



# MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

# **MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA ECONOMIA SOCIAL Y EL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA**

**Coordinación General:** Mario Radrigán Rubio

**Coordinación Temática:**

Silvina Lais Puzino

Leandro Pereira Morais

Ricardo Dávila

**Edita:**

Fundación Divina Pastora. Calle Colón 74. Valencia (España)

Fundación Iberoamericana de Economía Social (FUNDIBES). Calle Vallehermoso, nº 15. Madrid (España).

**Dirección de Edición:**

Luis de Bago Ruiz (Fundación Divina Pastora) y José María Pérez de Uralde (FUNDIBES).

**Coordinación General:** Mario Radrigán Rubio, Silvina Lais Puzino, Leandro Pereira Morais, Ricardo Dávila, Catalina Careaga, Ana María Dávila.

**Diseño y maquetación :** Rosa Laparra Prado

**Impresión:** Imprenta Baquero S.L.

**ISBN:** 978-84-614-8922-0

**Depósito legal:** V-1438-2011

# ÍNDICE

<b>1. Presentación:</b> .....	5
- José Luis Monzón Campos, Pilar Nieto Ranero, Jose María Pérez de Uralde.	
<b>2. Introducción:</b> .....	11
- <b>Área de Investigación:</b> .....	15
- RED UNIVERSITARIA DE LAS AMERICAS EN ESTUDIOS COOPERATIVOS Y ASOCIATIVISMO (UNIRCOOP) <i>por Ricardo Dávila</i> .....	19
- UNA BUENA PRACTICA EN EL PROCESO DE GENERAR CONOCIMIENTO Y EDUCAR PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS SOLIDARIOS (UNES) DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, <i>por Ricardo Dávila</i> .....	27
- EL CASO DE MERCOSUR, <i>por Leticia Carosini</i> .....	37
- CULTIVANDO LA INTEGRALIDAD EN LA GENERACIÓN, PRODUCCIÓN Y SOCIALIZACIÓN COLECTIVA DE CONOCIMIENTO SOBRE COOPERATIVISMO Y ASOCIATIVISMO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, <i>por Milton Torelli</i> .....	45
- <b>Área de Políticas Públicas:</b> .....	67
- LA MISIÓN MADRES DEL BARRIO DE VENEZUELA, <i>por Madeleine Richer</i> .....	69
- ECONOMÍA SOCIAL (ES) Y ECONOMÍA SOLIDARIA (ESOL) EN BRASIL: AVANCES, LÍMITES Y PERSPECTIVAS HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, <i>por Leandro Pereira Morais</i> .....	75
- A SENAES NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, <i>por Paul Signer</i> .....	79
- ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DENOMINADA: CENTROS COOPERATIVOS DE CAPACITACIÓN ORGANIZACIONAL, <i>por Juan José Rojas</i> .....	89
- PROYECTO CAFÉ AMÉRICA CENTRAL, <i>por Mayela Cubillo Mora</i> .....	99
- PROGRAMA DE AGRICULTURA URBANA DE ROSARIO (PAU) – REPÚBLICA ARGENTINA, PROVINCIA DE SANTA FE, <i>por Mirta Vuotto</i> .....	109
- EL CASO DE MERCOSUR, <i>por Leticia Carosini</i> .....	119
- <b>Área de Legislación:</b> .....	127
- LA LEY SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO: CASO COSTA RICA, <i>por Dalía Borge</i> .....	129
- NORMA LEGAL QUE CREA LA DIRECCIÓN DE COOPERATIVAS EN EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (PRODUCE) EN EL PERÚ – D.S.Nº 018-2009, <i>por Walter Choquehuanca</i> .....	137
- NUEVA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, ARGENTINA, <i>por Silvina Lais Puzino</i> .....	149
- LEY PARA EL FOMENTO DEL TURISMO RURAL COMUNITARIO: EL CASO DE COSTA RICA, <i>por Dalía Borge</i> .....	161
- LEY GENERAL DE COOPERATIVAS (Nº 18.407, 24 de octubre de 2008), URUGUAY, <i>por Silvana Lais Puzino</i> .....	169
- LEY 25.782 de 2003 Y REGLAMENTACIÓN DEL BANCO CENTRAL (Nº 26.173, DE2007), DE CAJAS DE CRÉDITO COOPERATIVAS: EL CASO DE ARGENTINA, <i>por Silvina Lais Puzino</i> .....	179



## 1. PRESENTACIÓN

---

José Luíz Monzón Campos

Pilar Nieto Ranero

José María Pérez de Uralde



En el año 2008 el Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa (IUDESCOOP) de la Universidad de Valencia puso en marcha un proyecto que, entre otros objetivos, se proponía estimular las iniciativas empresariales promovidas por los ciudadanos iberoamericanos con la finalidad de crear empleo y globalizar el bienestar, es decir, iniciativas socialmente responsables que son consustanciales con los principios y valores de la Economía Social.

Ese proyecto, el OIBESCOOP (Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social), nació por la conjunción de dos factores: la calidad profesional y categoría humana del grupo promotor y el apoyo financiero y logístico de la Generalitat Valenciana y la Universidad de Valencia. Este libro que tengo la satisfacción de prologar es una de las muchas evidencias que acreditan el compromiso de casi un centenar de personas con el proyecto, pero hoy no quiero pasar por alto que el alumbramiento del OIBESCOOP fue posible gracias al generoso esfuerzo y excelente trabajo, desde la primera hora, de personas como Mario Radrigán, Chema Pérez de Uralde, José Juan Cabezuelo y los trabajadores del CIRIEC-España. A todos ellos mi agradecimiento más sentido y profundo.

Uno de los compromisos asumidos por el OIBESCOOP fue la elaboración de un *Manual de buenas prácticas de la Economía Social y el Empleo en América Latina*. Este Manual, que ahora ve la luz permite constatar varias conclusiones:

En primer lugar que la Economía Social es una significativa realidad en Iberoamérica que está llamada a ser un actor de primer orden para el despegue económico y la consolidación del bienestar en la Región. Los casos de buenas prácticas que se presentan de Méjico, América Central y América del Sur, muestran la capacidad de la Economía Social para dar respuestas y soluciones a los problemas de amplios colectivos sociales.

En segundo lugar, puede comprobarse la creciente importancia en Iberoamérica de los centros y redes de investigación especializados en Economía Social, tanto en los ámbitos nacionales como en el desarrollo de redes supranacionales. También, el renovado impulso legislativo en esta materia, que viene a reconocer el dinamismo y la importancia de la Economía Social.

Por último, la elaboración del Manual acredita la importancia de la red creada por el OIBESCOOP para consolidar un espacio de actuaciones coordinadas en materia de Economía Social que aglutine a investigadores y empresas de la Economía Social.

Mi agradecimiento y felicitación a todos los investigadores que han hecho posible con su generoso y altruista esfuerzo la elaboración de este Manual y a las entidades: Fundación Divina Pastora y Fundibes (España) que han patrocinado la edición del mismo.



**Pilar Nieto Ranero:** Abogado, Letrado Asesor de la Fundación Divina Pastora. Presidenta de la Federación de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana. Subdirectora General Corporativa de la Mutualidad General de Previsión del Hogar Divina Pastora.

---

Es una satisfacción para la Fundación Divina Pastora haber podido participar junto a FUNDIBES en la Edición del presente Manual de Buenas prácticas en la Economía social, una iniciativa de OIBESCOOP (Ciriec-España, Iudescop, Usha y Universidad de Valencia), y a cuyos miembros dedicamos nuestro más sincero agradecimiento.

Agradecimiento que, de manera especial y expresa, queremos hacer extensiva a los investigadores que han participado en la elaboración del presente manual, fruto de un gran trabajo en equipo y de un esfuerzo solidario y cooperativo.

El Manual, que tienen entre sus manos, nos pone de manifiesto la importancia y dinamismo actual de la Economía Social, de su propia responsabilidad social, de la vigencia de los principios y valores en que se sustentan: la solidaridad, la inter-cooperación, la ayuda mutua, el trabajo en equipo y la respuesta a problemas de las comunidades de carácter local; y de cómo las buenas prácticas, puestas de relieve, son un elemento necesario para conseguir el bienestar social.

Es un hecho innegable la importancia que hoy en día tiene la responsabilidad social como un nuevo modelo de gestión que ha de tener en cuenta a todos los grupos de interés, entre los que se encuentran, la sociedad en general. Y es en el área de esta responsabilidad donde iniciativas como ésta nos llenan de satisfacción al ir canalizadas y dirigidas a promover la realización de múltiples actividades en beneficio de diversos colectivos sociales.

Quédense con esta frase que resume tan acertadamente que son las buenas prácticas que encontrarán entre las páginas de este libro:

*“Las Buenas Prácticas son acciones específicas impulsadas por comunidades, organizaciones sociales, iglesias, entidades estatales o la comunidad internacional, o por la suma de varios de estos esfuerzos, que, de acuerdo con los criterios anteriores, contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.*

EL OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL EMPLEO Y LA ECONOMÍA SOCIAL-OIBESCOOP- es un proyecto consumado que está dando relevantes y útiles frutos. Varios Seminarios Internacionales, una web con emisión de un Boletín Electrónico mensual para miles de destinatarios, varias publicaciones editadas, la consolidación de una red de investigadores y expertos en 20 países iberoamericanos, son algunos de estos frutos tempranos.

Ahora, con la máxima satisfacción, se presenta la publicación de un nuevo trabajo. El MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA. Como sus autores señalan es esta una recopilación de algunos casos concretos que analizados con una misma metodología se presentan como ejemplos de buenas prácticas. Las actuaciones de la Economía Social que se caracterizan por su bien hacer son muchas y por eso hay que mostrarlas, entre otras cosas porque ni ahora ni antes es o ha sido oro todo lo que ha relucido. No es nada malo que las acciones, entidades y empresas de la Economía Social pasen por algunos filtros de calidad que demuestren sus virtudes intrínsecas y sus resultados. Y tras ello, es de justicia mostrar y resaltar los buenos ejemplos de corrección ética, de actuaciones socialmente responsables y, en fin, de eficiencia en todos los campos. Quizá en su momento será bueno afrontar el análisis de los otros ejemplos, de los que encierran malas prácticas; pero lo común es que las señas de identidad de la Economía Social se asienten en conductas adecuadas a unos principios éticos frente a las propuestas estrictas de obtención de resultados económicos a cualquier precio. Y eso es lo que precisamente en estos tiempos que vivimos debe ser resaltado: el hacer las cosas bien y con ética económica. El contenido de este libro sirve a esa pretensión y habrá de continuarse esta labor con más ejemplos surgidos de la realidad de América Latina.

Muchos de estos países están creciendo con determinación, están mejorando sus perspectivas de desarrollo y sus políticas parecen, por fin, querer afrontar los endémicos problemas. En estos procesos la Economía Social y Solidaria debe participar si no se quiere que una vez más todo quede en palabras, acciones inconclusas y decepción social.

Para FUNDIBES participar en esta nueva buena práctica del OIBESCOOP es una satisfacción inmensa. Cumplimos de este modo con nuestros compromisos y nuestros programas en el sentido de promover intensamente el desarrollo de esta otra manera de hacer empresa y entender la sociedad y las relaciones económicas que es la Economía Social y Solidaria en Iberoamérica. Con ello, se favorece de un modo directo la posibilidad de que el mundo sea algo mejor para muchas personas.

Nuestra gratitud al IUDESCOOP y a los demás miembros del OIBESCOOP por permanecer fieles a este proyecto. Y nuestro especial agradecimiento a la Fundación DIVINA PASTORA que personalizo en su Presidente D. Armando Nieto y en su Director Gerente D. Luís de Bago. La implicación de esta importante Fundación del mutualismo español en el trabajo por reforzar la Economía Social en Iberoamérica es un hecho que constituye otro buen ejemplo a enaltecer.

Por último, he de mostrar mi reconocimiento a los autores. A sus esfuerzos por iniciar una tarea esencial y por el resultado mismo de esta obra. El profesor Mario Radrigán ha coordinado con su habitual rigor los excelentes trabajos de los profesores Silvina Lais Puzino, Leandro Pereira Morais y Ricardo Dávila Ladrón de Guevara, con el inestimable concurso de Catalina Careaga y Ana M<sup>a</sup> Dávila. A ellos, pues, les corresponde el mayor elogio.



## 2. INTRODUCCIÓN:

---

Área de Investigación

Área de Políticas

Área de Legislación



## INTRODUCCIÓN

El Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa , OIBESCOOP, ([www.oibescoop.org](http://www.oibescoop.org)), lanzó la propuesta de elaborar un Manual de Buenas Prácticas y esta fue acogido por los expertos que hacen parte del Observatorio, quienes se organizaron en equipos de trabajo alrededor de tres temáticas seleccionadas por la coordinación del Observatorio: Políticas Públicas, Investigación y Legislación. Para realizar la elección de los casos de Buenas Prácticas en las distintas temáticas, se realizó una tarea consistente en los siguientes pasos:

**Primer paso:** El coordinador de cada temática,(para el tema de investigación el encargado fue Ricardo Dávila, para el tema de legislación la encargada fue Silvina Lais Puzino y para el tema de políticas públicas el encargado fue Lenadro Morais, hizo una valoración de las reseñas incluidas en cada área que se encuentran en el Observatorio, hasta el mes de diciembre de 2009, y con base en esta revisión se hizo una propuesta de selección de las prácticas a incluir en el Manual, la cual envió a todos los miembros del equipo para oír sus comentarios.

**Segundo paso:** Aprobada esta selección y oídos los comentarios de los miembros del equipo que respondieron a la propuesta enviada, se hizo una asignación de la Buena Práctica que debía reseñar cada experto, siguiendo el modelo de guía estandariza preparada por la Coordinación del Observatorio, quedando ésta así:

### *Área de Investigación:*

- Ricardo Dávila: El caso de la Unidad de Estudios Solidarios, de la Pontificia Universidad Javeriana y el caso de la Red UNIRCOOP.
- Leticia Carosini: El caso del MERCOSUR.
- Miltón Torelli: El caso de la Unidad de Estudios Cooperativos, de la Universidad de la República.

### *Área de Políticas Públicas:*

- Madeleine Richer: El caso de la Misión Madres del Barrio en Venezuela.
- Leandro Pereira Morais: Economía Social (ES) y Economía Solidaria (ESOL) en Brasil: Avances, límites y perspectivas hacia la construcción de políticas públicas.
- Paul Singer: El caso del SENAES en Brasil.
- Juan José Rojas: El caso de los Centros Cooperativos de Capacitación Organizacional en México.
- Mayela Cubillo: El caso del Café en América Central.
- Mirta Vuotto: El caso del Programa de Agricultura Urbana en Argentina.

### *Área de Legislación:*

- Dalia Borge: El caso de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo en Costa Rica, y el caso de la Ley para el Fomento del Turismo Rural Comunitario en Costa Rica.
- Walter Choquehuanca: El caso de la Norma Legal que Crea la Dirección de Cooperativas en el Perú.
- Silvana Lais Puzino: El caso de la Ley 25.782 y la Reglamentación del Banco Central de Cajas de Crédito Cooperativas en Argentina.

La coordinación general del trabajo realizado ha estado a cargo del profesor Mario Radrigán, Director del Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa CIESCOOP, de la Universidad de Santiago de Chile, contando para ello con la colaboración de Catalina Careaga y Ana María Dávila, Investigadoras del mismo Centro.

La idea de realizar este Manual de Buenas Prácticas, nace en el marco del programa de trabajo conjunto en el Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa,(OIBESCOOP, teniendo en cuenta que en los últimos años en el campo de las ciencias sociales se ha consolidado una línea de investigación y acción específica con respecto a dicho modelo de acción social principalmente vinculado a la administración de empresas o entidades. Se entiende por el término de “buenas prácticas” aquel proceso, comportamiento o resultado en la gestión de una organización o grupo de organizaciones que ha elevado sus posibilidades de éxito, ya sea a nivel global o en una dimensión en específico de su gestión, y que por ende hace que se destaque en el contexto de sus organizaciones similares, tanto a nivel nacional como internacional.

En este contexto, el objetivo central del trabajo ha sido elaborar un Manual de Buenas Prácticas en el ámbito de la Economía Social (ES) y Empleo en Ibero América, que sirva de guía y ejemplo para la promoción de este tipo de empresas en la región, como también difundir y fomentar el uso de las buenas prácticas que tengan un impacto positivo en el fortalecimiento del tejido empresarial y el empleo desde la Economía Social en la región.

**Mario Radrigán Rubio**

## ÁREA DE INVESTIGACIÓN

---

- RED UNIVERSITARIA DE LAS AMERICAS EN ESTUDIOS COOPERATIVOS Y ASOCIATIVISMO (UNIRCOOP), *por Ricardo Dávila*
- UNA BUENA PRÁCTICA EN EL PROCESO DE GENERAR CONOCIMIENTO Y EDUCAR PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS SOLIDARIOS (UNES) DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, *por Ricardo Dávila*
- EL CASO MERCOSUR, *por Leticia Carosini*
- CULTIVANDO LA INTEGRALIDAD EN LA GENERACIÓN, PRODUCCIÓN Y SOCIALIZACIÓN COLECTIVA DE CONOCIMIENTO SOBRE COOPERATIVISMO Y ASOCIATIVISMO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, *por Miltón Torelli*





## INVESTIGACIÓN

La determinación del Observatorio Iberoamericano de Economía Social y Empleo (OIBESCOOP) de desarrollar una guía de buenas prácticas relacionadas con las actividades de investigación y estudios en Economía Social y Solidaria, fue una decisión que contó con la acogida de un grupo de profesores e investigadores pertenecientes a universidades que hacen parte del observatorio, en razón a que recogía una necesidad sentida, la de conocer los desarrollos que se han producido en el mundo de las universidades en lo que tiene que ver con la investigación, la docencia y el servicio en la temática planteada, que pudieran servir de guía y referente para las personas e instituciones interesadas en desarrollar trabajos similares en sus instituciones.

Las experiencias seleccionadas se hicieron con la idea de cobijar no solamente experiencias relacionadas con una institución y un grupo de investigadores, como fue el caso de las experiencias de la Unidad de Estudios Solidarios (UNES) de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y La Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) de la Universidad de la República (Uruguay), sino, experiencias que aglutinaran a grupos de universidades que se hubieran relacionado a través de interactuar en red y por esta razón se seleccionaron dos experiencias, La red universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo, (Unircoop) y la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), que correspondían a experiencias de nivel continental y regional, donde se relacionaron grupos de universidades para interactuar con un objetivo claro, la ayuda mutua y el deseo de ofrecer resultados de investigación, docencia y servicio desarrollados en el marco de la economía social y solidaria.

El proceso desarrollado para la selección de las experiencias se fundamentó en la revisión de las 120 experiencias que se hicieron llegar al observatorio en el período 2008-2009 y la aplicación de criterios de pertinencia, utilidad, calidad y sostenibilidad de los desarrollos presentados. La pertinencia, referida a la posibilidad de utilizar los resultados de la investigación en apoyar a las entidades de la economía social y solidaria en dar respuesta a las problemáticas que deben afrontar cotidianamente; la utilidad, en cuanto a referenciar experiencias que ofrecieran a los lectores e interesados orientaciones y guías prácticas en la tarea de cómo impulsar y desarrollar investigación, docencia y servicio; la calidad, teniendo en el aporte que las experiencias seleccionadas pudieran hacer en producción de conocimiento que permitiera redefinir conceptos y planteamientos relativos a la organización y gestión de las organizaciones solidarias, y a las problemáticas abordadas (por ejemplo, género y desarrollo, innovación y éxito, políticas públicas, trabajo asociado y empresas recuperadas, estrategia); y la sostenibilidad, relacionada directamente con el tiempo de duración de la experiencia y su potencial de impulso a los procesos de integración nacional, regional y continental de la academia interesada en la temática.

Se agradece el apoyo recibido por parte de los profesores Leticia Carosini, Milton Torrelli y Ricardo Dávila en la elaboración de las buenas prácticas seleccionadas, así como la labor de lectura y revisión por parte de Ana María Dávila y Mario Radrigán de la Universidad Santiago de Chile (USACH) y Silvana García de la Pontificia Universidad Javeriana.

Se recuerda al lector que aborde este aparte que las referencias bibliográficas de las 4 experiencias reseñadas se encuentran incluidas en la bibliografía general, ubicada al final del aparte.

## **RED UNIVERSITARIA DE LAS AMERICAS EN ESTUDIOS COOPERATIVOS Y ASOCIATIVISMO (UNIRCOOP)**

Ricardo Dávila

### **1. Contexto General**

La red UNIRCOOP se organizó con base en cinco Nodos de cobertura regional, así; Nodo Norte, Nodo Centroamérica, Nodo Andino, Nodo Cono Sur y Nodo Brasil, que fueron coordinados en su acción por el Comité de Dirección (responsable de la coordinación general de la red), el Comité Científico (responsable de la investigación), el Comité Editorial (responsable de la revista Unircoop), y los comités académicos (ejecutores de la investigación). La administración del proyecto estuvo en manos del IRECUS, Instituto que hace parte de la Facultad de Administración, de la Universidad de Sherbrooke de Canadá.

El Nodo Norte está compuesto por: Chaire des Caisses populaires acadiennes en études coopératives, de la Universidad de Moncton, Canadá; IRECUS, instituto que hace parte de la Facultad de Administración, de la Universidad de Sherbrooke, Canadá; LISPOC que hace parte del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma de Chapingo, México; Escuela de Cooperativismo de la Universidad Autónoma de Querétaro, México; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de la Universidad de la Habana, Cuba; y el Instituto de Cooperativismo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico.

El Nodo Centroamérica está compuesto por: Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica; Programa de Desarrollo Cooperativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador; Sistema Estudios de Postgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el Vicerrector de Investigación y Postgrados de la Universidad de Panamá.

El Nodo Andino está compuesto por. El Instituto de Estudios Rurales de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; Centro de Investigación en Economía Solidaria de UNISANGIL, Colombia; Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador; Universidad Central de Venezuela y la Universidad Politécnica de Amabato, Ecuador.

El Nodo Cono Sur está compuesto por: el CIESCOOP de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile; Instituto de Estudios Cooperativos de la

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina; y la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República, Uruguay.

El Nudo Brasil está compuesto por: PAPE del Departamento de Educación, de la Universidad Federal Rural de Pernambuco; Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares de la Universidad Federal de Río de Janeiro; Departamento de Psicología / Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, de la Universidad Federal de Paraná; y el Instituto Humanitas Unisinos de la Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

La Red Unircoop surge de la experiencia vivida en la red Red Universitaria Panamericana de Gestión y Desarrollo de Organizaciones Solidarias (Rèseau Universitaire Panamèricain de Gestion et Developpment des Organisations Solidaires,1995-2000), que coordinó la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y en la que participaron las Universidades de Sherbrooke, Costa Rica, Federal Rural de Pernambuco (Brasil) y UNISINOS (Brasil).

Esta Red tuvo su origen en la relación que entablaron desde 1991 dos institutos universitarios pares, orientados a la investigación, la docencia y la extensión alrededor de los estudios asociativos y cooperativos, el Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Universidad Javeriana a través de la Unidad de Estudios Solidarios (UNES) y el IRECUS de la Universidad de Sherbrooke, quienes en 1993 presentaron una propuesta para el desarrollo de una red interuniversitaria a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Dicha propuesta fue aprobada en 1995 con una duración de cinco años, dando origen así a la red Panamericana Interuniversitaria, la cual llevó a cabo labores de investigación y extensión (programas de capacitación y extensión cooperativa basados en los resultados de investigación) así como la realización de encuentros internacionales anuales durante los cinco años financiados.

Estos eventos se complementaron con pasantías a las cooperativas de las regiones en las cuales se llevaron a cabo estos encuentros, así como pasantías y reuniones de trabajo en Canadá, Colombia, Brasil y Costa Rica por parte de profesores, estudiantes y cooperativistas. En 1997, en una reunión de trabajo en San José de Costa Rica, se decidió iniciar la elaboración de la propuesta de la Red Unircoop, propuesta que amplió la experiencia, de cinco a 22 universidades del continente americano con programas académicos y de extensión alrededor de la temática asociativa, cooperativa y solidaria, que se presentó para ser financiada por la ACDI, por cinco años, quién la aprobó en 2002. La financiación de la red se terminó en 2007.

### 3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica

Las razones que llevaron a seleccionar a la red Unircoop como una buena práctica fueron las siguientes:

- La experiencia se realizó bajo la orientación de los siguientes factores de éxito comprobados en otras experiencias que se dieron en el continente (Verdagué, 2000; Dávila, 2004):
- Conocimiento previo de la propuesta de trabajo por parte de los responsables directos del proyecto (el comité de dirección y el comité científico) gracias al trabajo realizado anteriormente y a proyectos bilaterales impulsados por la Universidad de Sherbrooke, con cada una de las universidades miembro del Comité de Dirección.
- Existencia de colectivos que asumieron el liderazgo; IRECUS, PAPE, IER/UNES, PROASOCIA (lo que actualmente es CIESCOOP), ESCUELA DE ADMINISTRACION PÚBLICA.
- Se tuvieron en cuenta las interdependencias sociales existentes entre los grupos y los individuos participantes y la realidad del sector cooperativo
- Trabajo basado en la confianza y el compromiso de los participantes en los diferentes comités de la red
- -Desarrollo de una capacidad para actuar en red

La experiencia vivida en la red creó y consolidó relaciones de intercambio de experiencias, resultados de investigación y producción científica entre 22 universidades del continente. Nació fundamentada en la existencia de casos concretos y reales de cinco universidades que llevaban a cabo experiencias sustentadas en planteamientos epistemológicos y metodológicos propios y novedosos.

Se desarrolló una capacidad de trabajar en red, no solo en los aspectos académicos, de investigación y producción científica, sino en cómo administrar una red (los comités de dirección, los comités científicos, el comité editorial de la revista de la red, y se elaboraron propuestas para conseguir recursos, los cuales efectivamente se consiguieron). Se puede decir que la experiencia permitió madurar administrativamente a un buen número de las universidades participantes.

#### *La sostenibilidad de la experiencia a la fecha*

La actividad en red de la mayoría de las universidades participantes ha continuado de manera activa a partir de la culminación de la financiación de la ACDI en 2007. Hoy en día, esta actividad se expresa tanto en redes internacionales (Red Rulescoop, Observatorio Iberoamericano de Economía Social y Empleo (Oibescoop) como en redes nacionales (Red Unicosol, Colombia, por ejemplo) y relaciones de colaboración y participación entre universidades en diferentes actividades nacionales y regionales.

### *Liderazgos conseguidos*

La red permitió la consolidación de liderazgos académicos entre las universidades participantes, alrededor de temas como los estudios solidarios, asociativos y cooperativos en sus realidades nacionales y regionales, posibilitando la aparición y/o consolidación de una comunidad académica nacional y continental alrededor de la economía social y solidaria.

### *Generación de productos concretos*

La experiencia de la red Unircoop se manifestó en la realización de 32 proyectos de investigación (inter-universidades, de un año de duración cada uno en las diferentes temáticas priorizadas por la red, con sus respectivos informes finales colectivos e individuales) en los cuales participaron 132 profesores de las 22 universidades, la producción académica y científica (ocho libros, una revista de aparición anual con seis volúmenes), cinco congresos internacionales, decenas de eventos regionales, nacionales y de pasantías nacionales e internacionales, así como el intercambio de experiencias en el que participaron decenas de profesores, estudiantes y cooperativistas.

## **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

La propuesta de la red se caracterizó por tener una intencionalidad clara que se puede resumir en los siguientes planteamientos puestos en ejecución:

- -El mejoramiento de la calidad en la formación y capacitación del talento humano relacionado con la gestión de las organizaciones cooperativas y solidarias, buscando el acercamiento a las realidades económicas y sociales que viven estas organizaciones en sus territorios.
- Facilitar el acceso a los programas de formación y capacitación, a directivos, gerentes, empleados y asociados en general, propiciando e impulsando las innovaciones educativas fundamentadas en el uso de las nuevas tecnologías de la información (TICS)
- -Con base en el esfuerzo integrado de las universidades participantes se impulsó de manera prioritaria la generación de nuevos conocimientos orientados a la formación en gestión y desarrollo de las cooperativas, en el marco de la dinámica local y continental, propio de este tipo de organizaciones.

De esta manera se posibilitó preparar a las cooperativas de las Américas para hacer frente a la competencia mundial, preservando su propia personalidad para responder al desafío que implica la actual dinámica local y continental.

## *La estrategia desarrollada*

La Red contó también con la existencia de una estrategia adoptada que permitió alcanzar los resultados planteados. Esta estrategia reposó en tres elementos fundamentales a saber:

- -La generación de una dinámica interuniversitaria multi-país fundamentada en compartir el conocimiento producido y la emergencia de saberes que reposó sobre la construcción de una doble sinergia; una sinergia continental centrada en las relaciones entre las cinco universidades que conformaron el comité de dirección y una sinergia regional e inter regional generada entre las universidades coordinadoras de los nodos y las universidades miembro de los nodos y entre los nodos, gracias a la existencia de los comités académicos conformados por profesores investigadores de diferentes universidades y países.
- -El manejo de nuevas tecnologías de información que permitieron la dinamización de la red al convertirse en una herramienta fundamental, tanto para la administración central y nodal de la red, como para la difusión de los conocimientos y saberes construidos gracias a los procesos de investigación y extensión desarrollados, para ser utilizados en los procesos de formación y capacitación llevados a cabo tanto en la educación formal como no formal.
- La alianza estratégica con el movimiento cooperativo y las organizaciones solidarias existentes en cada país, lo que permitió un proceso de intercambio permanente de conocimiento, saberes y experiencias que facilitó la consolidación de la relación entre la comunidad académica y el movimiento cooperativo.

La Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo (UNIRCOOP), tuvo como objetivo principal establecer un vínculo interactivo, dinámico y sostenible entre las universidades del continente americano, que propició el intercambio y favoreció la transferencia tecnológica y del conocimiento entre las universidades participantes y el sector cooperativo, así como la promoción de la formación de recursos humanos, todo ello con miras a apoyar a los movimientos cooperativos en su crecimiento socio-económico, para enfrentar los desafíos del nuevo milenio.

Los objetivos específicos desarrollados fueron los siguientes; a. Promover la formación basada en la integración de los aspectos de enseñanza, investigación y extensión; b. Promover el intercambio de conocimientos y de metodologías de enseñanza - aprendizaje para la formación en gestión y desarrollo cooperativo; c. Promoción y difusión de los diferentes programas de formación de pregrado, postgrado y educación continua (o extensión) existentes en las universidades participantes, así como de los resultados de las investigaciones realizadas y de las calidades del recurso humano presentes en la red; d. Propiciar la generación de espacios que permitieran el intercambio entre los docentes, los estudiantes y los miembros del sector cooperativo y asociativo;



e. Contribuir al desarrollo y difusión de las líneas y estrategias de investigación seleccionadas con un enfoque interdisciplinario alrededor de la economía solidaria; f. Apoyar la consolidación de equipos de investigación, así como promover la difusión de estas investigaciones, creando espacios que permitieron la participación de estudiantes, docentes y expertos-consejeros en las organizaciones cooperativas, propiciando los intercambios y colaboraciones con otras redes similares en el mundo.

#### *La estructura organizacional de la red*

Nodo Norte; Coordinado por la Universidad de Sherbrooke (IRECUS) y la participación de las Universidades de la Habana, Moncton (Canadá), Autónomas de Querétaro y Chapingo (México).

Nodo Centroamérica; Coordinado por la Unidad de Costa Rica y con la participación de las Universidades Autónoma de Honduras, Nacional del Salvador y Nacional de Panamá.

Nodo Andino; Coordinado por la Pontificia Universidad Javeriana (IER/UNES) y con la participación de las Universidades Central de Venezuela, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Unisangil de Colombia

Nodo Cono Sur; coordinado por la Universidad de Chile (PROASOCIA) y con la participación de las Universidades de la República de Uruguay y la Universidad Nacional de la Plata.

Nodo Brasil, coordinado por la Universidad Federal de Pernambuco (PAPE), Universidad Federal de Río de Janeiro, Universidad Federal de Paraná y la Universidad Do Vale de Sinos (UNISINOS).

La coordinación general de la red descansó en el Comité de Dirección (Conformado por parejas de profesores provenientes de las Universidades de Sherbrooke, Costa Rica, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y Federal Rural de Pernambuco), el Comité Científico (responsable de la investigación conformado por 5 profesores provenientes de las Universidades de Sherbrooke, Central de Venezuela, Federal Rural de Pernambuco y de Chile), el Comité Editorial (responsable de la revista Unircoop), los comités académicos (ejecutores de la investigación conformados por al menos tres profesores de tres universidades). La administración del proyecto estuvo en manos del IRECUS.

## 5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones

Las principales lecciones aprendidas fueron las siguientes:

- A. La experiencia vivida comprobó la validez de los siguientes factores de éxito; a. Conocimiento previo de la propuesta de trabajo a desarrollar fundamentado en la experiencia previa de las universidades comprometidas; Existencia de colectivos que asumieran el liderazgo de la acción a realizar (IRECUS, Pape, IER/Unes, Escuela de Administración y PROASOCIA)
- B. Claridad en los objetivos e intenciones de Unircoop y de la ACDI gracias a la oportuna orientación del Comité de Dirección, cuyos miembros oyeron las opiniones del Comité Científico y Comité Editorial, tejiendo entre ellos los convenios que permitieron decidir en consenso y proporcionando acuerdos razonables para la formulación de las convocatorias de propuestas de investigación y evaluación de artículos a publicar.
- C. La integración de los aspectos universitarios y de los comités académicos multipaíses, permitió que los colegas participantes desarrollarán mejores capacidades de trabajo por medio de una red de formación y de transferencia de los modelos de intercooperación
- D. Las experiencias propias y el sistema de valores desarrollados por los miembros de los diferentes comités (de dirección, científico, editorial y académicos).
- E. Comprender la tarea de los comités académicos como un proceso de aprendizaje que debía nutrirse de las opiniones de la totalidad de los involucrados.
- F. Interpretar la necesidad de jugar un rol pedagógico, utilizando las convocatorias y las evaluaciones como elementos propios de un proceso de aprendizaje.
- G. Haber tenido apoyo humano, técnico, financiero oportuno.
- H. Reconocimiento y apoyo en la diversidad de experiencias existentes en cooperativismo e investigación de las universidades miembros, así como de su representatividad.
- I. La estabilidad y permanencia de los miembros de los comités de dirección, científico y editorial, quienes lograron conformar un tejido de colaboración basado en la confianza y la amistad que se generó entre ellos.
- J. El uso apropiado de canales de comunicación entre sus miembros y los diferentes comités existentes( Científico, Académicos, Dirección y Editorial
- K. Los comités repondieron a la complejidad que planteaba el proceso, con una gestión adecuada, pues no era fácil diseñar, impulsar y evaluar acciones frente a las exigencias académicas de las 22 universidades participantes.

## *Principales logros*

Los principales logros que se pueden presentar como resultado de la experiencia vivida, son los siguientes;

- A. La consolidación de grupos de investigación existentes al momento de la aparición de la red y la configuración de nuevos grupos
- B. La creación de comunidades de trabajo académico y científico, que se expresan en nuevas redes como Rulescoop, Oibescoop, Unicosol.
- C. Creación de un clima propicio para el fortalecimiento y consolidación de una comunidad académica continental
- D. Una producción científica y académica concreta, tangible y útil, que se pudo utilizar para la conformación de los contenidos de los programas de educación formales (pregrados y posgrados) y no formales (educación continua y extensión).
- E. Fortalecimiento de las relaciones con el sector

## *Conclusiones*

La conclusión más importante que se puede extraer de la experiencia seleccionada fue la de comprobar que, el principio de intercooperación expresado en el trabajo en red, ocasionó una serie de sinergias que en el caso específico de la red potenciaron al máximo los esfuerzos individuales que venían realizando las universidades y grupos de investigación que se vincularon a las experiencias de trabajo en red, lo cual permitió crear un ambiente propicio para la consolidación de una comunidad académica alrededor de los estudios asociativos, solidarios y cooperativos en el continente. Así mismo, las sinergias que generó el trabajo entre las universidades se pudo transmitir al sector, generando como un beneficio de gran importancia, el mejoramiento de los programas de educación y capacitación en gestión, organización y desarrollo local.

# UNA BUENA PRACTICA EN EL PROCESO DE GENERAR CONOCIMIENTO Y EDUCAR PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS SOLIDARIOS (UNES) DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Ricardo Dávila

## 1. Contexto General

Colombia es una república unitaria fundamentada en un estado social de derecho, como lo proclama la constitución de 1991, que tiene una población aproximada de 44 millones de habitantes, ubicado en el extremo noroccidental de América del Sur, que limita al Norte con el Océano Atlántico, al Sur con Ecuador, Perú y Brasil, al Oriente con Venezuela y Brasil y al Occidente con el Océano Pacífico y Panamá

Su población se asienta en un territorio continental que tiene una extensión de 1.141,748 Km<sup>2</sup>, organizado en cinco grandes regiones, la R. del Caribe, la R. del Pacífico, la R. Andina (donde se concentra el mayor cantidad de población, el 75%), la R. de la Orinoquia y la R. de la Amazonia y se encuentra distribuida en 32 departamentos, 1120 municipios y un distrito capital (Bogotá). De esta población, el 58% es mestizo, blanco el 20%, afro descendiente el 11 %, indígena el 3.4% y otros 7.6%. La tasa de crecimiento de la población es del 1.4% anual y la estructura de la población es la siguiente; el 33% de la población tiene menos de 14 años, el 62% está entre los 15 y los 65 años y solo el 5 % tiene más de 65 años<sup>1</sup>.

La migración interna es un proceso de gran importancia en el país, y se ha incrementado sustancialmente desde la mitad del siglo pasado, principalmente hacia las grandes ciudades. A partir de la de mediados de la década de los años ochenta la guerra interna ha desplazado a más de 4 millones de campesinos, indígenas, afro descendientes y otros habitantes rurales. Colombia es un país de ingreso medio bajo, en términos absolutos y comparado con el resto de países del planeta. Para 2008 el ingreso per cápita representaba el 10% del ingreso de los Estados Unidos y menos de la mitad del observado en Venezuela, Chile y México.

La economía de Colombia está en proceso de desaceleramiento después de cuatro años de crecimiento. Para 2009 el crecimiento del PIB está cercano al 0% y según el Banco de la República (Banco Central) se pronostica un crecimiento entre el 2 y el 3% para el 2010. El consumo de las familias se contrajo en 0.5% para el año 2009 y las exportaciones se han

---

<sup>1</sup> Ver [www.geografia.laguia2000.com/geografia-de-la-poblacion/Colombia-poblacion](http://www.geografia.laguia2000.com/geografia-de-la-poblacion/Colombia-poblacion). Consultado el 26 de febrero 2010

afectado seriamente por los conflictos con Venezuela y Ecuador. La inflación en el año 2009 fue del 2%, la más baja desde noviembre de 1955

En este contexto se ha desarrollado un sistema de economía solidaria, compuesto por cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales que, desde 1931 se ha venido consolidando lentamente y que en la actualidad reúne a más de 10.055 entidades que tiene activos totales cercanos a los 11.650 millones de dólares americanos e ingresos brutos totales por 12.250 millones de dólares americanos y excedentes cercanos a las 240 millones de dólares, asociando a mas de 5 millones de personas

**COLOMBIA: SISTEMA DE ECONOMIA SOLIDARIA AÑO 2008: cifras a  
Diciembre 31 de 2008, en Billones de pesos corrientes**

AÑO	No Entidades	Activo Total	Patrimonio	Ingreso Bruto	Excedentes	No Asociados	No Empleados
2008	10.055	\$ 23.3	\$8.9	\$24.5	\$0.480	5.453.930	135.698

FUENTE: WWW.PORTALCOOPERATIVO.COOP/ESTADISTICAS CONSULTADO 28 DE FEBRERO DE 2010

## 2. Identificación e Historia del Proceso

La Unidad de Estudios Solidarios (UNES), es un grupo de investigación que representa la concreción de una experiencia de 30 años de trabajo ininterrumpido en investigación, docencia y extensión (IDE) alrededor del tema de los Estudios Solidarios, Asociativos y Cooperativos. En la actualidad, este grupo de investigación, hace parte de la facultad de Estudios Ambientales y Rurales (EAR) de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), en Bogotá, Colombia.

La UNES se inicia en el Comité de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en 1977 y comienza a tomar forma como una línea de trabajo al interior de la Unidad de Estudios Rurales (UER) a lo largo de los años 80, como parte del Departamento de Investigación y posteriormente del Programa de Investigación.

Durante esta década desarrolló su propuesta de IDE<sup>2</sup>, con base en la cual acompañó los procesos municipales de desarrollo rural que impulsaba el Secretariado de Pastoral Social de la Diócesis de San Gil y Socorro, en Santander. Desde estos años, hizo de las Provincias del Sur del

<sup>2</sup> El impulsor de esta experiencia fue el profesor Ricardo Dávila, quién lideró los primeros procesos de investigación sobre el tema. (Ver Dávila R, 1982 y Dávila R, 1988)

departamento de Santander<sup>3</sup>, su laboratorio de práctica social y aplicación de los resultados que producían los procesos de investigación que desarrollaba en varios de los municipios de estas provincias, acompañando los programas de educación y ofreciendo asistencia técnica y acompañamiento a las cooperativas que hacían parte del sistema Coopcentral<sup>4</sup>.

Al comenzar la década de los años 90 esta experiencia de trabajo, se integró al Instituto de Estudios Rurales (IER) y se constituyó, de manera informal, en un grupo de investigación conformado por un grupo de profesores de planta<sup>5</sup> que impulsaron una visión multidisciplinar e interdisciplinaria, alrededor de tres líneas de investigación (Éxito e Innovación en la Gestión Solidaria, Estilos de Gestión y Política Pública, Cooperación y Desarrollo) y propicio la creación del Programa de Apoyo al Municipio y a las Formas Asociativas (PAMYFAS).

En 1991 se inician los contactos con el IRECUS (Instituto de Investigación y Desarrollo de Cooperativismo) de la Universidad de Sherbrooke (U de S), Canadá, para formalizar un proyecto de cooperación internacional de mediano plazo (5 años). En 1993 se integra al proyecto internacional de investigación Éxito e Innovación en la gerencia que impulsó el PROGRAMME INTERMAN INNOVATION que realizó más de 400 estudios de casos en América Latina, África y Asia.<sup>6</sup> En 1994 se crea el programa de especialización en Gestión de Empresas del Sector Solidario (EGESS), del cual es responsable académicamente la UNES.

En 1995 se firma el convenio con el IRECUS y se inicia el proyecto internacional denominado RED PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN COOPERATIVA (1995-2000), que coordinó la UNES y en la cual participaron cinco universidades del continente y que posteriormente dió origen a la Red Unircoop (2002-2007)<sup>7</sup>

En 1997 se crea la EAR, la facultad más joven de la PUJ y la UNES se traslada a ella. En el año 2002 Colciencias<sup>8</sup> reconoce a la UNES como un grupo formal de investigación, de carácter interdisciplinario.

En la actualidad la UNES está conformada por 6 profesores de planta de cuatro facultades de la universidad (Estudios Ambientales y Rurales (3), Ciencias Económicas y Administrativas (1), Psicología (1) y Arquitectura y Diseño (1)), seis profesores por servicios, responde por 5 líneas de

---

<sup>3</sup> Las provincias tienen una población de aproximadamente 500.000 habitantes, aglutinan 48 municipios en los que predomina una economía campesina, heterogénea, poliactiva y dinámica

<sup>4</sup> Ver Dávila R y Forero, 1986.

<sup>5</sup> El impulsor de la idea fue el profesor Benjamín Ramírez y a esta idea se adhirió Ricardo Dávila (Director del IER) y Felipe Medina (profesor del Departamento de Administración, (q.e.p.d.))

<sup>6</sup> Dávila C y Gómez, 1994, Dávila R y Silva, 1996

<sup>7</sup> Estas dos redes fueron financiadas por la ACIDI del gobierno canadiense. La primera red fue coordinada por la UNES de la PUJ y la segunda por el IRECUS de la UdeS. En esta red participaron 22 universidades del continente de 14 países.

<sup>8</sup> Colciencias es la entidad gubernamental responsable de impulsar la política de Ciencia y Tecnología en Colombia

investigación, atiende la docencia formal en la carrera de Ecología, en la especialización en Gestión de Empresas del sector Solidario, La Maestría de Desarrollo Rural y es responsable de la línea de investigación “Modelos Emergentes” en el Programa de Doctorado Estudios Ambientales y Rurales. Hasta la fecha ha desarrollado 13 proyectos de investigación nacionales y 19 proyectos de investigación internacionales. En la actualidad tiene en ejecución tres proyectos de investigación. La UNES se encuentra articulada activamente a 5 redes interuniversitarias, 5 Internacionales (Red Rulescoop, Oibescoop, Ciriec, Riless y ACYM) y una nacional (Red UNICOSOL).

Ha producido 9 libros, 13 textos que conforman la Biblioteca de Altos Estudios Solidarios, 28 capítulos en libros, 32 artículos en revistas nacionales e internacionales indexadas, más de 60 ponencias en eventos nacionales e internacionales y ha participado activamente en más de 60 congresos, simposios, foros, nacionales e internacionales. (ver [www.javeriana.edu.co/ier](http://www.javeriana.edu.co/ier)).

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

La propuesta de escoger a la UNES como una buena práctica se fundamentó en los siguientes aspectos:

La UNES ha logrado consolidar *un equipo de trabajo* conformado por 6 profesores de planta de diferentes facultades y por 6 profesores de apoyo, equipo que se mantiene en el tiempo y que hace parte de una comunidad académica.

Hay *una producción académica permanente*; que se expresa en la existencia de tesis doctorales, trabajos de grado de postgrado y de pregrado, así como una producción significativa de libros, textos, capítulos de libros, artículos de revistas indexadas, artículos de revistas de opinión, ponencias y videos,

Se ha *desarrollado una propuesta de investigación, docencia y extensión (IDE)* alrededor del tema de los estudios solidarios, asociativos y cooperativos que ha generado una producción de conocimiento fundada en los estudios de caso sobre las prácticas sociales relacionadas con la gestión de las organizaciones y el desarrollo local, que ha permitido su aplicación en la realidad a través de una propuesta de extensión (los programas de apoyo) donde la participación de la comunidad ha sido elemento central de la acción desarrollada

Igualmente se ha impulsado la aplicación de una *propuesta metodológica para construir colectivamente conocimiento*, bajo la consideración de que el colectivo no estaba conformado únicamente por los investigadores profesionales sino también por el grupo poblacional participante (fueran estos campesinos, extensionistas, asociados).

Finalmente, la UNES ha desarrollado una *Capacidad de trabajo en red*; que le ha permitido el desarrollo de habilidades y capacidades, tanto para la gestión de la red como para el proceso de la investigación y la interacción con los pares y la comunidad asociada. Hay relación permanente y periódica con varias redes. Gracias a las sinergias que provoca este trabajo en red, le ha permitido fortalecer y ampliar su capacidad de investigación, docencia y extensión.

Igualmente se reconoce que la UNES es un estilo de gestión de la investigación que propicia la producción de conocimiento y su articulación a la realidad, para convertirlo en conocimiento útil a la sociedad; la UNES hizo parte de una experiencia que fue reconocida como un caso de éxito e innovación en la gestión de la investigación y en la producción de ésta (Ávila, 1998).

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

La Unidad de Estudios Solidarios, en el marco de la oferta del IER, impulsó una propuesta metodológica de carácter participativo para el desarrollo de sus procesos de investigación, extensión y apoyo a las comunidades rurales en las cuales existían organizaciones solidarias como las cooperativas

##### *A. La propuesta de Investigación, docencia y extensión*

Esta propuesta partió de reconocer que los sujetos estudiados eran sujetos de saber y que las prácticas sociales que llevaban a cabo, constituían fuentes de conocimiento, y tenía como fin primordial, generar un diálogo de saberes que condujera a lograr que el conocimiento producido en este tipo de procesos de investigación se articulara en la realidad para contribuir a la solución de los múltiples problemas que aquejaban a la sociedad.

Se instituyó una cultura alternativa, la cultura de la coordinación por oposición a una cultura de la sub-ordinación, que se expresó en la construcción de una nueva forma de relación social entre investigadores y los sujetos investigados y en un conjunto de cambios actitudinales, a fin de que los habitantes rurales no quedaran reducidos a la condición de meros informantes o ejecutantes de órdenes. (Ávila; 1998; 41).

La propuesta metodológica impulsada por la UNES se enmarcó dentro de la propuesta que el IER viene impulsando desde la década de los 80 y que apunta al desarrollo de dos elementos; un elemento de carácter científico para la producción de conocimiento y otro elemento, de carácter educativo, necesario para dinamizar la participación social en los procesos de desarrollo.



## B. El marco epistemológico<sup>9</sup>

Desde los inicios de la experiencia, en los años 80, se tuvo una idea clara en relación con el tipo de ciencia a desarrollar y gracias a ella, se tomó posición con respecto al tipo y forma de producir conocimiento. Podemos decir, entonces, que se desarrolló una *espíteme comprometida* como la define Villasante, (1993; 28), por lo tanto, del tipo de conocimiento que se debía producir. Para el caso de nuestro país y de la región latinoamericana, el IER y la UNES propusieron la generación y producción de un conocimiento de carácter endógeno, que fuera de la realidad a la teoría y que apuntara a disminuir las asimetrías y los desequilibrios existentes en la sociedad. En este contexto se impulsó la investigación, la docencia y la extensión alrededor del tema cooperativo, asociativo y solidario.

Desde esta posición epistémica surgió la propuesta de trabajo colectivo para el abordaje de la interdisciplinariedad y el enfoque de metodologías participativas, que para el caso de las formas cooperativas, solidarias y asociativas se consideró como el más adecuado pues se inscribe dentro de la idea de desarrollar el principio educativo como una de las tres dimensiones fundamentales de la organización solidaria, al lado de las dos dimensiones tradicionales, la dimensión asociativa y la dimensión empresarial. La espíteme comprometida significó, también, una visión de la ciencia preocupada por los problemas locales y como resolverlos, más que acostumbrarse a obedecer al mandato de una comunidad científica internacional que poco reconoce la cultura y los valores locales. Al tener claro el panorama, se propuso un conjunto de principios, con base en los cuales se desarrolló la propuesta investigativa. Estos principios fueron los siguientes:

**El principio de realidad;** referido a “la relación entre ciencia y las condiciones de producción en las cuales se debe generar este conocimiento. El investigador debe comprender que cada tipo de sociedad requiere de su propio estilo de vida, el cual difiere al de otros países y regiones por su contenido y sus problemas prioritarios” (Varvsasky, 1972; 9-10).

**El principio de la autonomía;** según este principio el científico social debe crear un estilo de ciencia propio que, nutriéndose en las leyes generales, encuentre en lo particular el sentido de su propia existencia

**El principio de la pertinencia;** este principio está relacionado con la idea de lograr la correspondencia deseable entre el conocimiento producido y las necesidades surgidas de nuestra propia forma de vida. Lo que se investiga debe tener sentido para que produzca resultados positivos.

---

<sup>9</sup> Este aparte como el siguiente están basados en su totalidad en el siguiente documento; Dávila, Ricardo, 2002. La Unidad de Estudios Solidarios (UNES) de la Pontificia Universidad Javeriana, una propuesta participativa e innovadora para el desarrollo rural y local. Red Unircoop. Santiago de Chile

### *C. El aspecto operacional<sup>10</sup>*

Desde sus inicios la UNES puso en práctica una estrategia operativa de irradiación rápida de posibilidades de trabajar con técnicas participativas para generar procesos de análisis, de diagnóstico y de acción [propuesta de investigación-capacitación, que tenía una consideración de corto plazo (de seis meses a máximo tres años)]

De esta manera la UNES produjo un conocimiento que interpretó a las comunidades implicadas y les permitió diseñar sus correspondientes alternativas de acción, a la vez que propició la producción de un conocimiento científico de la realidad social, que permitió no sólo el incremento del saber para un grupo selecto de investigadores y profesores, sino también su difusión democrática y su utilización inmediata por la comunidad en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas que los aquejaban.

Se aprovechó a la cooperativa como una organización dinamizadora de un proceso de creación de conocimiento científico, transmitido a la base social quien se lo apropió y utilizó en su beneficio, de manera organizada.

### *D. El programa de apoyo al municipio y a las formas asociativas (PAMYFAS)*

El programa de apoyo fue concebido como una actividad integral de acompañamiento y seguimiento al trabajo con la comunidad, en una perspectiva de mediano y largo plazo, tendiente a desarrollar sus capacidades para ser gestora de su propio desarrollo, a través de un diseño de una metodología participativa, a la vez que permitió a estudiantes, profesores e investigadores entablar un dialogo de carácter interdisciplinar y multidisciplinar para conocer las realidades locales, regionales, sus problemáticas y apoyar los esfuerzos que las comunidades locales realizaban para mejorar las condiciones de vida.

En particular, el Programa de Apoyo al Municipio y a las Formas Asociativas (PAMYFAS), es un programa de extensión y servicio que trabaja con tres actores; la comunidad local y sus representantes, los estudiantes y los profesores.

#### *D-1. El trabajo con la comunidad*

Un elemento importantísimo de esta propuesta tenía que ver con el trabajo con la comunidad. Por esta razón el equipo de investigación de la UNES y los representantes de la

---

<sup>10</sup> Este aparte y los siguientes están basados en: Dávila, Ricardo. 2009. Los Programas de Apoyo, una propuesta de Investigación, Docencia y Extensión (IDE) para ofrecer soluciones a problemas presentes en una realidad compleja. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia

comunidad organizada- como los directivos de la cooperativa, el alcalde, el párroco, los miembros de las juntas de acción comunal y los rectores de los colegios- se ponían de acuerdo sobre el tipo de trabajo a realizar, sobre que diagnósticos llevar a cabo y la manera como se debía proceder para el acercamiento a la comunidad. Logrado este acuerdo, se escogía un territorio específico, normalmente un municipio y sus veredas<sup>11</sup>, identificando una identidad existente entre sus habitantes que permitiera fundamentar en ella los procesos de cooperación local.

En los cuatro municipios<sup>12</sup> donde se trabajó el programa, durante el período 1998-2007, la identidad se ubicó en la existencia de una forma asociativa, la cooperativa rural de ahorro y crédito (CRAC). Luego, con base en el desarrollo de procesos de diagnóstico donde se utilizó una mezcla de técnicas (participativas, cualitativas y cuantitativas), se definió la existencia de un capital humano (capacidades, habilidades y salud del recurso humano), un capital social (capacidades y habilidades de organización y redes de confianza) y un capital financiero (recursos económicos; un capital autónomo) (Ariza, 2007).

#### *D-2. Las fases de la experiencia<sup>13</sup>*

El PAMYFAS se desarrolló en los 4 municipios mencionados anteriormente, durante el período 1998 a 2007. Su ejecución se llevó a cabo en tres fases (en cada municipio) y en el marco del plan estratégico de la FEAR y la PUJ.

### **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

En el nacimiento, desarrollo y consolidación de la UNES hay unas lecciones aprendidas que son las siguientes

Todos los profesores que participaron en la experiencia conocían la propuesta de trabajo de la UNES dando lugar así a un conocimiento compartido de la alternativa de trabajo propuesta. Lo mismo los directivos y empleados que trabajaron en la experiencia

La existencia de un colectivo que asumió la responsabilidad de desarrollar una propuesta en términos del modelo de IDE impulsado. El comité de educación, el grupo de investigación (profesores y estudiantes) y la comunidad.

---

<sup>11</sup> La vereda es un espacio geográfico donde se ubica la población rural . Los municipios están conformados por veredas

<sup>12</sup> Estos municipios fueron, Barichara (1998-2000), Sucre corregimiento de la Granja(1999-2000), Valle de San José (2000-2007) y Guadalupe ( 2003-2006)

<sup>13</sup> La experiencia se ha desarrollado al interior del convenio firmado entre la Universidad Javeriana y la Universidad de Sherbrooke, Canadá. Este convenio ha contado con el apoyo financiero de la ACDI (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional) que permitió llevar a cabo el proyecto Modelo de Intercooperación de las Américas (2002-2007), por medio de UNIRCOOP (Red Universitaria de Estudios Cooperativos y Asociativos).

La confianza y el conocimiento entre las personas como elementos clave para desarrollar un modelo de trabajo basado en la autogestión, el autocontrol y la auto responsabilidad, superando de esta manera los problemas del “ amiguismo” para priorizar una relación profesional.

Entender que se llevan a cabo procesos y no acciones puntuales en una visión de corto, mediano y largo plazo. Se fijan Objetivos y metas de corto, mediano y de largo plazo.

Claridad sobre el tipo de conocimiento a producir y la forma de hacerlo y de transmitirlo.

Una propuesta de IDE que al analizarla proporciona orientaciones muy útiles para quienes estén en situaciones similares.

Producción de conocimiento y concreción en términos de contenidos de educación (asignaturas, cursos de pre y postgrado, seminario doctorado, diplomados y talleres) y de extensión (el programa de apoyo al municipio y a las formas asociativas – PAMYFAS y el programa de educación continua).

La experiencia ha sido sistematizada periódicamente para facilitar su análisis y reflexión, así como su difusión en diferentes ámbitos académicos, nacionales y extranjeros.

### *Conclusiones*

El resultado más importante que ha proporcionado esta experiencia, es demostrar que la posibilidad de articular los resultados de investigación a un proceso de desarrollo y a la vida de una comunidad en un territorio específico, ofreciendo una solución alternativa, es un suceso evidente y posible de realizar y que para ello se requiere un compromiso de quienes llevan a cabo el proceso de investigación, de realizarlo en un contexto donde los sujetos investigados puedan ser tenidos en cuenta (investigación concertada) a través de un dialogo de saberes (investigación participativa) que propicia y permite una visión y un diálogo interdisciplinario, así como una acción



Desde la vigencia del MERCOSUR fueron implementadas diversas iniciativas con respecto a la creación de redes para investigación y estudios de temas acorde a la problemática de los países miembros. Se destacan entre estas redes las formadas a nivel académico, por lo cual como ejemplo de buenas prácticas en este ámbito se analiza la denominada Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

### 1. Contexto General

Como lo señala Rossana Campodónico (2009) en el estudio sobre “La AUGM y su contribución a la integración regional”, luego de la denominada Década Perdida para Latinoamérica, como se conoce a la de los años 80, la década de los 90 se caracterizó por “procesos de reforma del Estado que implicaron claramente el predominio de criterios como la privatización, desregulación y descentralización, lo que significó para nuestros países abandonar aquellas políticas que impulsaban el desarrollo integral como eje de las políticas públicas”<sup>14</sup>. Esto estuvo unido a elevación de los niveles de pobreza, generando exclusión en ciertos sectores sociales; y al mismo tiempo las universidades iniciaron un proceso de reforma en sus estructuras académicas, a fin de superar “el aislamiento de la vida académica a nivel internacional” y también regional.

Sumado a este contexto socio-político, en la economía surge la iniciativa de generar procesos de integración regional, que en un principio estuvo vinculado al comercio, pero fue extendiéndose a otros ámbitos, y en el caso particular de las instituciones de educación de nivel superior.

Como lo señala Campodónico, de forma paralela al acelerado proceso de globalización, que tuvo su concreción en el Tratado de Asunción de 1991, “las universidades del Cono Sur -que de forma particular ya venían llevando adelante acciones favorables a la integración regional- refuerzan la idea central con el surgimiento de Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) como el primer agrupamiento de universidades públicas en la región”.

---

<sup>14</sup> Campodónico, Rossana (2009).

## 2. Identificación e Historia del Proceso

El Grupo Montevideo se creó el 9 de agosto de 1991 a instancias de las universidades públicas de educación superior de los países miembros del MERCOSUR: cinco universidades argentinas como la de Buenos Aires, Nacional de Entre Ríos, Nacional de la Plata, Nacional del Litoral, Nacional de Rosario; y los otros países miembros con las siguientes universidades: Nacional de Asunción (Paraguay); Federal de Santa María (Brasil); y de la República (Uruguay).

Este proceso del período fundacional de la AUGM se extendió durante un año, aproximadamente desde agosto de 1991, en que los Rectores de las Universidades que la componen se unieron en un Acta de Intención Fundacional suscrita en Montevideo-Uruguay, hasta que, aprobados sus Estatutos, la institución fue anotada en el Registro de Personas Jurídica de Derecho Internacional uruguayas.

Cabe señalar que las Universidades que se integraron a este proceso tenían la condición de ser públicas, autónomas y auto gobernadas y estaban dispuestas a poner a disposición de las demás sus recursos humanos y materiales.

La AUGM tiene por finalidad principal impulsar el proceso de integración a través de la creación de un espacio académico común ampliado, con base a la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural entre todos sus miembros. Fundada en 1991 en Montevideo-Uruguay, por lo cual, esta asociación de universidades públicas promueve diversas actividades, incluyendo programas de movilidad de estudiantes y docentes, el trabajo de Comités Académicos y Núcleos Disciplinarios, las Jornadas anuales de Jóvenes Investigadores, etc.

Actualmente la AUGM aglutina a 22 universidades de no solo de los países miembros del MERCOSUR sino también de los dos países vinculados con la regionalización como Chile y Bolivia. La descripción de las instituciones miembros de la AUGM es la siguiente:

- ARGENTINA: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad de Mar del Plata
- BRASIL: Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual Paulista, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- PARAGUAY: Universidad Nacional de Asunción; Universidad Nacional del Este
- URUGUAY: Universidad de la República
- BOLIVIA: Universidad Autónoma Juan Misael Caracho
- CHILE: Universidad de Santiago de Chile

### **s3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica.**

De la revisión bibliográfica realizada se destaca lo expresado en los siguientes documentos con respecto a la justificación de la existencia de la AUGM como una buena práctica.

La Iniciativa virtual Educa especifica, que “en los hechos, el Grupo Montevideo (AUGM) es una Universidad Virtual, con una distribución solidaria del personal académico de máxima calificación, de los recursos materiales, las instalaciones, los equipos, los laboratorios, las bibliotecas; un espacio académico común ampliado, donde las barreras se abaten y se multiplican las posibilidades. El Grupo Montevideo ha demostrado, con su rápido desarrollo, que las condiciones para la integración regional estaban maduras. En verdad, se ha definido como un proceso de integración en si mismo, con independencia incluso de los resultados que pudieran alcanzar otros fenómenos simultáneos dirigidos al mismo fin”. Por ello, se destaca que “por encima de diferencias y disparidades, sirvió para que las Universidades miembros confirmaran, más que descubrieran, señas de identidad comunes, analogías, definiciones y vocaciones compartidas; pero sobre todo, una problemática que se reeditaba con los mismos caracteres en los países de la región”<sup>15</sup>.

Esta justificación es afianzada por lo señalado por Campodónico en cuanto a que “El contexto político regional así como mundial exigía que las universidades asumieran expresamente un protagonismo fundamental en el desarrollo del conocimiento que tendiese a legitimar las aspiraciones de las sociedades tratando de mejorar la calidad de vida de sus habitantes en todos los niveles, tarea más que necesaria si se atiende a la creciente asimetría en la distribución internacional de la riqueza. Es necesario señalar que la idea de integración regional debe ser entendida también como una respuesta político - cultural al proceso de globalización”. En este sentido, “estas herramientas están insertas en una concepción de política de la educación superior donde la pertinencia, la educación como un bien público y los principios de solidaridad regional e interregional son los principios axiales de un desarrollo sostenido en la trayectoria histórica del Grupo Montevideo y que permitirán afrontar los desafíos que el nuevo siglo demandará”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> <http://www.virtualeduca.org>

<sup>16</sup> Campodónico, Rossana (2009).



#### 4. Caracterización en detalle de la Buena Práctica

Analizando los Estatutos de la AUGM, así como el sitio web de la asociación, se extrae lo siguiente:

La AUGM es una organización civil no gubernamental sin fines de lucro que tiene por finalidad principal impulsar el proceso de integración a través de la creación de un espacio académico común ampliado, con base a la cooperación científica, tecnológica, educativa y cultural entre todos sus Miembros. Y cuyos objetivos están vinculados a contribuir al fortalecimiento y consolidación de una masa crítica de recursos humanos de alto nivel, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las capacidades instaladas en la región a saber:

- La investigación científica y tecnológica, incluidos los procesos de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, en áreas estratégicas;
- La formación continua, inscrita en el desarrollo integral de las poblaciones de la subregión;
- Las Estructura y Funcionamiento de gestión de las universidades que integran la Asociación;
- La interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto, difundiendo los avances del conocimiento que propendan a su modernización.

En el contexto de consolidar la organización de la AUGM con base a la definición originaria de “espacio académico común”, fueron establecidos cuatro ejes centrales, a saber:

- 1) Los espacios académicos: en los que la AUGM ha conformado Núcleos Disciplinarios, Comités Académicos
- 2) Los Programas de Movilidad, denominados Programas escala tanto a nivel estudiantil como docente
- 3) Los Programas específicos: dentro de los cuales se destacan las Jornadas de jóvenes Investigadores (JJI), también la AUGM ha firmado convenios para establecer las Cátedras UNESCO y Actividades de Derechos Humanos
- 4) Las Actividades de política universitaria

Es preciso destacar la conformación de los núcleos disciplinarios y comités académicos, que se describen seguidamente:

1. Los Núcleos Disciplinarios son:

- Biofísica
- Ciencia e Ingeniería de Materiales
- Educación para la Integración
- Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria
- Ingeniería Mecánica y de la Producción
- Matemática Aplicada
- Productos Naturales Bioactivos y sus Aplicaciones
- Química
- Sensoramiento Remoto y Meteorología Aplicada
- Virología Molecular
- Enseñanza del Español y del Portugués como segundas lenguas y lenguas extranjeras
- Donación y Trasplante

2. Los Comités Académicos son:

- Agroalimentario
- Aguas
- Atención primaria de la salud
- Desarrollo Regional
- Género
- Historia, Regiones y Fronteras
- Medio Ambiente
- Procesos Cooperativos y Asociativos
- Producción Artística y Cultural
- Salud Animal
- Energía
- Tecnología de la Información y de la Comunicación en Educación Superior
- Medios de Comunicación Universitarios
- Nanociencia y Nanotecnología

Otro eje importante lo constituyen las denominadas Jornadas de Jóvenes Investigadores, que se iniciaron en el año 1993 en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), y que son realizadas anualmente de manera ininterrumpida, por lo cual se han llevado a cabo 17 jornadas anuales consecutivas, con una rotación de universidades organizadoras, convocando a unos 700 jóvenes investigadores, participando en promedio 300 docentes.

La selección de los trabajos de investigación involucra el trabajo de cada Universidad miembro de la AUGM, no solo promocionando las Jornadas entre sus jóvenes investigadores y recibiendo los resúmenes de los trabajos postulados, sino también realizando la selección de acuerdo a sus mecanismos de evaluación internos y en cumplimiento de las disposiciones de la presente Convocatoria. Para ello, a fin de realizar la evaluación y selección de los trabajos, las universidades deben integrar, en el comité interno respectivo, a los responsables de los Núcleos Disciplinarios y Comités Académicos correspondientes, y tener en cuenta los contenidos específicos de cada uno de ellos. Una vez realizada la selección, cada universidad miembro de la AUGM envía los Resúmenes de los trabajos elegidos al Comité Organizador de la Universidad a través de la página Web de las Jornadas.

El comité organizador, de la universidad que está encargada de organizar las jornadas, informa oportunamente acerca de las actividades que se realizarán con los representantes de Núcleos Disciplinarios y Comités Académicos.

Al finalizar las exposiciones, los responsables de los Núcleos Disciplinarios y Comités Académicos promueven instancias de debate entre los asistentes, seleccionando los mejores trabajos de investigación presentados, entregando menciones especiales a los mismos, editando y publicando todos los trabajos presentados en un libro que compendia los mismos en cada edición anual.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

Se destaca en lo desarrollado por la AUGM, lo indicado por Campodónico<sup>17</sup>, en cuanto a que:

- La actividad realizada por los Núcleos Disciplinarios y los Comités académicos constituye una fortaleza para la generación de investigaciones disciplinarias e interdisciplinarias que contribuyan al desarrollo regional;
- Los programas de movilidad tanto estudiantil como docente que desarrolla tienen el valor una herramienta importante en los procesos de integración que pasa no solo por una buena experiencia académica sino también intercultural propendiendo a lograr un nivel de relacionamiento fluido en la región; dado que estos programas han generado en cada una de las universidades miembros la formación de recursos humanos especializados en la temática que tienen una visión nacional y regional convirtiéndose así en una de las capacidades instaladas con las cuales cuenta el Grupo Montevideo y que podrían cooperar con otras iniciativas de igual naturaleza;

---

<sup>17</sup> Campodónico, Rossana (2009).

- Los acuerdos entre todas las universidades permite reducir las trabas para el reconocimiento de los estudios cursados; que es sin duda un asunto complejo en los procesos universitarios de integración, constituyendo un antecedente válido para aplicar a otras situaciones de ofertas educativas.

Un tema adicional es lo concretado en el año 2007, en el cual la AUGM creó “un nuevo Comité Académico Tecnologías de la Información y la Comunicación en Educación Superior coordinado por la Universidad de la República (Uruguay) cuyo principal fundamento al momento de su creación fue que: “A partir del reconocimiento de la importancia indiscutible del tema como herramienta para la promoción de políticas educativas sustentadas en la democratización en el acceso a conocimientos relevantes, se busca realizar acciones cooperativas relacionadas con la investigación y puesta en práctica de emprendimientos educativos innovadores. Se entiende que el fomento de investigaciones y seguimientos conjuntos a cargo de grupos académicos de la región, posibilitaría la realización de una cartografía de buenas prácticas desarrolladas en las universidades de la AUGM, de modo de extraer enseñanza de las experiencias realizadas, potenciando el éxito de acciones a futuro”<sup>18</sup>.

### *Conclusiones*

El proceso de internacionalización exige la adopción de estrategias válidas para lograr definir políticas de reforma en diversos aspectos, y dentro de los cuales las universidades pueden colaborar e influir significativamente, y en mayor medida a través de la conformación de redes.

En este contexto, la AUGM constituye una buena práctica dado que evidencia la aplicación de herramientas tendientes a fomentar e incentivar la investigación y mejor desempeño académico, contribuyendo a incrementar el capital humano y formar el capital social de la región.

---

<sup>18</sup> Campodónico, Rossana (2009).



# CULTIVANDO LA INTEGRALIDAD EN LA GENERACIÓN, PRODUCCIÓN Y SOCIALIZACIÓN COLECTIVA DE CONOCIMIENTO SOBRE COOPERATIVISMO Y ASOCIATIVISMO: EL CASO DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS COOPERATIVOS <sup>19</sup> DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Ec. Milton Torrelli<sup>20</sup>

## 1. Contexto General

En este apartado introductorio conviene comenzar señalando qué se entiende en líneas generales por economía social y solidaria en Uruguay: *“Si bien las experiencias cooperativas y basadas en la ayuda mutua, se remontan a finales del Siglo XIX, con algunas de las oleadas de inmigrantes hacia nuestro país, lo que constituye la primera base social del movimiento cooperativo uruguayo, lo cierto es que deberíamos esperar hasta fines del Siglo XX para que el concepto de la economía solidaria, y las prácticas de nuevos movimientos asociativos, comenzaran a divulgarse en nuestro país”* (tomado de [www.economiasolidaria-uruguay.org](http://www.economiasolidaria-uruguay.org)). Asimismo, es muy débil, más allá de su tradición y de su presencia en sectores clave de la economía del país, la vinculación de otros ámbitos pertenecientes a la economía social en su concepción amplia, como ser las mutuales y otras asociaciones, salvo excepciones.

Diferentes autores coinciden en identificar antecedentes cooperativos ya en el año 1870 e incluso figuras asociativas de mutuo socorro desde mediados del siglo XIX. No obstante, será recién en la década del cuarenta que se legisle parcialmente sobre el tema, al tiempo que será en esa y siguientes décadas que se irán definiendo formal y jurídicamente las distintas modalidades cooperativas existentes en el país hasta la actualidad: agropecuarias, de crédito, de consumo, de trabajo asociado y de vivienda.

Algunos elementos destacados de su evolución histórica son (Bertullo et al, 2004):

- La vinculación con organizaciones o gremiales de trabajadores.
- El papel determinante del Estado, tanto en su fomento como en la obstaculización de su desarrollo.
- El aprovechamiento de diversos espacios de actividad que han dejado las diversas modificaciones en el rol del Estado.
- La fuerte presencia en el interior del país.
- Su marcada autonomía y pluralidad.

---

<sup>19</sup> UEC hace parte del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Universidad de la República, Uruguay.

<sup>20</sup> Docente de la Unidad de Estudios Cooperativos (SCEAM). Los comentarios aquí vertidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

En cuanto a la evolución de la Economía Social y Solidaria, en las últimas décadas, el sector parece haber seguido de alguna forma las estimaciones que la CEPAL realizaba para América Latina en la década de los ochenta. Allí se estimaba que pese a la diversidad del sector en AL, se visualizaban algunas directrices principales que permitían suponer que a futuro el mismo adoptaría al menos tres formas probables: 1) cooperativas de gran magnitud que, al igual que las europeas y/o de otros países desarrollados, incrementarían sus vínculos con las empresas capitalistas clásicas, 2) un segundo ámbito podría constituirse si se lograra vincular a las cooperativas medianas con las políticas sociales estatales, las que se podrían orientar a favorecer los intereses de ciertos grupos en cuanto a opciones habitacionales, de trabajo, de producción agrícola, agropecuaria, pesquera o de otro tipo y, 3) una tercera modalidad podría configurarse en relación a la posibilidad de generar nuevas formas de organización, tal vez más heterodoxas, más flexibles, que la cooperativa propiamente tal, y que podrían ofrecer nuevos espacios para sectores tradicionalmente excluidos (CEPAL, 1989).

En líneas generales esto se visualiza en Uruguay, con ciertas particularidades como resulta natural. En primer lugar, si bien pocas -dado entre otras cosas el pequeño tamaño de su economía-, existen cooperativas “grandes” integradas al funcionamiento del sistema con un funcionamiento sin mayores diferencias que las empresas de capital. Al igual que en otros países de la región, en Uruguay se ha desarrollado un sector vinculado a una población de “tradicionalmente excluidos” como menciona la CEPAL para el conjunto de AL, presenta una más o menos reciente problemática en materia de empleo resultado en líneas generales de las políticas liberales y las distintas crisis económicas que ha atravesado el país en las últimas décadas. Finalmente, la mayor parte del sector, con tradición de décadas en el país ha continuado siendo un ámbito de resolución de ciertas necesidades de un amplio sector de la población. Ello, sin embargo, sin una vinculación fuerte y mucho menos virtuosa con las políticas públicas, y con un dinamismo menor al deseado así como al que podía preverse en los ochenta.

En ese marco, puede arriesgarse aquí una hipótesis general respecto a que el sector cooperativo en Uruguay acompañó o estuvo estrechamente vinculado, más allá de sus particularidades e insuficiencias internas como sector, al devenir general de la economía y la política nacional.

Así, junto a la restauración democrática y luego de haber servido de “islas de libertad” durante el período dictatorial en el país (1973-1985), comenzó a ordenarse con cierta fuerza en la segunda mitad de los años ochenta. En ese marco, se creó la CUDECOOP (1988), confederación única que nuclea al sector en el país desde ese momento, al tiempo que se desarrolló el primer Censo Cooperativo Nacional (1989) con y desde la Universidad de la República (Universidad

donde se creó la Unidad de Estudios Cooperativos en 1988),<sup>21</sup> para aportar al desarrollo del sector. Finalmente, desde el Estado se crearon dos direcciones de fomento cooperativo que funcionaron hasta 1991, cuando por Decreto N° 128/991 se instauró la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC), siendo concebida como un espacio de relacionamiento entre el Estado y el sector cooperativo para entre otras cosas aportar al fomento y desarrollo del mismo.

No obstante, en el marco de la política liberal de los noventa y luego en el marco de recesión y posterior crisis del período 1999-2002, el sector no logró en términos generales una expansión significativa en sus distintas modalidades, si bien continuó siendo un sector de referencia en plano nacional a nivel económico y político. La Universidad y su Unidad de Estudios Cooperativos tampoco tuvieron mayor dinamismo en sus vínculos, estudios y aportes al sector. Asimismo, el funcionamiento de la CHC fue irregular en el tiempo y desde su creación hasta años recientes tuvo escasa repercusión en el accionar cooperativo, y con ella las políticas públicas dirigidas a su fomento, básicamente restringidas desde hace décadas a ciertos beneficios tributarios.

En definitiva, en términos históricos, pese a su matriz estado-céntrica, *“A diferencia de otros países con políticas públicas ya muy desarrolladas en la materia (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, últimamente Ecuador) en Uruguay hubo una notoria ausencia en materia de difusión y promoción del cooperativismo, pero aún más de otras fórmulas solidarias convergentes bajo el paraguas conceptual de la economía social y solidaria”* (Coordinadora Nacional de Economía Solidaria, 2008).

A pesar de lo dicho hasta aquí, en los últimos cinco años, coincidiendo con el primer gobierno de un partido de izquierda u orientación progresista en el país y en el marco de un desempeño económico muy por encima de la media histórica nacional (6,1% en promedio en los años 2005-2009), la situación antes descrita ha mejorado en algún sentido. En efecto, si bien no libre de tensiones y distando en mucho de los niveles deseados, la vinculación del sector con las políticas públicas y en cierta medida también con la Universidad han mejorado en base a algunos logros de cierta importancia. Así, existe expectativa respecto a si el sector estará en condiciones de aprovechar la continuidad de coyuntura más favorable que en décadas previas, no libre por supuesto de desafíos y amenazas, que no es posible desarrollar aquí.

En términos universitarios el interés por la temática cooperativa se ha renovado en buena medida, parte y solo parte de lo cual nos ocupará en los próximos apartados al describir la evolución de la UEC en los últimos años.

---

<sup>21</sup> Única Universidad pública en el país y principal ámbito de educación terciaria. Aún hoy, luego de un proceso de creación y de cierta expansión de las universidades privadas en el país desde fines de los ochenta, la Universidad de la República alcanza a más del 80% de la matrícula universitaria en el país.



En materia de política públicas, las principales medidas del pasado gobierno han consistido en: i) la aprobación en 2008 de una ley general de cooperativas, luego de varios años de lucha del sector cooperativo por tener una legislación única para todas sus modalidades, que entre otras disposiciones crea el Instituto Nacional de Cooperativas (INACCOOP) y nuevos financiamientos bipartitos para el fomento del sector, ii) se desarrolló una nueva forma de cooperativas de trabajo desde 2006 en la búsqueda de aportar a la inclusión social, las denominada Cooperativas Sociales, iii) el apoyo al sector ha llegado también a algunas intendencias departamentales del interior del y iv) se realizó en 2009 un segundo censo nacional del cooperativismo, cuyos primeros resultados sujetos a revisión son reproducidos en el siguiente cuadro como forma de visualizar la situación actual del sector en el país.<sup>22</sup>

### Resultados Preliminares del Censo Cooperativo 2009 (Uruguay)<sup>23</sup>

Modalidad cooperativa / Variable	N° de Cooperativas	N° de Socios	N° de Trabajadores	Remun. Anuales (\$)	Ingreso anual bruto (miles de \$)	Remun. / Ingresos (%)
<b>Agrarias</b>	80	11.873	4.214	1.024.624.317	17.496.164	5,9
<b>Agroindustriales</b>	2	146	47	7.355.566	148.504	5,0
<b>Ahorro y Crédito (A y C) de Capitalización</b>	59	976.983	1.019	292.835.639	1.435.662	20,4
<b>A y C de Intermediación Financiera</b>	8	29.695	125	39.014.110	194.923	20,0

.../...

<sup>22</sup> Por mayor información respecto a las políticas públicas mencionadas y otras, ver: [www.oibescoop.org](http://www.oibescoop.org)

<sup>23</sup> Uruguay cuenta con una población de aproximadamente 3,4 millones que crece históricamente a tasas muy reducidas (con una tasa global de fecundidad de 2,2, una tasa de mortalidad infantil de 9,53 por mil y una esperanza de vida al nacer de 75 años), un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que en 2009 estuvo en promedio en torno a 9.350 dólares, tasas de desempleo desde 2007 en cifras de un dígito y actualmente en mínimos históricos (en el promedio de 2009, 7,3%), niveles de inflación de un dígito desde 2004, niveles de pobreza que vienen en descenso en los últimos años si bien aún se encuentran en niveles muy elevados (20,5% bajo la línea de pobreza al cierre de 2008 y 1,5% en situación de indigencia) y una tasa de analfabetismo inferior al 3%.

.../...

<b>Modalidad cooperativa / Variable</b>	<b>N° de Cooperativas</b>	<b>N° de Socios</b>	<b>N° de Trabajadores</b>	<b>Remun. Anuales (\$)</b>	<b>Ingreso anual bruto (miles de \$)</b>	<b>Remun. / Ingresos (%)</b>
<b>Consumo</b>	35	162.681	1.396	361.641.107	2.096.339	17,3
<b>Médicas</b>	48	1.113	7.565	1.853.108.347	4.418.693	41,9
<b>Producción o trabajo asociado</b>	177	5.487	9.895	2.414.799.785	5.666.518	42,6
<b>Sociales</b>	130	2.683	1.969	187.747.797	404.158	46,5
<b>Sociedad de Fomento Rural</b>	47	10	409	58.554.510	1.215.089	4,8
<b>Vivienda</b>	580	22.919	804	73.550.213	389.105	18,9
<b>TOTAL</b>	<b>1.166</b>	<b>1.223.580</b>	<b>27.443</b>	<b>6.313.231.390</b>	<b>33.465.153</b>	<b>18,9</b>

Nota 2: El tipo de cambio promedio en 2008 fue de 20,9 pesos uruguayos por dólar.

Nota 1: Los valores en \$, están a valores constantes de diciembre de 2008.

FUENTE: Elaborado por INACOOOP con la base de datos de INE, la que aún está en proceso de revisión.

## 2. Identificación e Historia del Proceso

En la actualidad la UEC, con un equipo de trabajo en continuo crecimiento, está conformada por casi 40 docentes. Algo más de 20 de ellos forman parte de la plantilla estable de trabajo y el resto pertenece en casi todos los casos a investigadores de otros servicios (facultades) de la Universidad, teniendo todos una activa participación en los proyectos y actividades de la Unidad así como en su dirección y gestión. Las disciplinas de procedencia de los mismos son muy variadas, actualmente: Ciencia Política, Comunicación, Trabajo Social, Agronomía, Psicología, Historia Económica, Química, Contaduría, Administración, Ciencias de la Educación, Ciencias Económicas, Veterinaria, Derecho, Sociología, Antropología, Ingeniería.

La Unidad cuenta con un curso de grado para estudiantes de las distintas facultades de la Universidad desde 2003, siendo desde 2006 de carácter anual, con una participación de aproximadamente entre 60 y 80 estudiantes.

Desde 2006 viene desempeñando quizás su línea de trabajo más innovadora y compleja, la Incubadora de emprendimientos económicos asociativos populares (Incoop/UEC).

Hasta la fecha ha desarrollado 13 proyectos de investigación internacional y uno de carácter nacional.<sup>24</sup> Tiene en marcha dos investigaciones con financiamiento propio<sup>25</sup> y recientemente se ha abocado a procurar el desarrollo de equipos o núcleos de investigación e intervención que compartan acciones de investigación e intervención. En ese sentido se han constituido espacios de trabajo específicos relacionados a determinados sectores económicos, varios de los cuales han procurado mediante la presentación de proyectos a fondos concursables aumentar los recursos para tareas de investigación en la Unidad.<sup>26</sup>

La UEC desde hace varios años se encuentra articulada activamente a redes interuniversitarias internacionales (actualmente a la Red Rulescoop, Oibescoop y Procoas, en esta última ejerciendo la coordinación) y una nacional intra-universitaria (Red Temática de Procesos Asociativos y Cooperativos e integra el Núcleo-red de sujetos colectivos y pensamiento crítico en América Latina). Asimismo, la UEC mantiene un estrecho vínculo con las organizaciones del sector. En especial mantiene acuerdos de trabajo específicos con la Federación de

---

<sup>24</sup> Los temas tratados han sido varios, entre los que destacan: historia del cooperativismo en el país, empresas recuperadas y en general cooperativas de trabajo asociado, procesos de innovación y procesos de formación, desarrollo rural, e integración regional y cooperativismo.

<sup>25</sup> Vinculados al desarrollo local y cadenas productivas uno, y el otro a gobernanza y gestión cooperativa.

<sup>26</sup> Actualmente, los temas abordados son: procesos autogestionarios, cooperativas de clasificación de residuos urbanos, cooperativismo de vivienda, procesos asociativos rurales y sistema de pesca artesanal.

Cooperativas de Producción (FCPU) y contactos fluidos con otras federaciones de cooperativas. Además, es miembro del Consejo Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria.

Ha producido dos libros, aproximadamente 10 artículos en revistas internacionales indexadas y más de 20 en revistas y publicaciones nacionales, más de 20 ponencias en eventos internacionales y un número mayor en eventos nacionales, y ha participado activamente en ceca de 50 congresos, simposios y foros nacionales e internacionales.

Asimismo, la UEC desde 2002 procuró mantener y mejorar una de las pocas actividades llevadas adelante en la etapa anterior de la Unidad, es decir, la edición de un boletín periódico, al cual no solo se logró darle anualidad, sino que se lo transformó desde 2007 en revista y actualmente se piensa no solo editar dos números por año sino también que pase a ser una publicación arbitrada.

Finalmente, realiza desde 2003 Jornadas Universitarias sobre Cooperativismo, Economía Solidaria y Asociativismo en promedio cada 2 años.

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Teniendo en cuenta que, una buena práctica no implica perfección, y en línea con la definición que de ellas se ha desarrollado en esta publicación, la propuesta de escoger a la UEC como una buena práctica se fundamenta en varios aspectos como:

En materia de gestión interna del colectivo, en sí misma es una práctica poco desarrollada en el ámbito universitario el modo de funcionamiento que ha adoptado la UEC, el cual replica la organización de una cooperativa.<sup>27</sup> Por otra parte, la fuerte participación efectiva de estudiantes en su seno, le ha conferido gran dinamismo.

Es importante también destacar el compromiso de varios investigadores con alta experiencia en el tema de Economía Social y Solidaria, esto ha llevado a que desde el comienzo de la reestructuración de la Unidad en el 2002 (y a pesar de lidiar con varios años de escasez de recursos económicos y con la poca relevancia del tema en la agenda universitaria), se haya aprovechado al máximo el trabajo y el financiamiento de redes internacionales enfocadas en la investigación del sector.

---

<sup>27</sup> Su órgano fundamental de toma de decisiones es un Plenario que reúne a todos los colegas de la UEC, con una frecuencia de tres a cuatro veces por año. Funciona como una asamblea donde se definen los objetivos y líneas estratégicas fundamentales. Por otro lado hay un Equipo Coordinador que lo integran representantes de los distintos equipos y núcleos de trabajo y el coordinador de la Unidad. En este espacio se definen las resoluciones de carácter cotidiano.

Así mismo, cada uno de los proyectos desarrollados se utilizó para incorporar al equipo estudiantes y jóvenes profesionales, y así de esta forma se creó la UEC, la cual se caracteriza hasta el día de hoy, por la participación equitativa de estudiantes y docentes para la expresión de ideas y el aporte de conocimientos.

El trabajo ampliamente interdisciplinario resultante de dicho proceso es claramente otra de las particularidades de la UEC, frente a un objeto de estudio y de trabajo conjunto que así lo requiere por su carácter al mismo tiempo de sujeto social, emprendimiento económico, fenómeno cultural y ámbito político que sin duda es el sector cooperativo y sus emprendimientos en concreto. Esa perspectiva abierta al saber del otro, tanto en lo disciplinar como sin prejuicio al aporte de estudiantes, resulta un buen caldo de cultivo para la conceptualización del saber con que cuentan los integrantes de emprendimientos de economía social y su aceptación como un saber válido y, por tanto, la confianza y apuesta al diálogo entre los distintos saberes en una construcción conjunta de salidas a situaciones difíciles y de alternativas de desarrollo participativas hacia adelante.

Con esas bases echadas y con un colectivo de docentes amplio, la UEC pudo ser parte destacada del dinamismo que adquirió la extensión en la UdelaR, resultado tanto de mejoras presupuestales en la misma como de una nueva concepción en materia de extensión, educación e investigación. Donde la primera adquiere mayor importancia que en décadas pasadas, la segunda se piensa en términos más interdisciplinarios e integrales, y la tercera, en clave más participativa y con énfasis hacia problemas clave para el desarrollo nacional.

Así, la UEC en menos de 10 años, ha logrado no solo consolidar un cuerpo docente numeroso partiendo prácticamente de la nada, sino que ha desarrollado un proceso siempre dinámico (y quizás esta sea su principal virtud) en relación a sus actividades; y lo ha hecho bajo concepciones y dispositivos participativamente formulados, aprendiendo de la experiencia internacional y utilizándola creativamente en lo local.

En resumen, los docentes de la UEC entienden que la actividad universitaria es la conjunción de tres espacios diferentes pero convergentes (extensión, investigación y enseñanza). No es posible plantearse el desarrollo de una sin la otra, esa convergencia da sentido a la actividad universitaria. En ese marco, su mayor énfasis está centrado en una práctica integral entre las funciones universitarias y lo interdisciplinar. En particular, la puesta en juego de esos lineamientos de trabajo en sus dispositivos de enseñanza y de trabajo con emprendimientos productivos, a través de su curso-taller y de la Incubadora, son los dos ámbitos que mejor reflejan el trabajo de la UEC y fundamentan en términos de contenidos y de metodología su tratamiento como una “buena práctica” universitaria, que si bien presenta elementos singulares es materia de posibles aprendizajes y adaptaciones a otros contextos.

#### 4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica

Como toda organización en movimiento la UEC va configurando sus definiciones en la medida que es exigida por sus integrantes y se deja interpelar por la realidad social de la que forma parte y a la que pretende transformar con su accionar. Asumir los desafíos exige cambiar las formas de concebir y organizar el trabajo de sus equipos.

La UEC ha tomado distintas definiciones de prioridades desde 2002. Una primera etapa fue de expansión con base fundamentalmente a proyectos de investigación, muchos de ellos de carácter histórico y exploratorios, que permitieron una base de crecimiento del equipo y de acumulación básica de conocimientos sobre el desarrollo del sector cooperativo en el país y la región. Luego, la Unidad se avocó con fuerza en los últimos cinco años a consolidar su plantilla de investigadores en torno al desarrollo y perfeccionamiento de dos grandes dispositivos de difusión de conocimientos y de puesta en juego de las tres funciones universitarias (educación, investigación y extensión): el curso-taller de cooperativismo y asociativismo y la Incubadora de emprendimientos asociativos, el ámbito por excelencia que se encontrado la Unidad para aportar al desarrollo del sector de forma aplicada y pertinente. Finalmente, y algo más recientemente, la Unidad ha entendido que era hora de profundizar en sus líneas de investigación y producción académica, vinculándola directamente con sus prácticas, es decir, bajo un proceso marcadamente endógeno e inductivo de construcción de las nuevas líneas de investigación.

##### *a) Curso-Taller sobre Cooperativismo y Asociativismo*

Su objetivo básico es el de contribuir a los procesos de formación permanente en cooperativismo y asociativismo al interior de la Universidad y en los diferentes espacios de la sociedad civil, apostando a la reflexión crítica sobre los límites y posibilidades de las formas asociativo-cooperativas en la actualidad y desde una perspectiva socio-histórica. Es decir, generar un espacio de formación en el que estudiantes, docentes y trabajadores se vean desafiados por la temática y la construcción de un abordaje integral (enseñanza - extensión - investigación) e interdisciplinario. En efecto, no solo participan estudiantes de las más diversas disciplinas científicas, sino que también existe la participación de trabajadores del sector asociativo nacional, con lo cual se pretende que los distintos saberes se conjuguen y desafíen en el propio proceso de formación y discusión sobre las problemáticas del sector en la realidad actual del país y el mundo.

El Curso-Taller, tiene un marcado énfasis en la experimentación tanto en la temática como en la forma, procurando constituir un espacio de formación integral. En ese proceso se viene acumulando reflexión y experiencia, para la construcción de una propuesta educativa que integre la enseñanza, la investigación y la extensión, como forma de acercarse y construir conocimiento en diálogo con los procesos colectivos, sus problemas y potencialidades.

El diseño curricular se estructura en la combinación de: instancias generales, mesas de debate, salidas de campo, trabajos con equipos interdisciplinarios, talleres temáticos, jornadas de presentación de trabajos y elaboración colectiva. La Unidad a medida que trabaja con emprendimientos de la economía social y solidaria como con sus instituciones, va generando cercanías y acuerdos que luego permiten visitas y trabajos breves de los estudiantes en su interior. Se entiende que la vivencia presencial por parte de los estudiantes del modo de trabajo y circunstancia en el que el mismo se desarrolla en dichos emprendimientos, no es factible de ser reproducido en el aula.

El Curso-Taller no solo procura una aproximación a los conceptos básicos y la evolución del sector cooperativo en el mundo de las ideas y en práctica tanto nacional como internacional (en una universidad que no cuenta prácticamente con otros ámbitos de estudio del sector en particular y en cuyas facultades la especificidad del mismo no forma parte del currículo), sino que entiende como una forma de aproximarse a la realidad cooperativa desde la reflexión crítica y la investigación exploratoria por parte de los estudiantes mediante el trabajo grupal pretendidamente interdisciplinario.

En una universidad que no investiga mucho en el tema, dichas investigaciones exploratorias son fuente de nuevas líneas de trabajo y reflexión, e incluso han inducido a algunos estudiantes a orientar temáticamente sus tesis de grado. Asimismo, es una fuente inagotable de nuevos universitarios que comienzan a trabajar en la temática y a desempeñarse en la extensión universitaria, tanto dentro como fuera de la UEC.

En el continuo replanteamiento del Curso-Taller con base a la experiencia y aprendizajes que se van generando, el curso en su edición de 2009 incluyó un trabajo de profundización en las temáticas de: 1) Precariedad y formas de acción colectiva, 2) Procesos de innovación en los emprendimientos asociativos; y 3) Sociedad, Estado y Mercado: una perspectiva desde la Economía social y solidaria; y en la presente edición de 2010 se profundizará en las mismas en el entendido de que constituyen campos problemáticos de importancia para los procesos cooperativos y asociativos en el capitalismo actual, al tiempo que permiten un mayor grado de visibilidad del aporte disciplinar al fenómeno complejo de la cooperación y asociación con distintos fines productivos.

De esta forma, el Curso-Taller ha sido de alguna forma un antecedente, y hoy se constituye como uno de ellos, de lo que actualmente en la Universidad de la República se propone desarrollar en el 2010 en todas sus facultades: *Espacios de Formación Integral (EFI)*. Dichos espacios buscan ser lugares donde el estudiante desarrolle prácticas integrales desde su ingreso a la Universidad, favoreciendo la promoción del *“pensamiento crítico e independiente, (...) impulsando el desarrollo del conocimiento y la resolución de problemas de interés general”*,

articulando las tres funciones universitarias: enseñanza, extensión e investigación. La renovación de la enseñanza, como ya fuera mencionado, es uno de los grandes procesos que la Universidad está revitalizando, promoviendo de manera integrada la iniciación a la investigación y la innovación en los planes de estudio.

Ahora bien, el equipo de formación de la UEC, y de forma creciente en trabajo conjunto con los integrantes de la Incoop / UEC, desarrolla tareas de formación de distinto tipo, que complementan y dialogan con la enseñanza de aula. Los mismos pueden sintetizarse en cuatro tipos: i) instancias de formación con emprendimientos que lo demandan, alguno de los cuales luego pasan a una forma de trabajo más profundo ingresando en un proceso de incubación, ii) formación en la temática a docentes de enseñanza media, iii) desde 2008 se realizan instancias de trabajo y formación en temáticas cooperativas para trabajadores y emprendimientos en distintas regiones del interior del país, en coordinación con otras Unidades temáticas del SCEAM o con el Centro Universitario de Región Este (CURE) de la Universidad de la República, o bien con la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y sus líneas de trabajos en el interior del país, y iv) en instancias formativas y talleres de trabajo colectivo con Cooperativas de Educación.

#### *b) Incoop / UEC*

*La incubación es un proceso de intervención compartido entre universitarios y trabajadores asociados, en emprendimientos económicos cooperativo-asociativos atendiendo a todas sus dimensiones: productivas, sociales, educativas, jurídicas, económico-administrativa, etc. Integrando las funciones de enseñanza, extensión e investigación. La incubadora es ante todo un acto pedagógico de reconocimiento de saberes y construcción de viabilidad desde el apoyo mutuo entre los trabajadores universitarios y los trabajadores asociados en los emprendimientos (Incoop / UEC).*

#### *La idea original y sus objetivos*

Desde su “refundación” en 2002 los integrantes de la UEC se propusieron el desarrollo de una incubadora de cooperativas, o más en general de emprendimientos asociativos, entendiendo por éstos aquellos que básicamente cumplen con que: a) el trabajo predomina sobre el capital, b) son el núcleo voluntario de sujetos sociales con un objetivo concreto, y c) tienen un funcionamiento interno democrático. En aquel momento, fuertemente condicionado por la crisis económico-social de 2002, se entendía que *“La propuesta de incubación de cooperativas atiende al menos a tres realidades de la coyuntura contemporánea del país y de la Universidad. En primer lugar la debacle de un modelo económico; en segundo lugar la vigencia de una alternativa*



*solidaria como el cooperativismo; finalmente, como ya fue expuesto, el desarrollo de una política mucho más activa y comprometida desde la Universidad” (Isola y Silveira, 2003: 52).*

El proyecto demoró en concretarse, comenzando sus actividades en 2006, y si bien el contexto por suerte era ya de crecimiento económico, los problemas de distribución del ingreso y la necesidad de inclusión social de una parte considerable de la población o la simple superación de la precarización laboral, continúan siendo razones más que justificadas para el esfuerzo de una incubadora que procure de alguna forma responder a la *“necesidad de generar emprendimientos “protegidos” en su comienzo, por tratarse ésta de una etapa en donde se generan los mayores riesgos y las mayores dificultades”*. Y por ello la idea de desarrollar *“una iniciativa orientada al apoyo y promoción de emprendimientos de trabajo cooperativo, y a la vinculación de éstas con las actividades universitarias tradicionales (enseñanza, investigación y extensión)”* (Isola y Silveira, 2003: 53).

Y se agregaba, *“el carácter bidireccional de las actividades, y la construcción colectiva de los saberes [y que] la extensión como elemento fundador del proceso exige además el acercamiento interdisciplinario [...] La capacidad de generar conocimiento científico pertinente es parte del desafío de este emprendimiento, y es una de las fortalezas más importantes para la justificación de su existencia en el ámbito universitario”* (Isola y Silveira, 2003: 54).

*En resumen, se planteaba que “la Incubadora debe ser vista como un Programa de Integración Universitaria, que además permita la creación de organismos que lleven adelante iniciativas económicas aportando directamente en la generación de empleo y riqueza”* (Isola y Silveira, 2003: 54). De esta forma, al igual que el Curso-Taller, la Incoop / UEC fue desde su inicio concebida como un EFI,<sup>28</sup> al mismo tiempo que un mecanismo de desarrollo del sector cooperativo y asociativo.

Es de interés, destacar que nuevamente en el caso de incubadora la UEC se vio beneficiada por experiencia externa, al tiempo que tuvo la capacidad de tomar y adaptar a la realidad nacional y de la Universidad un instrumento desarrollado fuera de fronteras, en este caso en Brasil, donde ya hace varios años que este tipo de experiencias se venían realizando en varias de sus universidades.

---

<sup>28</sup> Se viene trabajando actualmente en la concreción con algunas facultades para desarrollar un Espacio de Formación Integral o de prácticas integrales, reconociendo las dificultades que suponen la adecuación de los tiempos curriculares con los tiempos de los emprendimientos y sus requerimientos.

## *El funcionamiento actual*

Actualmente, el objetivo general de la Incoop / UEC expresa resumidamente varias de esas líneas de acción: *“Contribuir a la construcción de viabilidad socio-económica, la consolidación y desarrollo de emprendimientos populares asociativos, democráticos, autogestionarios y solidarios; generando y difundiendo conocimiento y tecnología necesaria y pertinente a los mismos; creando así espacios de encuentro y aprendizaje conjunto entre la Universidad y los participantes”*.<sup>29</sup>

Dirigida a grupos cuya mayoría de miembros estén en situación de desempleo, riesgo de desempleo o precariedad laboral, carezcan de medios para costear asistencia técnica y manifiesten la voluntad de satisfacer sus necesidades de trabajo mediante la creación de un emprendimiento asociativo autogestionario.

El programa está conformado con 12 docentes provenientes de las más variadas disciplinas y estructuradas con base a tres grandes áreas: i) relacional y socio-jurídica, ii) económico-contable-administrativa y iii) tecnológico-productiva. Luego, se organiza el trabajo en equipos de incubación que tienen carácter interdisciplinario con aportes de las diferentes áreas a fin de responder a los requerimientos de los diversos emprendimientos. Finalmente, se procura siempre que sea posible la intervención de estudiantes que acompañen los procesos de incubación desde o mediante distintos mecanismos de participación.

Se trabaja en fases diversas, teóricamente formuladas como: pre-incubación, incubación y des-incubación (Cruz, 2004). Cada una de las fases puede dar lugar a la siguiente o no, concluir en acuerdos de trabajo o no, según los casos y la voluntad de las partes.

A algo más de 3 años de funcionamiento, la Incoop / UEC ha logrado recientemente culminar algunos procesos de incubación, algo que es bien importante dada la dificultad de des incubación efectiva que se observa en las incubadoras brasileras, el otro país donde se llevan a cabo experiencia de este tipo. Asimismo, en los últimos dos años viene aumentando el número de emprendimientos en proceso, que en la actualidad alcanzan aproximadamente a 10. Asimismo, es de destacar que dado que el mecanismo funciona metodológicamente y como requisito con base a acuerdos bipartitos Universidad y emprendimiento, por diversas razones no siempre se llega a acuerdos y en otras ocasiones no se logra culminar el proceso.

---

<sup>29</sup> Ver: [www.extension.edu.uy/uec/incubadora](http://www.extension.edu.uy/uec/incubadora)

No es posible aquí desarrollar todos los aspectos del dispositivo de la Incoop / UEC,<sup>30</sup> no obstante es de interés mencionar algunos de sus lineamientos metodológicos claves y que explican sus vinculaciones con la investigación a partir de la práctica.

### *Propuesta metodológica*

- El sujeto de la incubación es el grupo de emprendedores en pleno: no se procura formar y dialogar exclusivamente con quienes eventualmente ejercen cargos de responsabilidad, quienes ostentan mayores niveles de liderazgo o con los más motivados.
- El trabajo se orienta según las exigencias de la realidad, conformándose equipos con perfiles específicos atendiendo a las características y problemáticas particulares de los emprendimientos (coordinación de campo).
  - a) El proceso de formación procura la coherencia con los principios cooperativos, buscando que la experiencia de enseñanza-aprendizaje desarrolle al mismo tiempo el enriquecimiento cultural, la afectividad que se genera y la reflexión permanente sobre los valores que orientan la práctica.
- Se prevén espacios interdisciplinarios de construcción teórico-metodológica, así como a la interna de las disciplinas actuantes, con eje en cada emprendimiento específico, en problemáticas comunes a distintas experiencias y en el dispositivo global de incubación.

### *Principales definiciones conceptuales*

- ¿Cómo construir viabilidad allí donde en principios es muy difícil que exista? Ésta es la gran pregunta que guía la acción. Se concibe a la viabilidad no de forma estática, sino como proceso. Asimismo, la misma no es determinada únicamente ni principalmente por su aspecto económico, sino que también es social, institucional y político-cultural. En el entendido de que la misma no está dada de una vez y para siempre y que exige un proceso orientado a la resolución permanente de tensiones, conflictos, contradicciones y condicionamientos.
- El factor trabajo es el eje estructurador en procura de generar mejor empleo.
- Construcción conjunta de conocimientos: ni visión instrumentalista de la universidad por parte de los emprendimientos, ni visión de transferencia mecánica y poco comprometida de conocimientos desde la universidad.
- Generar nuevas prácticas y formas de hacer universidad. Teniendo la responsabilidad como Universidad de generar conocimiento (pertinente) y problematizar críticamente la realidad.
- No pretende comportarse como consultoría, simplemente “acompañar de forma voluntarista” y procurar evitar la generación de tecno-dependencia.

---

<sup>30</sup> En base a Sarachu (2009), Matonte (2008), Torrelli (2007) y <http://www.extension.edu.uy/uec/incubadora>

- Se trata de un proceso (a todas luces deseable y estrictamente necesario) de formación tanto de incubados como de incubadores, buscando soluciones en pie de igualdad, de forma participativa y rigurosa, creativa y pertinente.
- Efectivamente, lo anterior no es posible sin la integración profunda de la enseñanza-formación, la investigación y la extensión. Se requiere las tres funciones al servicio de la producción de conocimiento pertinente y su transmisión y efectiva implementación en campo.
- Ahora bien, “no todos sabemos de todo”, existen responsabilidades y posibilidades que se abren a cada disciplina... Y a ello no puede renunciarse. Se trata de generar y sobre todo de pensar interdisciplinariamente los problemas y soluciones, para luego aportar disciplinariamente a su diseño y puesta en práctica.

*En resumen, los grandes desafíos son*

- Construir viabilidad desde la autogestión de los trabajadores, transformando la universidad en el proceso.
- Como podemos desde la universidad pedir al movimiento que se transforme en un cambio civilizatorio basado en la cooperación, solidaridad, autogestión y viabilidad económica, cuando no podemos ni siquiera cambiar los hábitos perversos que muchas veces presentan nuestras universidades.
- El siglo XXI es el siglo del conocimiento, en AL él se genera mayoritariamente en las universidades públicas... entonces, se requiere un cambio. Pero ¿qué cambio vamos a propiciar en ellas?

Finalmente, destacar que los trabajos de coordinación interinstitucional son fundamentales y se realizan activamente, siendo parte central del trabajo. Ello tanto para atender solicitudes derivadas por instituciones públicas u organizaciones representativas del sector, como para procurar líneas de financiamiento, integrar propuestas de capacitación para los trabajadores asociados a los emprendimientos, o generar iniciativas para el desarrollo local; o bien finalmente para llevar adelante pasantías orientadas al desarrollo de productos y/o procesos en los emprendimiento en el trabajo conjunto con instituciones tecnológicas tanto universitarias como no.

*Vinculaciones directas con la investigación*

Este vínculo se da en distintos planos. En primer lugar, existe un aprendizaje y generación de conocimiento en la propia práctica y los requerimientos concretos o específicos que cada situación, cada sector en el cual se mueven las cooperativas incubadas, cada tema que aparece en la agenda de los temas a ser tratados en el Curso-Taller, etc., van requiriendo y que en la mayoría de las veces desafían los conocimientos que a priori traen los docentes desde sus disciplinas.

Un segundo nivel se vincula a la investigación y sistematización de procesos y resultados que surge de pensar la/s incubación/es. En este sentido, por ejemplo, en el marco del curso se han generado tres ponencias y dos artículos en lo relativo a educación y comunicación y procesos de aprendizaje por parte de algunos de sus docentes; mientras que en la incubadora son seis las ponencias y algunos menos los artículos en revistas nacionales y extranjeras, los que no solo problematizan y sistematizan sus líneas principales de acción y bases conceptuales y metodológicas, sino que avanzan tanto en las limitaciones internas y externas a los procesos de incubación como en los resultados de algunos instrumentos puestos en funcionamiento en los distintos emprendimientos concretos.<sup>31</sup> Así, se participó desde el 2006 a la fecha en eventos académicos nacionales y regionales presentando la experiencia de la Incubadora, logros, avances y dificultades de la misma, integrando como asociados la red de Incubadoras universitarias tecnológicas de cooperativas populares (ITCP) de Brasil.

Finalmente, pero quizás lo más importante en cuanto a la vinculación con la investigación más de base, es que la UEC procura y casi todas las líneas actuales de investigación a ello responden, que la acción en campo sea la que abra los principales temas a ser investigados. Ello no olvidando que hay temas que no necesariamente surgen de la experimentación, pero reconociendo su importancia, máxime desde el ámbito institucional desde donde se desempeña la UEC, que es un ámbito central de la Universidad de la República dedicado a la extensión y las vinculaciones con el medio.

### *Sistematización de prácticas*

Resta destacar, que aparte de los mencionados trabajos realizados por aporte de docentes integrantes de la Incoop y el Curso-Taller en cuanto a la sistematización de sus principales líneas de acción y sistematización de las prácticas llevadas adelante, en ambos ámbitos se ha propiciado el seguimiento y observación externa así como la sistematización más o menos continua de las prácticas. En el primer caso, con la presencia de observadores externos al equipo base del curso y la devolución posterior de lo observado hacia los docentes en procura de problematizar las prácticas educativas. En el segundo, dentro de la UEC está trabajando un núcleo "Sobre procesos asociativos" que tiene el cometido de realizar una sistematización del proceso de intervención universitaria llevado adelante por la Incubadora, lo que constituye una objetivación del proceso de trabajo y sus marchas y contramarchas habilitando aprendizajes para otras intervenciones.

---

<sup>31</sup> Entre otros temas, la organización y gestión cooperativa, prácticas integrales hacia la construcción colectiva de viabilidades, los condicionamientos para el desarrollo de la autogestión y caminos para su superación, las fortalezas y debilidades de política públicas hacia el sector cooperativo como la generación de Cooperativas Sociales durante el pasado período de gobierno.

## 5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones

La experiencia de la UEC muestra que si bien es necesario contar con una buena coyuntura, es posible aportar a que ello pase, con una actitud fuertemente proactiva. Así, la UEC creció a partir del compromiso y acción común de estudiantes y docentes interesados en la temática. Utilizó para ello como soporte en un primer momento las redes internacionales: Red Rulescoop, Oibescoop, Ciriéc, Riless y ACYM; que le permitieron a sus investigadores desarrollar una investigación general básica para comprender y poder incidir en el sector cooperativo. Cuando llegaron mejores tiempos en el marco de la Universidad de la República, la Unidad volvió a dar un salto de calidad en su acción y en la cantidad de sus docentes.

La principal lección quizás radique justamente en el proceso, y en particular en la existencia de un colectivo comprometido con las prácticas que realiza y con el modo en que se entiende e intenta llevarse a la práctica una forma de vincular la docencia, la investigación y la vinculación con el medio y con la economía social y solidaria en particular. Entender que se llevan a cabo procesos y no acciones puntuales, que implican cambios hacia adentro de la universidad como hacia fuera, en la UEC y en los docentes mismos.

Finalmente, formar un amplio número de docentes y estudiantes en la temática, que amplíen y reproduzcan los avances y la relevancia del modo de producción y satisfacción colectiva de necesidades de forma cooperativa, ha ido uno de los puntos más fuertes e interesantes del proceso. Ello puede observarse tanto en las nuevas responsabilidades que van asumiendo los docentes en las tareas de la UEC (hoy por ejemplo el Curso-Taller es brindado por docentes que se han recibido y hecho su maestría siendo integrantes de la Unidad) así como en la generación de universitarios calificados que se desarrollan en el marco de distintas organizaciones del sector de la economía social y solidaria así como en dependencias del Estado a ella abocadas.

Luego, podrían sintetizarse sin pretensión de exhaustividad algunos puntos claves en el modo de afrontar el proceso y lo que ello requiere:

- La importancia de la integración efectiva de funciones sin la pérdida de especificidad y énfasis diferenciados.
- La necesidad de asumir que la construcción interdisciplinaria requiere de acumulaciones disciplinarias fuertes.
- La importancia de centrar la acción en los requerimientos y desafíos que la realidad social presenta.

- La construcción de espacios junto con los emprendimientos que interpelan al conjunto del proyecto académico y exigen otras formas de vivir la universidad: de aprender, de enseñar, de investigar, de crear, de criticar y de proponer.
- La significación del carácter íntegro de los vínculos que generan confianza y posibilidades para las responsabilidades compartidas en los procesos de construcción colectiva. Tanto el acuerdo pedagógico con los estudiantes del Curso-Taller como el diálogo franco y el trabajo por acuerdos en la incubadora son instrumentos claves en ese sentido.
- La convicción de que el trabajo desde el reconocimiento de los propios límites permite ampliar la autonomía en el sentido relacional dado que exige la disposición al encuentro con otros.

Finalmente, resta decir que si bien siempre limitada y no con la profundidad deseable, la experiencia ha sido sistematizada periódicamente para facilitar su análisis y reflexión, así como su difusión en diferentes ámbitos tanto académicos como externos a la universidad, y tanto nacionales como extranjeros.

### Conclusiones

*“Sin investigación y producción de conocimientos la enseñanza se torna un ritual de reproducción de saberes generados por otros, en otros ámbitos y contextos y la extensión e integración en la comunidad se transforma en un acto de asistencialismo o militancia” (Bordoli, 2009: 13).*

Fiel al estilo de la UEC, dedicamos estas últimas líneas más que a concluir, a reflexionar sobre lo que faltó y lo que aún resta por hacer, que para bien o para mal, es mucho; y que en líneas generales conforma la agenda de investigación actual de la UEC.

Hay que investigar en las distintas áreas del cooperativismo, bajo el entendido que es un fenómeno con varias aristas y que su desarrollo depende en buena forma de jugar en los distintos procesos económicos, sociales y político-culturales de la sociedad. A modo de ejemplo, tanto o más importancia que la producción colectiva de bienes y servicios, importa su proceso de circulación y distribución. Concentrarse solo en el primero no aporta a un desarrollo conjunto y verdaderamente fuerte del sector.

Paralelamente, la investigación, y ello es una tarea actualmente priorizada, debe ir más allá de aquella con carácter exploratorio, se debe investigar con fuerza en procesos agregados superando el muy presente estudio de caso, deficiencia que no obstante se comparte con otros varios ámbitos de producción de conocimiento sobre la temática fuera de Uruguay. Ello requiere no la especialización de tareas, pero si la necesaria articulación con otros ámbitos de generación

de conocimientos en el país, máxime teniendo en cuenta su escaso tamaño; y muy en particular con las distintas facultades de la Universidad de la República, una tarea que si bien de forma insipiente se viene llevando adelante.

El gran desafío de la UEC es posicionarse como centro referente nacional en la temática y desarrollar una mayor incidencia en las políticas universitarias y públicas en pos de una mayor presencia y un mejor tratamiento del sector en las mismas, para lo cual aumentar la calificación de sus docentes se torna prioritario una vez que el proceso extensivo de crecimiento comienza a mostrar sus limitaciones frente a la necesidad de un nuevo salto de calidad. Para ello el proceso actual de desarrollo de proyectos de investigación más o menos ambiciosos con participación de sus docentes más calificados y de sus estudiantes conjuntamente con docentes externos a la Unidad, resulta auspicioso.



## Bibliografía General

- Ávila Penagos, Rafael. 1998. Organización y Gestión en la Universidad; el Instituto de Estudio Rurales. Pontificia Universidad Javeriana, COLCIENCIAS y Ediciones ANTROPOS. Bogotá. 223 páginas
- Ariza Ramírez, Leonardo. 2007. Plan de fortalecimiento cooperativo y su impacto en el desarrollo local; el caso de COAGRANJA y COOPVALLE Ltda. En: La intercooperación: del concepto a la práctica, Margarita Oseguera, coordinadora, paginas 144-151. Red Unircoop, IRECUS. U. de Sherbrooke. Canadá
- Bordoli, Eloísa (2009): “Aportes para pensar la extensión universitaria”, en: *Extensión en Obra*. SCEAM-UdelaR. Montevideo.
- Campodónico Pérez, Rossana. 2009. La AUGM y su contribución a la integración regional. Educación Superior y Sociedad, V 114; p 27 – 48, 2009.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1989): *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y perspectivas*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cruz, Antônio (2004): Economía solidária – a construção de um conceito e a consolidação de um novo objeto de investigação na ciência econômica, en: *Cadernos de economia: Revista do curso de ciências econômicas*, nº 8. Chapecó: Unochapecó.
- Dávila, Ricardo. 1982. Las cooperativas: una salida económica o una perspectiva social para el desarrollo rural. En Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural, No 8. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia
- Dávila L de G, Ricardo y Forero Álvarez, Jaime. 1986. Las Cooperativas Rurales de Santander. En Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural (hoy Cuadernos de Desarrollo rural) No 17. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia
- Dávila L de G, Ricardo. 1988. Primeras reflexiones sobre las experiencias con cooperativas rurales en regiones andinas de Colombia. En Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural, No 20. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia
- Dávila, Carlos and Gómez Samper, Henry. 1994. Innovative management and organizational Development in Latin America. En The International Executive. Volume 36/number 6. November-December. Washington. Pags 671 a 687
- Dávila, Ricardo. 2004. Innovación y éxito en la gerencia cooperativa; casos exitosos de cooperativas rurales de ahorro y crédito. Pontificia Universidad Javeriana y Red Unircoop. Bogotá D.C. 141 páginas.

- Isola, Gabriel y Silveira, Milton (2003): “Propuesta para el desarrollo de una Incubadora de Cooperativas en la Universidad de la República (Uruguay)”, en: *Revista UNIRCOOP - AMÉRICAS*, Volumen 1, N° 1. Disponible en:
- Lobo Guerra, Luis. 2001. Cooperativas de ahorro y crédito, impacto en el desarrollo local; caso Cooperativa de Ahorro y Crédito Agropecuaria La Granja Ltda. Tesis Maestría en Desarrollo Rural, facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia
- Matonte, Cecilia (2008): “El viaje continua...El punto cero fue superado, ¿dónde estamos, quiénes somos, con quién estamos?”. Ponencia en Congreso de Mariglia (Brasil).
- Resultados Preliminares del Censo Cooperativo 2009. Mimeo. Montevideo.
- Sarachu, Gerardo (2009): “Prácticas integrales hacia la construcción colectiva de viabilidades: Un análisis de las realizaciones y desafíos de la Incubadora de Emprendimientos Económicos Asociativos Populares (INCOOP/UEC)”, en: *Revista Estudios Cooperativos*, Año 14, N° 1. UEC-SCEAM-UdelaR. Montevideo.
- Torelli, Milton (2007): “Esquema teórico-conceptual y metodológico del Área Económico-productiva de la Incoop/UEC”. Presentación realizada en el II Seminario Internacional de Economía Social. Facultad de Ciencias de la Administración y Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina).
- UEC (2010): *Plan de Trabajo de la UEC-2010*. Disponible en:
- Varvsaski, Oscar. 1972. Hacia una Política Científica Nacional. Ediciones Periferia, Colección Ciencia, Desarrollo y Tecnología. Buenos Aires.
- Villasante, Tomás R. 1993. Aportaciones básicas de la IAP a la epistemología y metodología. En Documentación Social, revista de Estudios Sociales y de sociología aplicada, No 92. España. Página 23 a 41.

#### *Páginas de Internet*

- [http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/plan\\_de\\_trabajo\\_de\\_la\\_UEC\\_2010-1.pdf](http://www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/plan_de_trabajo_de_la_UEC_2010-1.pdf)
- [http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/articleuruguayVF\\_5\\_%281%29.pdf](http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/articleuruguayVF_5_%281%29.pdf)
- [www.economiasolidaria-uruguay.org](http://www.economiasolidaria-uruguay.org)
- [www.extension.edu.uy](http://www.extension.edu.uy)
- [www.oibescoop.org](http://www.oibescoop.org)



## ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

- LA MISIÓN MADRES DEL BARRIO DE VENEZUELA, *por Madeleine Richer*
- ECONOMÍA SOCIAL (ES) Y ECONOMÍA SOLIDARIA (ESOL) EN BRASIL: AVANCES, LÍMITES Y PERSPECTIVAS HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *por Leandro Pereira Morais.*
- A SENAES NO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, *por Paul Signer*
- ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DENOMINADA: CENTRO COOPERATIVO DE CAPACITACIÓN ORGANIZACIONAL, *por Juan José Rojas*
- PROYECTO CAFÉ EN AMERICA CENTRAL, *por Mayela Cubillo*
- PROGRAMA DE AGRICULTURA URBANA DE ROSARIO (PAU) – REPÚBLICA ARGENTINA, PROVINCIA SANTA FE , *por Mirta Vuotto*
- EL CASO MERCOSUR, *por Leticia Carosini*

En el campo de la Economía Social y Solidaria (ESS), una necesidad primordial es la construcción y fortalecimiento de las políticas públicas de apoyo. Es necesario el reconocimiento, por parte del Estado, en sus diversas instancias (municipalidades, estatales y federales), debido a que el avance de la ESS contribuye al desarrollo socioeconómico de los territorios.

En este contexto, en un primer momento, la preocupación principal era por la conceptualización del fenómeno, actualmente, la cuestión central está en las relaciones entre los actores de la ESS y los sectores públicos. Esta relación es vista y se constituye como un reto de conocimiento y de acción.

Las Políticas Públicas para la ESS intentan concebir un conjunto de orientaciones y objetivos capaces de promover el acceso a los recursos necesarios, bien como el acompañamiento de sus actividades, a partir de la asistencia técnica, de programas de formación, investigación y desarrollo. Promover políticas públicas hacia la ESS significa también permitir un mayor conocimiento y reconocimiento del sector como medio importante para la generación de trabajo y renta, además de, por sus principios y valores, caminar en dirección a senderos transformadores.

Lo que sigue nos permitirá conocer algunos ejemplos de buenas prácticas que describirán la importante relación entre los actores de la ESS y sus relaciones con la construcción de las políticas públicas en sus países.

### 1. Contexto General

En los últimos diez años se han producido importantes cambios en el papel del Estado y en sus modalidades organizativas en Venezuela. En 1999 llegó al poder una nueva alianza hegemónica, luego de dos décadas de crisis económica y política, que se caracteriza por un deterioro importante en las condiciones de vida de las mayorías populares y por una creciente pérdida de legitimidad del régimen político, marcado por el clientelismo y la corrupción.

El nuevo gobierno del presidente Hugo Chávez, electo en diciembre 1998, ha propuesto la creación de una sociedad más democrática e igualitaria, en la cual la economía popular y asociativa está llamada a jugar un papel relevante. Una nueva Constitución, aprobada en 1999, marca el inicio de la “República bolivariana de Venezuela”, y propone una ampliación de la democracia. A partir de un cuestionamiento de los límites de la democracia representativa, en particular de cómo había funcionado en el país, la nueva Constitución introdujo un conjunto de nuevas modalidades de participación en lo político y en lo económico (art. 70 y 184). Luego, la Asamblea Nacional aprobó un conjunto de leyes que significan cambios fundamentales en el ordenamiento de la economía, en particular la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Finalmente, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 planteaba la implantación de un nuevo modelo de desarrollo. Nuevas instituciones financieras públicas - el Banco del Pueblo y el Banco de la Mujer - hacen accesible el crédito incluso a los más pobres.

El gobierno confrontó enormes dificultades en sus intentos de aplicar las nuevas políticas económicas y sociales, y las nuevas leyes. La ineficiencia de la burocracia del sector público, marcada por el clientelismo y la corrupción, la presencia de sindicatos controlados por los viejos partidos políticos, constituían importantes obstáculos para la aplicación de las nuevas políticas. Luego las reformas propuestas generaron una importante oposición que llevó a un golpe de Estado en abril 2002, cuyo fracaso fue seguido de un paro general empresarial y petrolero a finales de 2002 e inicio de 2003.

Presionado por estas condiciones y por la proximidad de un referéndum revocatorio, contemplado en la Constitución de 1999, y que podía realizarse en 2004, el gobierno necesitaba reconfigurar la política social y los programas sociales con miras a obtener resultados visibles,

fortalecer la imagen del Presidente, generar un arraigo de las políticas en los sectores populares, y movilizar grupos comunitarios como portadores y defensores del proyecto bolivariano.

Fue en este contexto que se inició en 2003 la Misión Barrio Adentro (MBA), dirigida al desarrollo de una medicina social y preventiva en los barrios populares. La MBA, implantada a partir de una importante participación comunitaria - los Comités de Salud, constituidos en su casi totalidad por mujeres - se convirtió en el modelo a partir del cual se han ido impulsando sucesivamente nuevas políticas sociales, en diferentes ámbitos, que recibieron el nombre de misiones: alfabetización y educación primaria (Misión Robinson I y II), educación secundaria (Misión Ribas), educación superior (Misión Sucre), capacitación para el trabajo y generación de empleo (Misión Vuelvan Caracas); entrega de tierra y apoyo a los campesinos (Misión Zamora); distribución de alimentos (Misión Mercal); desarrollo cultural (Misión Cultura); desarrollo de la ciencia y la tecnología (Misión Ciencia); registro de la población no documentada (Misión Identidad); siembra masiva de árboles (Misión Árbol); atención directa de los sectores más excluidos (Misión Negra Hipólita); a pueblos indígenas (Misión Guaicaipuro); atención a las madres más pobres (Misión Madres del Barrio), etc.

Las Misiones se crearon como dispositivos destinados a acelerar la ejecución y multiplicar la capacidad operativa de los programas sociales. Para ello, han creado estructuras administrativas paralelas, al margen de las instituciones sectoriales existentes en la organización del Estado.

Además de una importante redistribución de recursos hacia los sectores excluidos, algunas misiones promueven procesos organizativos en las comunidades. La Misión Barrio Adentro es ejemplar en este sentido: los comités de salud formados por voluntarias de las comunidades jugaron un papel fundamental en la implantación de los consultorios y módulos de salud en los barrios, la instalación de los médicos cubanos, el levantamiento de información sobre el estado de salud de la población y el apoyo a la atención sanitaria. Las organizaciones populares generadas por las Misiones se suman a otros procesos organizativos que se han generado en los últimos 10 años, en el ámbito de los barrios populares, como los Comités de Tierra Urbanas, y luego, a partir de 2006, los Consejos Comunales.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

Creada en 2006 por decreto presidencial, la MMB (Misión Madres del Barrio) tiene como objetivo general la superación de las situaciones de pobreza extrema, mediante una intervención dirigida a las mujeres madres de familia de los estratos más pobres. Por el papel de liderazgo que tiene la mujer en la familia, se piensa que el desarrollo de sus capacidades tendrá impactos en la generación de procesos de cambio. Pero también la Misión tiene como objetivo la inclusión de las

mujeres en todos los ámbitos de la vida y el logro de la igualdad de géneros. Se basa en el artículo 88 de la Constitución bolivariana, según el cual el Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo, reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, y el derecho de las amas de casa a la seguridad social.

Inicialmente, la Misión Madres del Barrio ha sido dirigida por una comisión presidencial integrada por representantes de diversos ministerios (alimentación, educación y deportes, salud, participación y desarrollo social, economía popular, vivienda y hábitat, turismo, cultura). Luego se creó la Fundación Misión Madres del Barrio Josefa Joaquina Sánchez<sup>32</sup>, responsable de la gestión del programa. Su junta directiva de 5 personas, nombrada por el Presidente de la República, está formada por mujeres con una trayectoria en las luchas por la emancipación de la mujer venezolana, y que pertenecen a otros organismos públicos, en particular organismos dedicados a la promoción de la mujer, como el Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER) y el Banco de la Mujer. La Misión tiene una coordinación nacional, y coordinaciones estatales y municipales.

Los comités de madres del barrio constituyen la instancia de organización popular de esta misión en las comunidades. Están conformados por mujeres que han ingresado a la misión como beneficiarias, y por otras mujeres de la comunidad que desean participar. Tienen entre diez y cincuenta miembros. Se constituyen y legitiman en asambleas comunitarias, donde se eligen sus voceras: vocera general y voceras por áreas de trabajo que decida cada comité (educación, salud, vivienda, cultura, entre otros).

Desde el punto de vista institucional, la MMB ha tenido un recorrido accidentado: ubicada inicialmente en el Ministerio de Trabajo, por el impulso que había recibido de la titular de ese ministerio, María Cristina Iglesias, fue trasladada luego al Ministerio de Participación y Desarrollo Social, ministerio creado en 2005. En 2008, con la creación del Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer (transformado en marzo 2009 en Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género), la Misión Madres del Barrio pasa a formar parte de este nuevo ministerio.

En su primer año de funcionamiento, hasta marzo de 2007, la Misión Madres del Barrio incorporó a más de 83.000 mujeres, organizadas en unos 2.700 comités. En marzo de 2008, la Misión tenía unas 90.000 beneficiarias de asignaciones económicas. Se habían creado más de 5 000 comités de Madres del Barrio, integrados por 113 000 mujeres, en 64 municipios del país. 12 500 madres habían recibido créditos para el desarrollo de proyectos socio-productivos, individuales y colectivos.

---

<sup>32</sup> Una heroína de la Guerra de Independencia.



Varios comités han implementado proyectos colectivos que van desde talleres textiles y de producción de alimentos, hasta bloqueras para la construcción de viviendas y proyectos de producción hortícola. Algunos proyectos están orientados a la realización de mejoras en las infraestructuras de la comunidad en particular en escuelas, canchas deportivas, plazas y parques.

La MMB ha tenido un impacto positivo en la vida de muchas mujeres. Han adquirido una mayor independencia económica, se han integrado a grupos organizados en su comunidad, y se han conectado a un proyecto de transformación social más grande, lo que les ha procurado una mayor autoestima y empoderamiento.

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

La MMB se puede considerar una buena práctica en materia de políticas públicas a partir de tres dimensiones principales: el carácter integral, multidimensional, de las intervenciones; el desarrollo de capacidades entre las ciudadanas participantes; su contribución a la organización social y a la formación de capital social.

#### *Integralidad y articulación*

Creado para superar problemas de pobreza extrema, este programa va más allá de la acción asistencial para impulsar el desarrollo personal, profesional y social de las participantes. La estrategia de inclusión es integral y multidimensional: contempla los diferentes ámbitos de la vida: educación y formación, trabajo, salud (incluyendo la salud sexual y reproductiva), vivienda y hábitat, cultura, recreación, participación política. Para atender estas múltiples dimensiones, la MMB se articula con otras instancias de la administración pública.

#### *Desarrollo de capacidades*

La Misión Madres del Barrio impulsa el desarrollo de capacidades entre sus participantes. Además de generar una mayor capacidad para la independencia económica, desarrolla competencias sociales a través de los procesos de formación y la organización comunitaria. Permite a las mujeres salir del aislamiento y del encierro doméstico, participar en redes sociales y lograr una mayor autoestima y empoderamiento.

#### *Organización social*

Las participantes en la MMB se organizan en Comités de Madres, organizaciones voluntarias basadas en la democracia participativa y que tienen autonomía para desarrollar actividades y proyectos definidos por sus miembros. Los Comités de Madres se pueden vincular con otras

organizaciones comunitarias, en particular con los Consejos Comunales, los Comités de Salud, los Comités de Tierras Urbanas, para adelantar proyectos que beneficien a sus miembros y a la comunidad.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

Un componente importante de la MMB son las actividades de formación, que van desde la formación socio-política y la formación técnica, hasta la formación para la equidad de género, la prevención de la violencia y la salud sexual y reproductiva. Entonces muchas mujeres han adquirido conocimiento y capacidades nuevas a través de su participación en el programa.

Se ha estimulado la solidaridad entre mujeres de los sectores populares. Como otras misiones por ejemplo la Misión Barrio Adentro, la MMB fomenta el surgimiento de un voluntariado de servicio, para detectar las situaciones problemáticas presentes en la comunidad, las personas con mayores dificultades, para desarrollar acciones de apoyo basadas en la redistribución de recursos públicos, pero también en la solidaridad social.

La Misión está dirigida a mujeres que son responsables de hijos u otros familiares, y que se encuentran en situación de pobreza extrema. La participación en la MMB significa en un primer momento el acceso a una asignación mensual equivalente al 80% del salario mínimo. Este pago tiene un carácter transitorio, pues el objetivo del programa es la inclusión socio - productiva de las participantes. Sin embargo, para las mujeres mayores o con problemas de salud o discapacidad, la asignación se hace permanente.

La Misión contempla la participación en actividades de capacitación profesional, y en actividades productivas, mediante la creación de talleres o microempresas individuales o familiares, o de empresas colectivas, asociativas o cooperativas. Los proyectos productivos son elegibles al crédito a través del Banco de la Mujer, o de un Fondo Solidario creado por la MMB. Las participantes también pueden conseguir empleos en el sector público, mediante convenios de la MMB con diversas empresas y organismos públicos.

#### **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

La MMB, como otras misiones, ha tenido un efecto importante en la redistribución de recursos hacia los sectores empobrecidos y excluidos. El abordaje multisectorial de los problemas y la participación comunitaria constituyen enfoques innovadores y con potencialidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares. Los importantes niveles de participación que se han logrado en la MMB demuestran la pertinencia de este programa para las necesidades y aspiraciones de las mujeres más empobrecidas.

Sin embargo, existen importantes retos para la sustentabilidad de esta misión. En primer lugar, existe una tensión entre el voluntarismo del gobierno, la rapidez en la aplicación de las nuevas políticas, y la construcción de un proceso democrático, que permita pasar del voluntarismo estatal a la formación de actores sociales autónomos.

Un reto importante es la construcción de instancias de agregación y articulación entre los comités de madres, para que participen en la definición de objetivos y en la evaluación de la misión. Ya se han realizado algunas asambleas de comités de madres a nivel nacional, pero es necesario institucionalizar instancias de articulación permanentes.

Existe el reto de generar y sistematizar información sobre el desarrollo de la misión. Hasta ahora, sólo existe información fragmentada y escasa sobre la MMB, lo que impide hacerle seguimiento al programa. La baja institucionalidad de las misiones se expresa con frecuencia en la ausencia de procedimientos claros, de normas administrativas de gestión de los recursos que hagan posible la contraloría social para limitar el clientelismo y la corrupción que son denunciados una y otra vez por las propias organizaciones populares.

En cuanto a la igualdad de género, que constituye uno de los objetivos de la Misión Madres del Barrio, y de la Constitución bolivariana, existe una tensión entre la participación de las mujeres en las diversas organizaciones comunitarias creadas por el proceso bolivariano, donde han ido conformando un « liderazgo de servicios » en las comunidades, y el logro de una equidad de género. En gran parte, las actividades de las mujeres que constituyen un importante voluntariado en las comunidades, son una prolongación del trabajo gratuito que realizan en el hogar.

Entonces es necesario prever medidas de apoyo al trabajo voluntario de las mujeres que participan en los comités de madres, para que su participación no vaya en detrimento de su calidad de vida, y también pueda tener un carácter sustentable. En muchos casos, las obligaciones familiares y domésticas constituyen una carga que las lleva a abandonar las actividades del comité, luego de las primeras etapas. La situación del personal asalariado de la misión constituye otro reto. Sus bajas remuneraciones e inestabilidad laboral son un obstáculo a un buen funcionamiento de la misión.

# ECONOMÍA SOCIAL (ES) Y ECONOMÍA SOLIDÁRIA (ESOL) EN BRASIL: AVANCES, LÍMITES Y PERSPECTIVAS HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Leandro Pereira Morais<sup>33</sup>

## Presentación

Actualmente, en varios países, bajo diferentes denominaciones, se constata el crecimiento de iniciativas de producción y de prestación de servicios sociales y personales, organizados con base en la libre asociación y en los principios de cooperación y autogestión. De hecho, la presencia y la progresiva amplitud de este campo de prácticas suscitaron programas y acciones, de variadas organizaciones de los sectores público y privado, en el sentido de promoverlas como opción de renta y de mejor calidad de vida. Al mismo tiempo, se provocó un estado permanente de debates entre líderes políticos y sociales, militantes y estudiosos<sup>34</sup>, acerca de sus principales causas explicativas y de su importancia para la construcción de una alternativa de desarrollo, en los ámbitos local y global, teniendo en vista la incapacidad estructural del sistema vigente para propiciar bienestar y mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos (Gaiger, 2004<sup>35</sup>).

Sin embargo, la ES y ESOL constituyen una realidad económica heterogénea, marcada por una serie de dificultades y contradicciones en lo referente a su definición, conceptualización, delimitación de sus actividades y de sus organizaciones y, consecuentemente, de su mensuración. Cabe recordar que este sector incluye unidades económicas vinculadas a actividades de todos los sectores y que pueden estar presentes en todas las fases del proceso productivo. Además, en cada país o región, es tratada con terminologías diferentes que se confunden fácilmente. O sea, la expresión ES y ESOL no están exentas de ambigüedades, ya que conviven con expresiones de diversos tipos, tales como: sector voluntariado, filantrópico, no monetario, no lucrativo, de interés social, tercer sector, ONG, economía solidaria, economía social y otras que aunque intenten describir realidades similares, ni siempre delimitan el mismo campo de actividades.

---

<sup>33</sup> Doutorando en Economía – Desarrollo Económico (UNICAMP), en el área de la Economía Social y Solidária. Profesor del CEA/ PUCAMP; Corresponsal del Brasil en el OIBESCOOP ([www.oibescoop.org](http://www.oibescoop.org)) y Coordinador del Area de Desarrollo territorial del Instituto Pólis ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)). E Mail: [lpmorais@gmail.com](mailto:lpmorais@gmail.com)

<sup>34</sup> Como veremos, en los últimos años, esta discusión penetró fuertemente en la agenda de las ONGs, en la pauta de los movimientos sociales, en las políticas públicas e, inclusive, en las estructuras gubernamentales y en los grandes encuentros políticos internacionales.

<sup>35</sup> GAIGER, L.I. Sentido e viabilidade das formas de produção não capitalistas: alguns resultados de pesquisa sobre a ESOL no Brasil, 2004 ([http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/gaiger\\_sentido\\_y\\_viabilidad.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/gaiger_sentido_y_viabilidad.pdf)).

Es decir, de una cierta forma, la delimitación del campo de la ES y ESOL tiene dificultades semejantes a aquellas señalizadas por Cruz (2006: 37), dónde, para este autor “*es una expresión conceptual en disputa*” o, cuyo significado es “*objeto de viva polémica*”, donde “*aquellos que defienden la utilización de la expresión no coinciden en su sentido, y aquellos que la critican, obviamente, no coinciden tampoco en sus críticas*”.

En Brasil, el término ES no es tradicionalmente utilizado, a pesar de que las organizaciones que actúan en la interface entre la economía y la sociedad constituyan un fenómeno social expresivo y cada vez más reconocido. Sin embargo, así como la mayoría de los estudios sobre el tema en otros países, en Brasil no existe un consenso sobre lo que es ES y qué entidades la constituyen. En otras palabras, los términos ES y ESOL contemplan una multiplicidad de opiniones, o sea, el concepto carece de aceptación e implementación generalizadas (SERVA & ANDION, 2006<sup>36</sup>; MORAIS, 2007<sup>37</sup>).

Sin embargo, con fuerza, el sector viene obteniendo espacio en el Estado y en el rol de las políticas públicas, es decir, se reconoce como cuestión de Estado. Los retos son muy grandes, tales como la necesidad de institucionalización, la interrelación con otras políticas y creación de mecanismos permanentes y efectivos de participación y gestión. De hecho, aunque con problemas y retos, se percibe que la ES y ESOL es tenida como un aporte hacia el desarrollo. Así, es muy importante estudiar el tema, por cuestiones de conocimiento y de acción. Eso explica el hecho de que, en los últimos 20 años, la ES y ESOL ha sido objeto de análisis de algunos investigadores en Brasil y en otros países, y crecientemente se tomando como expresión de la acción pública de diferentes segmentos sociales. Es necesario comprender que las políticas públicas para el sector hace parte de un escenario reciente en construcción (MORAIS & BACIC, 2008<sup>38</sup> e 2009<sup>39</sup>).

En Brasil, un importante avance es dado con la creación de la SENAES – Secretaría Nacional de Economía Solidaria. La SENAES fue creada en junio del 2003, como reconocimiento,

---

<sup>36</sup> SERVA, M., ANDIÓN, C. A economia social no Brasil: panorama de um campo em construção. In: URALDE, J.M. *La Economía Social em Iberoamérica: um acercamiento a su realidad*. Madrid: MTAS/FUNDIBES, 2006, p. 39-86.

<sup>37</sup> MORAIS, L.P. Economía Social e Solidária: do que se trata este complexo e contraditório setor? Balanço, tendências e perspectivas para análise do caso brasileiro. In: ANAIS do Congresso Nacional da ABET. Salvador, Bahia, 2007. (CD ROM).

<sup>38</sup> MORAIS, L.P. , BACIC, M.J. *Economía social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y las dificultades actuales*. In: ANAIS do 27º. Congresso Internacional do CIRIEC. Espanha, Sevilha, 2008. (CD ROM).

<sup>39</sup> MORAIS, L.P. , BACIC, M.J. *Economía Social y Solidaria y políticas públicas en Brasil: notas preliminares*. In: ANAIS do 53 ICA. México, 2009 (CD ROM).

por parte del Estado Brasileño, de un proceso de transformación social en curso, provocado por la amplia crisis del trabajo que viene asolando el país desde los años de 1980. Es tenida como defensa contra la exclusión social y como mecanismo de inserción socioeconómica. Es comandada por el profesor e importante investigador en el tema, Paul Singer.

En la práctica, se puede verificar algunos caso de implementación de políticas que fortalezcan las **Incubadoras Públicas de Economía Popular y Solidaria** (como en la ciudad de Paulista en el Estado de Pernambuco; Santo André y Osasco en São Paulo; Mesquita en Rio de Janeiro; en el Estado de Bahia, etc.); los **Bancos Comunitarios** y el apoyo a las **Finanzas Solidarias** y **Programas de Microcrédito**, como medio para llevar al desarrollo territorial y la superación de los mecanismo locales de empobrecimiento; el estímulo a los **Emprendimientos Económicos Solidarios**; el apoyo a las **Empresas Autogestionarias Recuperadas**; la creación de **Centros Públicos de Economía Solidaria**, estratégicos para la difusión de la economía solidaria en el área urbana, etc. Sin embargo, debemos atenernos a los problemas de implementación de las políticas bien como del avance y éxito de los emprendimientos solidarios (SENAES, 2010<sup>40</sup>).

La idea propugnada por el OIBESCOOP – Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa, dónde estoy como el corresponsal de Brasil, de elaboración de un Manual de Buenas Prácticas en el ámbito de la Economía Social y Empleo en Iberoamérica, con el objetivo de servir como una guía y ejemplo para la promoción de este tipo de empresas / experiencias en la región, es muy bienvenida, sobretodo en este escenario de crisis económico-financiera global que pide un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y sostenible.

En esta ocasión, para desarrollar el trabajo que se realiza en Brasil, más específicamente, sobre la SENAES y sus actividades, hemos invitado al profesor Singer, nuestro Secretario, para esta importante labor. Agradezco al Prof. Paul Singer, como también al amigo Mauricio Sardá, miembro de la SENAES y actual Director del Área de Estudios y Divulgación. A través de este contacto, el profesor Singer aceptó esta invitación y compromiso, incluso por el reconocimiento del trabajo desarrollado por el OIBESCOOP.

Con mucha alegría y honor, presento este artículo que sigue, de autoría del Prof. Singer acerca de la historia, los avances, límites y desafíos de la construcción y desarrollo de las políticas públicas en el área de la ES/ESOL en Brasil en estos últimos años.

---

<sup>40</sup> Sitio Web: [www.mte.gov.br/senaes](http://www.mte.gov.br/senaes)



### 1. Contexto Geral

Quando o GT Brasileiro do Fórum Social Mundial dirigiu missiva ao recém eleito e ainda não empossado Presidente Lula, em fins de 2002, pedindo-lhe que criasse a Secretaria Nacional de Economia Solidária SENAES, ele solicitou também que ela deveria integrar o MTE. Havia boas razões para isso. O Ministério fora criado em 1932, juntamente com a concessão de novos direitos trabalhistas e a legalização dos sindicatos operários, ao calor da Revolução de 1930. Desde então, sua missão específica tem sido assegurar o cumprimento da legislação do trabalho e regular as relações formais de trabalho assalariado. De certo modo, o MTE foi e continua sendo o ministério do movimento operário, assim como o MDIC é o dos empresários e o da Saúde dos médicos.

Uma boa parte da economia solidária, particularmente as empresas recuperadas por ex-empregados, organizados em cooperativa, integrava desde seu início o movimento operário. Identificavam-se com este último também, no plano ideológico, os movimentos de mulheres, de negros, de sem-terra e outros, atraídos à economia solidária pela necessidade de gerar trabalho e renda para as vítimas do desemprego em massa e da exclusão social. Cumpre registrar que o futuro Ministro do Trabalho Jacques Wagner, quando soube do pleito, apoiou-o imediatamente, dando ciência disso ao presidente eleito.

O Presidente atendeu ambas as reivindicações e assim a Senaes foi fundada como parte integrante do Ministério do Trabalho e Emprego, em junho de 2003, no mesmo momento em que se reunia, em Brasília, a 3a. Plenária de Economia Solidária, na qual se fundou então o Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

### 2. Proceção e História

O MTE estava composto então pelas seguintes secretarias: Executiva, encarregada da administração do pessoal e do orçamento do Ministério, sendo o seu titular o substituto do Ministro, em seus impedimentos; de Políticas Públicas de Emprego, responsável pelo Sistema Público de Emprego, pelo Programa de Qualificação Profissional, pela gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT e pelo Programa do 1o. Emprego; de Relações de Trabalho, encarregada de gerir as negociações dos contratos de trabalho e do registro e fiscalização das entidades de classe; e da Inspeção do Trabalho, encarregada de fiscalizar o cumprimento das leis do trabalho.



Como se vê, o “trabalho” no título do ministério se referia exclusivamente ao trabalho assalariado. Todos os conselhos e comissões ligados ao ministério eram tripartites, formados por representantes do governo, dos patrões e dos empregados. O tripartidismo dominava os espaços de confabulação e negociação, sediados pelo MTE. A vinda da Senaes veio perturbar esta “normalidade” ao trazer para dentro do MTE as diferentes modalidades do trabalho não assalariado: o trabalho autônomo, individual e familiar e o trabalho associado formal (em cooperativas) e informal (em associações ou grupos de produção).

Esta perturbação começou a produzir frutos quando se ultimavam os preparativos para o Fórum Nacional do Trabalho, convocado pelo Presidente Lula para negociar a reforma sindical e a reforma trabalhista. A coordenação do Fórum estava a cargo da Secretaria de Relações de Trabalho. A composição do Fórum era naturalmente tripartite. Convidado a integrar a comissão preparatória, o representante da Senaes lembrou que mais de 60% dos trabalhadores brasileiros não eram assalariados e, por isso, não dispunham de representação no Fórum. As demais secretarias concordaram que esta seria uma lacuna, que deveria ser preenchida por um novo e último Grupo de Trabalho – o GT 8, representando o trabalho informal, o trabalho por conta própria e o trabalho associado ou de economia solidária. A Senaes ficou encarregada de elaborar a proposta de composição do GT 8 e de coordená-lo. Foi a primeira grande tarefa política da Senaes.

### **3. Justificação da Particularidade para Identificá-lo como uma Boa Prática**

A equipe da Senaes provinha toda de movimentos ou governos que fomentavam empreendimentos de economia solidária [EES] e portanto tinha contatos com grande parte do mundo do trabalho não assalariado do país. Em poucos dias – mesmo porque não havia tempo para mais nada – a composição do GT 8 ficou pronta. Era integrada por camponeses, artesãos, garimpeiros, uma indígena líder de pescadoras, quilombolas, merceeiros, costureiras, sindicatos de empregadas domésticas e de trabalhadoras do sexo, cooperativas de motoqueiros e de apicultores, além de cooperativas de reforma agrária e de empresas recuperadas, como a gigantesca agro-indústria Catende e outros. A composição do GT 8 era diversificada, heterogênea, representativa de diferentes regiões e dos principais setores do trabalho não assalariado do Brasil.

Cumprir notar que muitos dos componentes do GT 8 jamais haviam vindo a Brasília e praticamente nenhum deles jamais havia sido convidado pelo governo brasileiro a representar suas categorias em qualquer conclave, quanto mais num da importância do Fórum Nacional do Trabalho. Tão pouco se conheciam e quando se encontraram pela primeira vez, muitos estavam profundamente emocionados. A alegria deles contagiou os representantes da Senaes e parte da equipe, encarregada de recebê-los, alojá-los e assistí-los em suas angústias e necessidades. As

reuniões seguintes viraram festas: muitos traziam produtos para presentear os novos companheiros. Laços de companheirismo se desenvolveram entre os integrantes do GT e destes com membros da Senaes.

Além de integrar o Fórum Nacional do Trabalho, o GT 8 também foi convidado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, da Presidência da República, a compor um Grupo de Trabalho, juntamente com diversos Conselheiros, encarregado de elaborar projetos de apoio à micro, pequena e média empresa. Nesta condição, o GT 8 teve ocasião de discutir com altos dirigentes do Ministério da Fazenda sobre o alívio da carga fiscal dos pequenos empreendimentos, contribuindo desta forma para o que se tornou mais tarde a Lei Complementar Nº 123, de 14/12/06, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

No âmbito do Fórum Nacional do Trabalho, o GT 8 discutiu sobretudo a formalização e a regulamentação do trabalho individual e familiar por conta própria. Ficou claro que ninguém opta pela informalidade por livre vontade, já que os empreendimentos nesta condição ficam impossibilitados de transacionar com empreendimentos formalizados, pois estes não podem dispensar os documentos legais que atestam as compras e vendas, de interesse do fisco. Além de achados por fiscais corruptos, os informais ficam condenados a comerciar entre eles mesmos e como todos são pobres, os mercados em que operam são estreitos e tendem a saturar sempre que crises conjunturais despejam neles milhares de novos desempregados e excluídos.

A Senaes acompanhou todas as atividades do GT e tornou possível que seus membros pudessem se reunir ao menos por um dia de cada vez que o Grupo era convocado a vir a Brasília. O GT 8 tornou-se o espaço em que – pela primeira vez – representantes da grande massa de trabalhadores por conta própria associados e individuais ou familiares puderam se encontrar por diversas vezes para discutir seus problemas. Descobriram que tinham muitos interesses comuns, que iam desde a superação da informalidade ao acesso a mercados, crédito para inversão e capital de giro e a assistência técnica e administrativa. A reivindicação prioritária da maioria era o apoio das várias instâncias de governo para “regular” a sua atividade, vislumbrando neste procedimento a formalização da mesma.

Os representantes do trabalho autônomo eram lideranças bem preparadas e granjearam muito respeito por parte das autoridades com que interagiram. Com o tempo, desenvolveram laços de solidariedade entre si e passaram a ver no GT 8 um possível embrião duma futura central dos trabalhadores autônomos e autogestionários.

#### 4. A Caracterização Detalhada das Boas Práticas

Outra tarefa cumprida pela Senaes, a partir de julho de 2003, pouco tempo depois de instalada, foi representar o MTE num GT criado pelo Presidente da República e coordenado pela Casa Civil, com a missão de formular um plano de desenvolvimento do cooperativismo no Brasil. Antes da formação da SENAES, a legislação determinava que a responsabilidade pelo cooperativismo e associacionismo “rural” era do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA; para justificar a criação da Senaes dentro do MTE, convinha acrescentar às atribuições deste ministério a responsabilidade pelo cooperativismo e associacionismo “urbano”. E assim foi feito.

O GT havia sido criado por sugestão da Organização das Cooperativas do Brasil OCB, cuja direção era dominada pelos cooperativistas do agribusiness, representado no governo pelo ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, ex-presidente da OCB e também da Aliança Cooperativa Internacional ACI. Logo após as primeiras reuniões, o GT foi convocado para ouvir uma exposição do Ministro da Agricultura, em que este urgiu a aprovação duma nova lei geral do cooperativismo, que ratificasse a exclusividade da OCB na função de representar o cooperativismo brasileiro e de controlar as cooperativas, da fundação até a liquidação de cada uma. Esta pretensão do agronegócio de exportação já era conhecida e a ela se opunham as cooperativas do campo popular, quase todas representadas no Fórum Brasileiro de Economia Solidária. A Senaes se uniu a outros membros do GT para bloquear a iniciativa do MAPA, em aliança com a OCB.

Dentro deste GT, formaram-se diversos sub-GTs temáticos. O do Cooperativismo do Trabalho ficou sob a coordenação do representante do MTE/Senaes. Ele se tornou palco de um debate que iria dividir o mundo cooperativo brasileiro, assim como já havia acontecido em outros países. O problema era (e continua sendo) que muitas cooperativas ditas de trabalho na verdade são falsas cooperativas. Elas são formadas por empregadores que as usam para forçar (sob ameaça de demissão) seus empregados a se transformar em cooperantes, pois a lei não garante a estes os direitos usufruídos por assalariados. Dado o grande desemprego em quase toda parte, a maioria dos trabalhadores se sujeita a perder estes direitos ou a renunciar a eles de antemão para conservar ou conseguir um posto de trabalho remunerado. Desta maneira, as cooperativas fraudulentas tornaram-se instrumentos importantes de precarização das relações de trabalho.

Há também numerosas cooperativas autênticas de trabalho, autogestionárias, compostas por trabalhadores desempregados ou que nunca tiveram e jamais terão emprego regular, e que se unem para vender no mercado produtos ou serviços, em competição com empresas capitalistas. Estas cooperativas não querem precarizar as relações de trabalho, mas no afã de vender podem reduzir os preços a ponto de negar aos próprios membros o usufruto pleno dos direitos humanos

a condições decentes de trabalho e remuneração. O Ministério Público do Trabalho e a fiscalização do trabalho do MTE, embora tentem, não conseguem distinguir as falsas das cooperativas autênticas e acabam destruindo ambas. A diferença entre os dois tipos de cooperativas consiste em que as autênticas precarizam sem querer e certamente deixarão de fazê-lo tão logo as condições de mercado lhes permitam cobrar preços suficientes para cobrir o custo do usufruto dos direitos trabalhistas pelos associados. As falsas cooperativas jamais farão isso, porque elas foram criadas precisamente para privar seus sócios do usufruto destes direitos.

Foram convidados a participar das reuniões do Subgrupo de Cooperativismo de Trabalho representantes do setor, tanto da OCB como do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, além de representantes da Secretaria de Inspeção do Trabalho MTE/SIT, do Ministério Público do Trabalho e da Magistratura do Trabalho. As discussões travadas entre todas as partes envolvidas na questão foram muito esclarecedoras e a partir delas começou a surgir a solução, hoje consubstanciada no PL 7009 de 2006, enviado pelo Governo Federal ao Congresso, para regular o cooperativismo de trabalho. O propósito do PL é determinar que os direitos trabalhistas fundamentais, que devem ser vistos como direitos humanos, ou seja, da generalidade dos trabalhadores, sejam obrigatoriamente garantidos pelas cooperativas de trabalho a seus membros. O PL institui ainda um Programa Nacional de Fomento do Cooperativismo do Trabalho PRONACOOP a ser executado pelo Governo Federal, tendo em vista dotar as cooperativas mais pobres das condições econômicas indispensáveis para cumprir os dispositivos da lei. (Leis neste sentido já se encontram em vigor na França, Espanha, Itália e Turquia, entre outros países.)

No fim do seu prazo de funcionamento (90 dias), o GT elaborou um relatório com variadas recomendações para o fortalecimento do cooperativismo, formuladas em grande parte pelos representantes do Departamento Nacional do Cooperativismo MAPA/DENACOOP e pelos da MTE/Senaes, inclusive a formação dum órgão permanente do governo federal para cuidar do cooperativismo. Outro GT interministerial foi formado no ano seguinte, com finalidade semelhante, no qual mais uma vez o MTE foi representado pelo secretário nacional de economia solidária. As questões tratadas nestes GTs são avaliadas no capítulo deste Balanço que trata do marco legal da economia solidária.

## **5. Lições Aprendidas e Conclusões**

Uma área em que a Senaes interagiu com a SPPE quase desde o seu início foi o micro crédito. As operadores de micro crédito, no Brasil, podem ser Sociedades de Crédito ao Microprodutor SCMs, que são entidades de intermediação financeira que visam lucro, podem receber depósitos e são supervisionadas pelo Banco Central; ou ONGs ou ainda OSCIPs, que são entidades sem fins de lucro, que estão proibidas de aceitar depósitos, sendo supervisionadas pelo Ministério da Justiça. A grande maioria das operadoras de micro crédito são deste último tipo

e como não podem captar recursos via depósitos, dependem de aportes de capital de fontes públicas e/ou filantrópicas. No governo de FHC, as ONGs e OSCIPs foram capitalizadas por recursos oriundos do FAT, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, canalizada através do BNDES.

O Presidente Lula sempre priorizou a expansão do crédito aos pobres, em sua maioria excluídos do sistema bancário e sujeitos à exploração por usurários. Logo em 2003, o governo enviou projeto de lei ao Congresso instituindo as contas simplificadas, mediante as quais pessoas pobres podiam abrir contas em bancos sem qualquer exigência documental ou financeira e receber pequenos empréstimos de um fundo constituído por exigibilidades bancárias no valor de 2% dos depósitos a vista. Este programa teve grande êxito, tendo sido abertas mais de 6 milhões de contas em um ano e meio.

Outra medida coroada de êxito para disponibilizar crédito aos trabalhadores foi a instituição do “crédito consignado”, mediante o qual assalariados formais e aposentados recebem empréstimos de bancos, a serem pagos por prestações descontadas de seus salários ou aposentadorias. Esta forma de pagamento acarreta menor risco e por isso os bancos acertaram com as centrais sindicais a cobrança de cerca de metade dos juros que gravam o crédito convencional ao consumidor. Esta modalidade de crédito se tornou a maior de todas as espécies de crédito pessoal.

Faltava o financiamento do micro crédito chamado de “produtivo orientado”, destinado a pequenos produtores e distribuído por agentes de crédito especializados em orientar os mutuários e organizá-los em Grupos de Aval Solidário, de acordo com o modelo do Grameen Bank de Bangla Desh, criado pelo professor Muhamad Yunus e seus estudantes, da Universidade de Chittatong. O microcrédito produtivo orientado MPO havia se desenvolvido no Brasil desde os anos 1970, mais ou menos em paralelo com a invenção de Yunus em Bangla Desh.

Mas, no Brasil, o microcrédito teve sua evolução limitada pela insuficiência do financiamento, que no governo de Fernando Henrique teve certo crescimento, a cargo do BNDES. Mas, a nova diretoria do BNDES, nomeada pelo Presidente Lula, resolveu tornar mais estritas as regras de financiamento das ONGs, OSCIPs e SMCs com recursos do FAT, exigindo maiores garantias, limitando os juros que podiam ser cobradas pelas operadoras e cobrando delas juros maiores, sobretudo sobre o saldo não emprestado dos recursos fornecidos às operadoras. Estas novas regras não eram viáveis para as operadoras, que perderam o acesso a novos financiamentos e, portanto, não puderam expandir as operações, deixando de atender a demanda das microempresas e as prioridades do Presidente. Para superar o impasse entre o BNDES e as operadoras de micro crédito, foi formado um GT interministerial, no qual o MTE foi representado pela Senaes e pela SPPE. Concluiu-se de que faltava base legal à operação do microcrédito com fundos públicos, de modo que o GT preparou uma Medida Provisória – após longas e árduas negociações entre os representantes do governo federal e das OSCIPs, ONGs e SMCs.

As operadoras são possuidoras de know how que vai além da mera concessão de empréstimos, pois visa retirar os clientes da pobreza mediante o empréstimo de pequenas quantias, que são aumentadas na medida em que os negócios do tomador se expandem, sempre acompanhados pelos outros membros do grupo de aval solidário e pelo agente de crédito da operadora. Trata-se de uma metodologia relativamente dispendiosa, que somente se viabiliza por ganhos de escala, derivados do atendimento de grande quantidade de clientes. (O Grameen atende atualmente por volta de 6 milhões de clientes em dezenas de milhares de aldeias, dois terços das quais - após 30 anos de funcionamento do banco – já deixou de ser pobre).

O MPO se viabiliza pela cobrança de juros elevados (por volta de 4 a 5% por mês) ou pelo subsidiamento das operadoras pelo poder público, como acontece por exemplo com o Banco do Povo do Estado de São Paulo. As OSCIPs, ONGs e SMCs de micro crédito não querem depender de subsídios do poder público. Preferem se viabilizar financeiramente racionalizando a atividade e cobrando os juros necessários para cobrir totalmente seus custos. Os representantes do poder público, por seu lado, se preocupam com possíveis abusos por parte dos operadores do micro crédito, como a especulação com os recursos do FAT, que as operadoras não reemprestam ou a cobrança de juros e taxas extorsivas dos clientes. As operadoras replicam que os juros e taxas que pretendem cobrar, embora altos em relação aos praticados em outros países, são muito mais baixos do que os cobrados por usurários, que são os únicos que emprestam a os micro empresários pobres.

Neste processo de confronto e negociação, a posição da SENAES era diferente das dos outros participantes. Como parte integrante do governo federal, partilhávamos as preocupações com a utilização dos recursos públicos por entidades privadas; mas, como interessados na expansão do micro crédito produtivo orientado, com o qual se identifica a economia solidária, tínhamos mais compreensão pelas posições das operadoras. Estas haviam formado a Associação Brasileira de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito ABCRED, que faz parte do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Nesta dupla condição, a SENAES tratou de manter abertas as vias de diálogo entre o governo federal e a ABCRED.

As negociações duraram um ano e resultaram numa de Medida Provisória, que foi solenemente emitida pelo Presidente Lula em sessão pública no Palácio do Planalto, em 29 de novembro de 2004. Nesta ocasião, Lula declarou: “Eu não vou fazer o meu discurso. Eu vou apenas dizer o seguinte: eu vinha descendo a escada cantando e o Palocci me perguntou porque eu estava cantando. Eu estava cantando porque estou alegre.” Dessa forma, o presidente manifestou seu profundo compromisso subjetivo com a causa do combate à pobreza mediante o microcrédito.

Mas, a Medida Provisória não rompeu por si o impasse, pois ela apenas determinava as condições gerais da operação do MPO, sem fixar as responsabilidades, riscos, custos e ganhos dos gestores do FAT, dos bancos públicos, únicos habilitados legalmente a obter recursos deste Fundo e finalmente das operadoras do MPO. Uma das novidades importantes da Medida Provisória nº 226/2004 foi a inclusão entre estas, das cooperativas de crédito. As cooperativas de crédito rurais se notabilizaram como repassadoras bem sucedidas de créditos do Pronaf, que são empréstimos pequenos destinados a agricultores pobres, incapazes de fornecer garantias. Os bancos não conhecem esta clientela e como ela é pobre, atribui-lhe elevado grau de risco. As cooperativas, porém, atendem apenas aos próprios sócios, que elas conhecem bem e sabem que merecem confiança. Assim sendo, os bancos agora repassam os recursos do Pronaf a cooperativas, que os emprestam aos sócios e assumem o risco de não repagamento.

Enquanto a regulamentação da Medida Provisória estava sendo negociada, ela passou a ser discutida no Congresso, onde sofreu alterações que tornam a operação do MPO mais focada: os clientes têm de estar em faixas de renda baixa, há teto para o valor dos empréstimos e assim por diante. Deste trabalho resultou a Lei de Conversão nº 11.110 de 2005. A partir de sua sanção pelo Presidente, o microcrédito se tornou política oficial do governo, a ser gerida por um Conselho Interministerial, do qual participam os ministérios do Trabalho, da Fazenda e do Desenvolvimento Social. A implementação da política ficou a cargo do Ministério do Trabalho, sob a forma duma assessoria especial do Ministro, encarregada de executar o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado PNMPO.

A SENAES foi convidada, ao lado de outras secretarias, a indicar um nome para ser o Assessor Especial do PNMPO. Resolvemos adotar como critério de que o responsável pelo PNMPO deveria ser alguém com experiência e conhecimento profundos do microcrédito, além de gozar da confiança dos integrantes do setor. Quem ostentava melhor estas qualidades era José Caetano Lavorato, fundador e presidente da ABCRED e ex-diretor do São Paulo Confia. Consultado se aceitaria, Lavorato hesitou entre assumir esta nova responsabilidade ou se manter na liderança do setor, cujos problemas estavam longe de resolvidos. Mas, premido pelo tempo, acabou anuindo e seu nome foi indicado ao Ministro.

Em janeiro de 2005, estávamos todos no V Fórum Social Mundial, quando fomos chamados para uma reunião urgente com a ABCRED. Chegando lá, fomos informados que a direção colegiada das entidades de microcrédito havia concluído que o melhor era que Lavorato permanecesse à testa da ABCRED. Ficamos pasmos, num primeiro momento, mas logo em seguida tornou-se claro que o próprio Lavorato havia mudado de opinião e que urgia encontrar um outro nome para substituir o dele entre os indicados à assessoria especial do microcrédito. Temíamos que as duas dezenas de pessoas participantes da reunião não tivessem capacidade de chegar a um nome consensual naquele momento. Mas, qual não foi nossa surpresa quando o



próprio Lavorato exclamou: “Bem, se quisermos um nome que é uma unanimidade entre nós, só pode ser o de Valdi Dantas.” E acrescentou: “é o mais eminente veterano do microcrédito no Brasil, que se dedica a ele desde os anos 1970...” Foi fácil de ver que ele tinha plena razão: todos os presentes imediatamente apoiaram a indicação e nenhum outro nome foi aventado. Imediatamente ligamos para o MTE, em Brasília, e pedimos a substituição do nome de Lavorato pelo do de Valdi Dantas, que até aquele momento não conhecíamos.

De retorno ao Ministério, tivemos ocasião de travar conhecimento com Valdi, que se mostrou inteiramente apto para a função.

Trata-se duma pessoa sábia, ponderada e profundamente leal à causa da erradicação da pobreza mediante o financiamento dos microprodutores e sua integração à comunidade dos agentes e beneficiários do microcrédito. Poucos dias depois fomos informados que Valdi Dantas fora escolhido pelo Ministro Ricardo Berzoini para ser o responsável pelo PNMPO. Em seguida, começou a batalha pela regulação da Lei. Valdi Dantas se encontrava em posição semelhante ao do representante da Senaes: era agora membro do Governo Federal mas sua missão era viabilizar o MPO, o que significava atender a algumas das exigências da ABCRED.

Desde a regulamentação da Lei nº 11.110/05, o PNMPO é gerido por um Conselho Interministerial e por um Comitê Intersecretarial do MTE. Em ambos a Senaes está representada. As grandes dificuldades com que o PNMPO ainda se confronta são inerentes a todas as políticas públicas, entregues a entidades privadas para sua execução. As entidades privadas podem ter vantagens face aos órgãos públicos, em termos de flexibilidade e capilaridade. Mas, entre os gestores públicos sempre fica a dúvida se a entidade privada – mesmo sem fins de lucro – se pauta pelo interesse dos beneficiários ou pelo interesse em sua própria viabilização e expansão. Esta dúvida pode fazer com que as condições impostas aos executores acabem por impedir, em boa medida, que a política pública cumpra o seu propósito. Esta contradição se encontra na ampla interface entre o público e o privado, produzida pela reforma do Estado, que a renascença do liberalismo trouxe.





# ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DENOMINADA: CENTROS COOPERATIVOS DE CAPACITACIÓN ORGANIZACIONAL

Juan José Rojas Herrera<sup>41</sup>

## 1. Contexto General

El fenómeno de articulación social que involucra a la llamada economía social en México se ha venido desarrollando a lo largo y ancho de la geografía nacional, configurándose como un sistema que se crea con la integración del conjunto de entidades sociales organizadas e identificadas por prácticas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Dicho sistema involucra en la actualidad a alrededor de 50, 000 empresas o entidades asociativas en las que se articulan cerca de ocho millones de socios, cuya existencia y desarrollo se fundamenta como parte de una necesidad histórica, pues, es evidente que en las condiciones económicas, políticas y sociales del México de nuestros días, el fortalecimiento e integración horizontal de la economía solidaria constituye no sólo un imperativo para salvar al país del colapso económico y social en que se encuentra sumido, sino también una alternativa viable de desarrollo democrático y popular para importantes sectores del campo y de la ciudad que las políticas públicas deben alentar.

A contrapelo de lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera inequívoca postula que la Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de la economía, en la práctica, observamos que la inmensa mayoría de las políticas públicas de los diferentes ordenes de gobierno, se encaminan a facilitar la expansión y consolidación de las empresas del sector privado, tanto nacional como extranjero, en las distintas ramas de la actividad económica, incluidas aquellas de carácter estratégico que la Constitución de la República reserva para su explotación exclusiva por las empresas del sector público.

Como consecuencia de lo anterior, es posible observar que a nivel de las políticas públicas no existe uniformidad o criterios comunes en lo relativo a la forma en que deben apoyarse o promoverse a las empresas y organizaciones que forman parte del sector social de la economía.

---

<sup>41</sup> Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México.

Si bien se puede constatar la existencia de más de 60 programas gubernamentales impulsados por 4 secretarías de estado de orden federal y, al menos, una docena de programas que los estados promueven dentro de su respectiva jurisdicción territorial, lo prevalece es una orientación de apoyo general e indistinto a la micro, pequeña y mediana empresa, independientemente de si se trata de empresas de propiedad privada o social y no un enfoque claramente definido de fomento al Sector Social de la Economía.

Empero, lo cierto es que el contexto macroeconómico en el que las empresas sociales desenvuelven sus actividades asociativas y empresariales es bastante desfavorable teniendo que enfrentar la apertura comercial indiscriminada, contrabando masivo de bienes y mercancías, ausencia de apoyo crediticio para financiar los procesos productivos y el retiro casi total de los apoyos gubernamentales a las actividades empresariales de las entidades asociativas del Sector Social de la Economía.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que no existe propiamente hablando una estructura institucional de apoyo al Sector Social de la Economía, ni un enfoque coherente en las políticas gubernamentales que privilegie el apoyo a este tipo de entidades asociativas, lo que se traduce en un acceso limitado al financiamiento de sus actividades productivas; una escasa capacitación y formación empresarial y, en consecuencia, una alta informalidad de sus actividades productivas.

La intervención del estado mexicano se caracteriza por que la atención que se brinda tiene un carácter paliativo y desarticulado sin que se cuente con directrices claras que generen una estrategia ordenada, sistemática y de largo plazo, que satisfaga los requerimientos básicos para el desarrollo y crecimiento de las unidades productivas del Sector Social de la Economía.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

En el caso del Distrito Federal, debe destacarse que desde el año 2000, se viene aplicando un Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo a través de la formación de micro y pequeñas empresas de carácter social, impulsado por la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo del Gobierno del Distrito Federal, el cual ha permitido crear una amplia red de cooperativas en distintos giros económicos y generado una significativa reanimación del movimiento cooperativo local.

Todo empezó en el mes de febrero del año 2000, cuando se suscribió el primer convenio de coordinación cooperativa, entre el Gobierno del Distrito Federal y la Unión de Sociedades Cooperativas de Actividades Diversas del Distrito Federal.

Dos años después, el 11 de septiembre de 2002, se suscribió un segundo convenio de concertación, entre el Gobierno del Distrito Federal y los principales organismos de representación del cooperativismo estatal.

Durante el período 2004-2006 se ejecutó el Programa especial de Empleo y Fomento Cooperativo, con el objeto de capacitar a desempleados de la ciudad, mediante la organización de cursos para el trabajo, con el fin de que estos constituyeran empresas cooperativas formalizadas en el mismo curso y que se combinó con la realización de ferias, mercados inter-cooperativos, foros y un proceso de interlocución constante que, a la postre, permitió transitar de un programa piloto a una política pública consistente en el gobierno de la ciudad, en materia de fomento cooperativo.

Con estos antecedentes, se logró que el 20 de enero de 2006 se publicará la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, única en su tipo a nivel nacional; y, el 4 de diciembre de 2006, se publicará el Reglamento de la Ley, que posteriormente fue abrogado, con la publicación el 9 de junio de 2007, de un nuevo Reglamento.

Entre las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal establecidos en los citados ordenamientos jurídicos, destacan: a) Apoyo a la organización, constitución, registro de sociedades cooperativas; b) Promoción de la economía cooperativista en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios; c) Las dependencias del Gobierno del Distrito Federal procurarán proveerse de los bienes y servicios que produzcan las sociedades cooperativas; d) Participación del sector cooperativo en el sistema de planeación democrática y en los Consejos de Fomento Económico y Social y demás que establezcan las Leyes del Distrito Federal; e) Impulsar la educación, capacitación y en general la cultura cooperativa, y f) Apoyar a las Sociedades Cooperativas con planes y programas de financiamiento para proyectos productivos.

Asimismo, la Ley estableció la obligación de constituir un Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, el cual se instaló el 8 de febrero de 2007, con la participación de 47 Consejeros integrados por funcionarios públicos, cooperativistas, representantes de universidades e instituciones de educación superior.

El 16 de marzo de 2007, se publicó en la Gaceta Oficial el “Aviso por el que se da a conocer el listado de posibles sociedades cooperativas en el Distrito Federal que pueden ofertar bienes y servicios a la Administración Pública del Distrito Federal” y el 18 de abril de 2007, se publicaron los “Lineamientos Generales para la Contratación de Adquisiciones y Prestación de Servicios con Sociedades Cooperativas del Distrito Federal”, habiéndose publicado hasta la fecha 10 listados de cooperativas.

Finalmente el 10 de julio DE 2009, se publicó el Programa General de Fomento Cooperativo en la Gaceta oficial del Distrito Federal cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de las cooperativas existentes y estimular la creación de nuevas cooperativas, por considerarlas empresas económicamente solidarias y autogestivas, generadoras de empleo y una justa distribución de la riqueza.

De manera más amplia se busca la recuperación en el Distrito Federal de la preeminencia e impacto del movimiento cooperativo capitalino para impulsar, a través de él, al sector social del resto del país.

En el citado Programa General de Fomento Cooperativo, entre otras medidas concretas de fomento cooperativo, se incluye: brindar servicios de asesoría y capacitación cooperativa y de gestión para el financiamiento cooperativo; la organización de ferias, tianguis, mercados, muestras, presentaciones y exposiciones de los bienes y servicios que producen las cooperativas; acciones de adecuación de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal y la normativa relacionada para facilitar la proveeduría de bienes y servicios de las cooperativas a la Administración Pública del Distrito Federal; gestión administrativa y asesoría jurídica para la creación de las Direcciones de Fomento Cooperativo en las 16 Delegaciones del Distrito Federal; visitas a los Congresos y Gobiernos de los Estados de la República para la creación de Leyes de Fomento Cooperativo locales; elaboración y operación del padrón Cooperativo del Distrito Federal, y estudios y diagnóstico del sector y movimiento cooperativo de la ciudad.

A principios de 2010 un total de 6 Delegaciones contaban ya con áreas de Fomento Cooperativo y los avances logrados en el padrón Padrón Cooperativo arrojaba la existencia de 344 cooperativas de diversos giros.

### **3. Identificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

De manera sintética las principales razones que distinguen a los Centros Cooperativos de Capacitación Organizacional como una buena práctica de política pública de fomento cooperativo, podrían exponerse del siguiente modo:

- b) En su puesta en operación se ha tenido especial cuidado en respetar la independencia y autonomía del sector cooperativo y de economía social del Distrito Federal, sin exigir contrapartida alguna de carácter político o ideológico hacia ningún partido político o grupo de interés.
- c) Se trata de una política pública orientada a evitar o contrarrestar la discriminación hacia las empresas del sector cooperativo y de economía social, buscando la equidad de las políticas públicas, independientemente del carácter social, privado o público de las empresas beneficiarias.

- d) Se ha procurado que las empresas sociales y sus asociados sean sujetos y no objetos de las políticas públicas, por lo cual se ha promovido la creación de espacios de consulta y concertación democrática en los que se expresa la opinión y se facilita la participación activa y responsable de los organismos representativos del sector cooperativo y de economía social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- e) Los Centros Cooperativos de Capacitación Organizacional no sustituyen el quehacer de las entidades asociativas o de los organismos de integración cooperativa, sino que en todo caso la complementan, dejando un amplio espacio a la creatividad e innovación de sus destinatarios.
- f) Finalmente, se distingue por ser una política pública orientada a desarrollar las capacidades cívicas y empresariales de los ciudadanos que conforman el movimiento cooperativo y de economía social en el Distrito Federal, así como a mantener, reproducir y movilizar el capital social generado a través de la interacción social, atacando de raíz las causas que provocan el atraso y la marginación de amplias capas de la sociedad, por lo que no se limita a atemperar los efectos epidérmicos de la pobreza y la exclusión social y mucho menos se presta a las manipulaciones típicas del clientelismo tradicional.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

El propósito general del programa consiste en brindar capacitación organizacional para la formación de cooperativas, dirigida principalmente a desempleados interesados en establecer su propia fuente de empleo e ingreso. Asimismo se brinda asesoría técnica para la constitución de cooperativas y para el diseño y elaboración de un proyecto productivo sustentable.

De octubre de 2007 a septiembre de 2008 se capacitaron en cooperativismo a 2 600 personas, de las cuales el 75% son mujeres con un promedio de edad de 42 años, mediante 122 cursos impartidos por 36 instructores, previamente capacitados. El número de proyectos productivos elaborados fue de 53, los cuales fueron canalizados hacia diversas fuentes de financiamiento. La generación de empleos directos se ubico en 200 y los indirectos en 800. En el transcurso de 2009 los cursos impartidos fueron 91 y el número de personas capacitadas ascendió a 1 939.

De manera paralela, el año 2009 se proporcionaron 8 800 asesorías sobre constitución de cooperativas, elaboración y financiamiento de proyectos productivos, proceso organizativo de cooperativas de costura y aspectos relacionados con la integración de redes para la comercialización de productos y servicios cooperativos.

Igualmente en el año 2009, se reporta, por una parte, la constitución de una cooperativa de ciclotaxis verdes con una membresía total de 70 socios que ya opera legalmente en el centro histórico de la ciudad de México y, por la otra, la constitución de 3 cooperativas de vagoneros, personas que venden diversos productos en las estaciones y vagones del metro, siendo interesante destacar que entre los socios de estas cooperativas se encuentran 100 personas invidentes.

Empero, un lugar destacado en los procesos de capacitación organizacional corresponde al programa denominado ¡Qué buena puntada!, el cual inicio en el año 2007, con el objetivo de que cooperativas de la ciudad participaran, abasteciendo de uniformes a la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal, para su donación entre los alumnos de las escuelas públicas del Distrito Federal.

Sin embargo, muy pronto se encontró que en el Distrito Federal existían pocas cooperativas, así como micro y pequeñas empresas dedicadas a la costura debidamente formalizadas, por ello, se convocó públicamente a costureras con experiencia y maquinaria propia, que estuvieran interesadas en participar en un proceso de capacitación e integración productiva.

A la convocatoria del 2007, acudieron más de 800 personas, 75% mujeres que contaban con maquinaria y locales propios (básicamente sus domicilios), que funcionan como talleres familiares de entre 2 y 10 personas.

La inmensa mayoría de los talleres familiares no estaban legalmente constituidos y registrados, entre otras razones, porque su producción, obtenida mediante intermediarios, a penas daba para cubrir los propios gastos, generando un empleo precario, de menos de un salario mínimo mensual.

De las mujeres participantes poco más del 65%, son madres solteras, mujeres divorciadas y viudas, así mismo, un 40% de ellas cuenta con más de 50 años, en general son jefas de familia y no cuentan con otras fuentes de ingreso.

El equipo, locales y maquinaria de los pequeños talleres en general, son de tipo casero y semi-industrial, por lo que, de manera individual o por taller familiar tienen una capacidad de producción muy limitada. (el registro de maquinaria y equipo ascendió a más de 800 maquinas). Los talleres están ubicados en las zonas más marginadas de la Ciudad de México.

En el Programa ¡Qué buena puntada! Participa también un porcentaje importante de adultos mayores y un porcentaje pequeño de personas con algún tipo de discapacidad. El nivel de escolaridad promedio es de primaria.

Tomando en cuenta el perfil de la población participante, se diseñó un proceso de capacitación con dos temas centrales: la organización de la producción en cooperativas y la especialización técnica sobre el corte y la confección de uniformes.

Producto de la capacitación recibida se confirmó que la autonomía y el autogobierno son condiciones básicas del desarrollo cooperativo, por lo que cada cooperativa cuenta con sus respectivos consejos de administración y de vigilancia.

Igualmente se estableció un sistema de integración de la cadena productiva que inicia en un almacén de corte, distribución y acopio, dependiente de una cooperativa integradora. En este almacén se recibe la materia prima, se corta de acuerdo con los diseños establecidos y luego se distribuye entre los diferentes talleres familiares, adscritos igualmente a las cooperativas integradoras.

En el taller familiar se cosen las piezas y, ya terminadas, las prendas se entregan al almacén para su venta y distribución en el mercado.

Cabe destacar que con este proceso de integración, la productividad se elevó en más de un 200% y el ingreso por taller se ha incrementado en casi un 250%.

De este modo, en el año 2007, se constituyeron cuatro cooperativas integradoras que aglutinaron a 200 talleres de costura de las 16 delegaciones y en los cuales se tuvo una participación de aproximadamente 750 personas de manera directa y 500 de manera indirecta, alcanzándose una producción total de 700 mil prendas.

En 2008, se elaboraron casi 400 mil prendas escolares, participaron once cooperativas, con 900 socios pertenecientes a aproximadamente 300 talleres. En 2009, las cooperativas se reorganizaron territorialmente, por lo que actualmente participan nueve cooperativas legalmente constituidas con 1,200 socios y aproximadamente 400 talleres familiares. El número de empleos directos generados es de 1 200 y los empleos indirectos giran alrededor de los 3 000.

Además de la elaboración de uniformes escolares, las cooperativas han logrado contratos con otro tipo de clientes, lo que les ha permitido diversificar su producción e incrementar sus ingresos.

Evidentemente, un programa de esta naturaleza, requiere de la formación de personas que tengan cualidades organizativas para formar empresas colectivas, para lo cual se ha aplicado la Metodología de Capacitación Masiva, conocida también como Metodología de los Laboratorios Organizacionales (LO), creada por el brasileño Clodomir Santos de Moraes, y que ha sido objeto



de diversos reconocimientos internacionales merced a los resultados alcanzados desde hace más de tres décadas en varios países de América Latina, África y Europa.

Con el uso de ésta metodología (ajustada a la experiencia mexicana), se pone en marcha un proceso de capacitación intensivo de al menos 45 días, con un alto contenido motivacional que tiene como finalidad recuperar en la acción, la autoestima de los participantes y sirve de base para el descubrimiento de vocaciones y potencialidades desde el punto de vista individual y comunitario.

Así mismo, los participantes logran la aplicación de un modelo de producción diferente al que anteriormente realizaban, es decir, transitan de producir artesanalmente a producir de manera industrial, siendo ahora indispensable actuar como un ente colectivo y organizado, capaz de controlar e integrar el proceso de productivo en su conjunto.

Hacia el futuro se trabaja en la construcción de dos Centros Cooperativos de Capacitación para el Fomento del Empleo Industrial que se encuentran en obra negra en las delegaciones Gustavo A. Madero y Atzacotzalco y con los cuales se busca fortalecer las capacidades técnicas y organizativas de los cooperativistas, facilitando una mayor integración productiva y un mejor desempeño empresarial.

Con los centros mencionados se pretende apoyar la generación de, al menos, 600 empleos directos y 1 800 indirectos por cada centro.

Bajo la perspectiva de los funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo del Gobierno del Distrito Federal, con la construcción de estas naves industriales lo que se persigue es activar y desarrollar por medio de empresas cooperativas diversas ramas de la producción, abriendo mercados en los sectores gubernamental, sindical e inter-cooperativo a nivel nacional e internacional en condiciones dignas de empleo y de competitividad, mostrando ante México y el mundo un modelo de fomento empresarial viable y con sentido social.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

Invertir en el desarrollo de capacidades organizacionales y ciudadanas a través del fomento y promoción de la figura de sociedad cooperativa ha sido, sin duda alguna, un gran acierto del Programa Centros Cooperativos de Capacitación Organizacional que implementa la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo del Gobierno de la Ciudad de México, pues se aparta de los programas tradicionales enfocados en el apoyo con financiamiento, maquinaria, insumos o despensas, que obvian, ignoran y hasta obstaculizan, el papel preponderante que en la

ejecución de cualquier política pública debe desempeñar la organización social y las redes de confianza y reciprocidad entre los participantes.

La continuidad del programa, con diversos matices, a lo largo de la primera década del presente siglo, ha permitido el logro de metas y objetivos que trascienden a los gobiernos que se han sucedido en la ciudad de México durante ese mismo período.

En todo ello, el protagonismo y activismo del movimiento cooperativo local ha sido fundamental, al grado de contar con mecanismos institucionales de interlocución legalmente establecidos.

Empero, siendo alentadora, esta experiencia no basta para lograr que el cooperativismo y la economía social se conviertan en actores de primera línea en el proceso de superación del subdesarrollo ancestral de la ciudad de México. Los bajos presupuestos asignados a la STFE no han permitido el logro de metas aún más amplias y ambiciosas.

A este efecto, además de demandar incrementos sustantivos al presupuesto de la STFE, se debe igualmente exigir que en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas, las diferentes dependencias del gobierno del Distrito Federal involucradas, directa o indirectamente con el fomento cooperativo, establezcan mecanismos de coordinación interinstitucional a fin de evitar cualquier forma de competencia o de duplicidad de funciones. Exigir, asimismo, que se establezcan mecanismos transparentes de rendición de cuentas, de evaluación independiente de programas y proyectos, e incluso, de revocatoria ágil del cargo de funcionarios incompetentes, debe ser una prioridad en los siguientes años, si se desea avanzar consistentemente hacia el establecimiento de políticas públicas de fomento cooperativo de alto impacto y con mayores niveles de participación e involucramiento del movimiento cooperativo local.



### 1. Situación general del territorio

América Central, también llamada Centroamérica, conecta América del Norte con América del Sur. El territorio está rodeado por el océano Pacífico y el océano Atlántico. Políticamente se divide en 7 países independientes: Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, Limita al norte con México y al sur con Colombia. Su extensión territorial es de 522.760 km<sup>2</sup>, y su población es de 41.739.000 millones de habitantes (ONU 2009). El canal de Panamá, situado al sur en facilita la comunicación marítima entre el océano Atlántico y el océano Pacífico.

Centroamérica ya estaba poblada a la llegada de los europeos, pues varias culturas se desarrollaron en ella, tales como los pueblos lencas, pipiles, kunos, chortís, jicaques, payas, chorotegas, nasos y bribris, y las más conocida e importante civilización del territorio: los mayas, por su gran desarrollo sociopolítico, la escritura y su conocimiento sobre astronomía..

Centroamérica declaró su independencia de España sin luchas armadas, el 15 de septiembre de 1821. La fecha es todavía considerada como día de la independencia por todas las naciones centroamericanas a excepción de Panamá que celebra el 28 de noviembre. El 1 de julio de 1823, el Congreso de Centroamérica declaró la independencia absoluta de España, de México, y de cualquier otra nación extranjera y estableció un sistema de gobierno republicano. Se abolió también, de una manera total y definitiva la esclavitud, hecho histórico, quizás no suficientemente reconocido en todo el continente.

La mayoría de los países de América Central son repúblicas presidencialistas, excepto Belice, que tiene un régimen parlamentarista inspirado en el sistema británico.

La vida política de Centroamérica, con excepción de Costa Rica (abolió el ejército en 1948) ha sido muy tumultuosa. Desde los siglos anteriores los demás países de la región han sufrido dictaduras sangrientas, guerras civiles y violencia organizada bajo parámetros ideológicos: guardias nacionales o ejércitos en lucha con guerrillas revolucionarias. Guatemala y El Salvador fueron dos de los países que más sufrieron políticas de verdadero exterminio en sectores de su población.

Hoy Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua aún están en proceso de cicatrizar las heridas causadas por las sangrientas guerras civiles que los convulsionaron en los años '70 y '80. Honduras parecía en vías de consolidar su democracia, hasta el golpe de estado que derrocó a Manuel Zelaya el 28 de junio de 2009. Panamá, invadido por Estados Unidos en 1989, ha logrado madurez política, al tener ya varios procesos de elección democrática.

La economía de América Central, está basada principalmente en la agricultura, el turismo y algunas industrias pequeñas. Los principales destinos de exportación son Estados Unidos, Europa, y entre los mismos países de la región.

Centroamérica es una región con muchas desigualdades. Costa Rica y Panamá según el Índice de Desarrollo Humano- IIDH- tienen un desarrollo medio-alto gracias a su esperanza de vida, alfabetización y menores grados de pobreza. Guatemala, El Salvador y Belice poseen un desarrollo medio-bajo, con altos niveles de pobreza. Nicaragua y Honduras son países de desarrollo bajo, Honduras está comenzando a industrializarse y en Nicaragua hay un ligero progreso pero ambos países están estancados en la pobreza. Nicaragua solo creció un 2% en el 2008 y la principal fuente de ingresos en ese año fueron las remesas enviadas por nicaragüenses en el exterior un monto mayor que la inversión extranjera y las exportaciones del país.

El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras son países que más emigrantes envían al exterior. Hay unos 6.000.000 de centroamericanos fuera. En el caso de El Salvador y Nicaragua la cifra de emigrantes en el exterior representa un gran porcentaje de su población: 27% y 18% respectivamente. Honduras les sigue con el 10% de su población.

### *Situación del Café en América Central*

El café ha representado por muchos años uno de los principales sectores de las economías de la región centroamericana. Su influencia en la formación de los tejidos económicos y sociales de las sociedades centroamericanas es sin duda muy importante y aún hoy en día, su efecto es sensible en los rendimientos de las economías regionales.

El café representa entre el 3% y el 6% del Producto Interno Bruto de las economías de los países de la región centroamericana y aún cuando por efectos de las transformaciones de las economías hacia una apertura y diversificación, su participación ha disminuido, todavía es un rubro muy importante para los distintos países. Solamente en el caso de Panamá se tiene una incidencia porcentual muy baja debido a lo pequeño del sector cafetalero.

Centroamérica produce cerca de 15.5 millones de quintales de café, predominantemente del tipo arábigo y que representan cerca del 10-15% de la comercialización mundial del producto.

Guatemala es el mayor productor centroamericano de café en términos de hectáreas sembradas, pero Costa Rica tiene la mayor tasa de productividad. El 85% de ese café es de exportación.

Desde el punto de vista social, el café es muy importante para la región centroamericana. El sector cuenta actualmente con cerca de 225,000 caficultores trabajando la parte agrícola y además de este número de caficultores hay que reconocer el empleo directo e indirecto que ofrece el sector en las distintas etapas de la actividad, desde el cultivo hasta el procesamiento y embarque del producto.

Las relaciones tradicionales del mercado cafetalero han sido generalmente basadas en los precios de los mercados como el de Nueva York para el café arábigo y de Londres para el café robusto.

Actualmente el café centroamericano toma dos rutas de mercado muy bien diferenciadas y que consisten en integrarse en las cadenas mundiales de exportación de las variedades a través de agentes del mercado para llegar a los consumidores ( 95% de total exportado) o en una muy pequeña cantidad a través de nuevas relaciones como las del café especial que generalmente es el que utiliza conceptos o sellos de certificación (5%).

A lo largo de esta década y al caer el Convenio Cafetalero Internacional, se ha desarrollado el mercado de **café especial** en forma acelerada. Los elementos que dominan este mercado son: segmentación de mercados, cambios en los gustos y aumento de exigencias de calidad, desarrollo de conceptos de mercadeo que incluyen especialidades, mayor demanda del mercado de productos clasificados como ecológicos, aumento en las exigencias de las regulaciones de otorgamiento de sellos que le dan transparencia al consumidor sobre el producto que recibe. Los cafés especiales que incluyen conceptos de certificación generalmente provienen de la producción de pequeños productores cafetaleros, básicamente de fincas con menos de 5 hectáreas.

Desde la última década del siglo pasado, los ciclos de auge y depresión de los precios del café se han profundizado, de tal forma que entre 1989 y 1994 los precios registraron una fuerte caída hasta cruzar la barrera de los 100 dólares por quintal, para luego retomar la tendencia al alza con un pico en 1997 de 270 dólares el quintal. A partir de 1998, los precios comenzaron a caer en forma constante hasta cotizarse el 16 febrero del año pasado a 59,80 dólares el quintal, por debajo de lo que expertos llaman la "barrera psicológica de los 60 dólares".

En la crisis actual, uno de los países centroamericanos más golpeados es El Salvador, que ha visto decaer sus exportaciones de café en un 40%. Esta situación derivará en la merma de ingresos para los 22.000 productores salvadoreños y le costará el empleo a unos 40.000 trabajadores, alrededor de un tercio de toda la fuerza laboral relacionada directamente con el café.

En Guatemala, el principal sindicato de caficultores adelantó en los últimos días que los despidos en marzo afectarán a 120.000 trabajadores, de un total de 750.000 guatemaltecos que dependen de esta actividad. Además la imposibilidad de hacer frente a las deudas con el sistema financiero obligó a algunos productores de café a realizar despidos, el cierre de sus establecimientos y la entrega de sus propiedades a los bancos.. Se calcula que los caficultores guatemaltecos le adeudan a las entidades financieras cerca de 130,3 millones de dólares.

El café en Costa Rica, aunque en los últimos años ha cedido su importancia económica a actividades como el turismo y las exportaciones de microchips, todavía sigue siendo una importante fuente de ingreso para muchos agricultores y trabajadores.

En Centro América, los institutos del Café de Costa Rica, El Salvador y Honduras han tomado medidas para mejorar los precios, como las retenciones de oferta o el incentivo al consumo local.

En síntesis, la situación del café en Centroamérica es de crisis: ya que los costos de producción son más altos que el precio de venta y se han deteriorado las condiciones de vida de los productores cafetaleros. A ello se une la inconsistencia en la calidad del café por incumplimiento de estándares de administración y sistemas de soporte técnico y que no se da una relación laboral de largo plazo entre los compradores y los productores.

## 2. Identificación e Historia del Proceso

Este proyecto surge como una de las respuestas ante la crisis económica de los últimos años. Los productores de café de las regiones de Centroamérica, necesitan mejorar el control de calidad del café para aumentar su producción de café, sus exportaciones y el precio en el mercado internacional.

El Proyecto de Café para Centroamérica se creó para establecer una mitología, un protocolo, y un estándar del sistema de control de calidad y soporte técnico para evaluar y mejorar la calidad del café de los productores de Centroamérica.

### *¿Cómo surge el Proyecto?*

Se inició en el año 2004 con financiamiento de TechnoServe, Inc. y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- **TechnoServe** es una organización privada sin fines de lucro que trabaja con hombres y mujeres de zonas rurales del mundo, enseñándoles habilidades empresariales para que generen empleos y riquezas para ellos y sus comunidades. Fue fundada en 1968 por Edward P. Bullard IV, un hombre de negocios de Connecticut, quien motivado por su

experiencia de voluntario en un hospital en una zona rural de Ghana creó TechnoServe, para brindar a los pobres rurales en países en vías de desarrollo, acceso a herramientas para mejorar su productividad.<sup>42</sup>

- **El Banco Interamericano de Desarrollo** se creó en 1959 como una innovadora institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Su origen se remonta a los esfuerzos iniciados durante la Primera Conferencia Interamericana de 1890 por crear una institución de desarrollo que hiciera frente a algunos de los problemas que enfrentaban en esa época América Latina y el Caribe. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica van más allá del mero financiamiento, por cuanto apoyan estrategias y políticas para reducir la pobreza, impulsar el crecimiento sostenible, expandir el comercio, la inversión y la integración regional, promover el desarrollo del sector privado y modernizar el Estado.

El BID constituye actualmente la principal fuente de financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional en los países de América Latina y el Caribe.

La Misión del BID en su convenio constitutivo es "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo". En años recientes el Banco ha lanzado varias iniciativas enfocadas a la aplicación de nuevas formas para reducir la pobreza, promover pequeños negocios, estimular el comercio y ampliar la democracia financiera.

El BID ha sido pionero en el apoyo a los programas sociales en la región mediante el desarrollo de instituciones económicas, sociales, educativas y de salud. También lidera los esfuerzos de integración regional y fue pionero en brindar apoyo directo al sector privado, especialmente a las microempresas.

---

<sup>42</sup>

El precepto de Bullard fue que las personas en países en desarrollo no elijen vivir en la pobreza, pero la capacidad y el impulso innato que tengan pueden llevarlas a lograr grandes éxitos. Desde entonces la organización se ha desarrollado dando mayor enfoque a la creación de negocios e industrias prósperas para generar crecimiento económico que puede beneficiar, no solamente familias, sino también comunidades y países. La organización trabaja en 17 países del mundo.



### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Las Buenas Prácticas son acciones específicas impulsadas por comunidades, organizaciones sociales, iglesias, entidades estatales o la comunidad internacional, o por la suma de varios de estos esfuerzos, que, de acuerdo con los criterios anteriores, contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población

Este proceso de buenas prácticas surgió como una iniciativa privada de una ONG internacional, que contó con el aval financiero de un organismo multilateral como es el BID, con la colaboración de los gobiernos centroamericanos, por medio de sus Institutos Nacionales de Café, y la participación de un grupo de cooperativas.

La presencia de los Institutos Nacionales del Café de Centro América- se convirtió en el espacio de confluencia entre el poder público- estatal por la naturaleza de la organización y de las iniciativas provenientes de la economía social como de otros actores de la sociedad civil.

Por medio de los Institutos Nacionales de Café, se promovió acciones de captación de recursos, crédito, insumos, herramientas y maquinaria, comercialización del café, capacitación, inserción laboral y mejoras a un producto de exportación histórico en la región.

El sector cafetalero de Centro América se encuentra en la encrucijada de desarrollar sus opciones estratégicas para mantener sus posiciones de mercado internacional de cara a procesos globalizantes en los mercados internacionales. Tal es así que la mayoría de los países de la región han incorporado esta temática dentro de la agenda política regional

Específicamente este proyecto tiende a fortalecer el desarrollo local y nacional, regional, en tanto la iniciativa está dirigida a fomentar relaciones de cooperación democrática entre la ciudadanía y el Estado, por medio de sus organizaciones pública de promoción del café. Contribuye entonces a fortalecer la gobernabilidad y la solidaridad ciudadana expresada en la organización y la capacidad de acción colectiva de grupos de cooperativas y productores de café del área, para mejorar las condiciones de competitividad del café de Centro América.

En términos generales, es un proyecto que alcanzó sus objetivos y ha dejado como legado un Manual de Buenas Prácticas y un Sistema de Trazabilidad del café, que es hoy de gran utilidad para todos los productores de café de la región centroamericana.

#### 4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica

Los objetivos de este proyecto son: Contribuir a mejorar la competitividad del sector cafetalero centroamericano con base en la alta calidad de su café.

Construir una Guía Genérica, para las Empresas Cafetaleras de Centroamérica, que les permita: Instituir sus procesos organizativos ,administrativos, de política, de gestión de recursos, de realización de producto, medición, análisis y mejora del sistema de gestión en el contexto estricto de la calidad hacia la excelencia competitiva.

Proporcionar los parámetros y enfatizar las mejores prácticas, para que todos los procesos que intervienen en la cadena de valor garanticen el cumplimiento con las especificaciones.

El periodo de ejecución del proyecto era inicialmente de tres años. El trabajo se inició en toda Centroamérica con 12 grupos pilotos. En octubre del 2007 se obtuvo una extensión del proyecto por 12 meses adicionales. En Marzo del 2008 el Banco Interamericano de Desarrollo-BID dio su visto bueno para incorporar 10 nuevos grupos piloto para ampliar la cobertura e impacto del proyecto.

Los Socios estratégicos en este proyecto son las cinco asociaciones nacionales de café:

- Asociación Nacional del Café – ANACAFE (Guatemala)
- Consejo Salvadoreño del Café – CSC (El Salvador)
- Instituto Hondureño del Café – IHCAFE (Honduras)
- Asociación de Cafés Especiales de Nicaragua – ACEN (Nicaragua)
- Instituto del Café de Costa Rica- ICAFE.

##### *Cooperativas Involucradas en el Proyecto*

**Nicaragua:** Cooperativa de Productores de Café de Altura, Jinotega; Cooperativa 5 de junio, Sabana, Madriz; y Cooperativa de Productores del Lipululo, Jinote.

**Costa Rica:** Cooperativa de Caficultores y de Servicios Múltiples de Pilangosta R.L; y Cooperativa Victoria R.L

**Honduras:** Procesadores de café el Playón, Cocapal; Cia Café Marcala S.A; y .Grupo Río Frío

**El Salvador:** Bexcafe S.A y Proexcafe de R.L

**Guatemala:** Cooperativa Nuevos Sendero de R.L y Asociación de Caficultores de Acatenango Unidos- ACAU-.

## *Metodología del Proyecto*

Entre las técnicas utilizadas por el Proyecto está:

1. Revisión documental de la bibliografía centroamericana sobre el cultivo de café en los diferentes países.
2. Revisión documental de la norma ISO- 9001:2000 que tiene que ver con: Responsabilidad de la Dirección de la Empresa, Dirección de Recursos, Realización del Producto, Medición, Análisis y Mejora,
3. Revisión y validación del documento del Sistema de Manejo de la Calidad, SMC- por la organización reconocida en Centroamérica por la ISO internacional (Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica -INTECO), el cual recomendó los elementos faltantes para cumplir fielmente con la ISO 9001:2000, de calidad.
4. Posteriormente se contrató un consultor externo especializado en ISO que recomendó INTECO, para que el sistema (SMC), cumpliera fielmente con los requisitos de la ISO 9001:2000. Al concluir el trabajo se obtuvo el producto final
5. Revisión y ordenamiento del documento final (SMC), estructurado fielmente bajo los requisitos de la norma ISO 9001:2000, para su mejor comprensión de los usuarios.
6. Elaboración de documentación Administrativa y Operativa, mediante el enfoque de procesos
7. Realización de documento de base Manual de Buenas Prácticas el cual fue validado por el equipo técnico del Proyecto, técnicos especializados independientes, técnicos de instituciones relacionadas al cultivo del café, productores, personal operativo de beneficios y otros en toda el área Centroamericana.
8. Realización de el SITCA- Software del Sistema de Trazabilidad del Café, que también fue validado por los grupos pilotos beneficiarios del proyecto y otras
9. Capacitación y Sensibilización del personal en la temática de calidad
10. Definición y seguimiento de indicadores de gestión

### *Resultados Esperados*

- Soporte técnico y capacitación administrativa a productores de café.
- Apoyo para adquirir fondos nacionales e internacionales para los grupos pilotos
- Mejorar la infraestructura de las organizaciones seleccionadas.
- Establecer una relación laboral de largo plazo entre los productores, exportadores, y compradores

## *Resultados Logrados*

1. La Creación del Sistema de Manejo de Calidad, estructurado de acuerdo a la norma y apartados de la ISO 9001-2000

- Con la creación del Sistema de Manejo de la calidad, la caficultora regional tiene un Sistema de Manejo de Calidad de Cafés Especiales de Centroamérica. Esta herramienta permite incrementar la oferta de café fino en el mediano plazo.
- Este sistema permite a los productores de café de la región, certificarse bajo la norma internacional de calidad ISO 9001-2000, un nuevo requerimiento en el mercado mundial de la caficultora. a través del cual los agricultores pueden conseguir mejores precios y mejorar la proyección de su imagen, lo que permitirá relaciones de largo plazo con compradores de todo el mundo.

2. Manual de Buenas Prácticas en Beneficiado Húmedo de Café. Describe los procesos desde la recolección del fruto maduro en el campo, el beneficiado húmedo, beneficiado seco, almacenamiento hasta la exportación.

3. Software para la Trazabilidad de Café de alta calidad

4. Guía para el cumplimiento de los requisitos de la norma de calidad. y Software para la trazabilidad del café.

- Este sistema proporciona las herramientas para asegurar que todos los procesos conduzcan hacia la conformidad con estas especificaciones. De calidad. Proporciona las herramientas, los parámetros y enfatiza las mejores prácticas para que todos los procesos que intervienen en la cadena de valor garanticen el cumplimiento con las especificaciones.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

- La forma en que se cultiva y procesa el café es de gran importancia ambiental, tanto local como internacionalmente.
- Es importante la formulación de las políticas regionales para mejorar la relación café-medio ambiente ya que se constituye en un elemento competitivo para desarrollar nichos de mercado a nivel internacional.
- El sector café sigue siendo representativo para la sostenibilidad de las sociedades centroamericanas debido a los altos impactos que su desarrollo tiene para la economía, el sector social y el medio ambiente.

- Actualmente el café certificado de Centro América representa bienestar y desarrollo para una serie de grupos productores de café que han logrado objetivos de desarrollar alianzas de mercado de más largo plazo con el consecuente beneficio para protegerse de las fluctuaciones normales de los mercados cafetaleros, así como de obtener reconocimientos de precio en el mercado del café.
- Los productores de café que utilizan el Manual de Buenas Prácticas, reorientar la visión de su caficultura con el objeto de responder adecuadamente a los procesos de certificación necesarios para ingresar a los mercados. Esto sin duda alguna se ha reflejado en el mejoramiento organizacional y productivo de los grupos centroamericanos que han podido ingresar a estos mercados en contraposición a otros grupos que han seguido participando en el mercado más tradicional del café.
- Es claro mencionar que las cadenas de café certificado con las normas ISO presentan en general menor intervención de los intermediarios así como una mayor integración.
- Los esquemas de certificación de calidad desarrollaron elementos de control, inspección y certificación diferenciados que permitieron que los actores se especializaran y diferenciaran.
- Se han formado procesos locales de formación de grupos locales de certificación como es el caso de Mayacert en Guatemala, Biolatina en Nicaragua y Ecológica en Costa Rica
- Se ha iniciado el trabajo por parte de grupos principalmente cooperativos convirtiendo a la región en un líder en el ámbito internacional dentro del sector café.
- Siguen habiendo una serie de barreras que pesan para aumentar la oferta de café certificado en la región centroamericana. Dentro de estas se encuentran barreras políticas, organizacionales, de información y capacitación y de índole financiero-productivo.
- Tomando en cuenta el efecto histórico del café, la importancia y relaciones del café con el ambiente, y más aún la necesidad de lanzar una plataforma de competitividad a nivel regional para este producto de exportación, es necesario discutir el reconocimiento de los servicios ambientales del café como una estrategia de sostenibilidad para el futuro.

## PROGRAMA DE AGRICULTURA URBANA DE ROSARIO (PAU) – REPÚBLICA ARGENTINA, PROVINCIA DE SANTA FE

Mirta Vuotto

### 1. Contexto General

La provincia de Santa Fe, situada en la Región Centro de la Argentina<sup>43</sup> es una de las de mayor desarrollo económico y por su población ocupa el tercer lugar del país en orden de importancia<sup>44</sup>. Rosario tiene un rol fundamental en el desarrollo de las actividades que provienen del sur de la provincia de Santa Fe y su área metropolitana -el Gran Rosario-. Contribuye con más de la mitad del Producto Bruto Provincial y cerca del 5 % del PBI del país, genera el 53 % del empleo de la provincia y reúne el 42% de los establecimientos industriales santafecinos. Su situación geográfica, su entorno natural y su condición portuaria, pueden señalarse como factores que siempre favorecieron su desarrollo.

El hinterland del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR y es además, un paso obligado de las rutas comerciales y centro de prestación de servicios.

Rosario se ha destacado históricamente por el alcance de diversas experiencias desarrolladas por la sociedad civil desde el campo político-institucional. En el escenario nacional y a lo largo de su historia, la ciudad manifestó una fuerte tradición sindical y fue escenario de movilizaciones sociales de significativa importancia. Como ciudad industrial, comercial y estrechamente vinculada a la actividad agrícola pampeana a través del puerto, fue escenario de una poderosa clase trabajadora que protagonizó acciones colectivas de distinto carácter a través de su historia, aunque el proceso de desindustrialización iniciado a mediados de la década del 70, durante la dictadura militar, alteró su configuración urbana. Su población, se vio significativamente afectada hacia fines de la década del 90 por la desocupación y la pobreza mientras que la fuerte reestructuración productiva acentuó el proceso de desindustrialización y ocasionó en la economía de la ciudad de Rosario y del aglomerado Gran Rosario fuertes impactos a escala global y sectorial. Rosario fue perdiendo su perfil de ciudad industrial mientras adquiría importancia como centro proveedor de servicios, más allá de la delimitación del aglomerado, abarcando una amplia zona del sur de la provincia de Santa Fe, norte de Buenos Aires y –en el último tiempo- de Entre Ríos.

---

<sup>43</sup> La República Argentina, con una superficie de 3.761.274 Km<sup>2</sup>, cuenta con una población de 36.260.130 habitantes según los datos del último censo nacional (2001). El territorio está dividido en 23 provincias y una ciudad autónoma - Buenos Aires- que es la capital de la república.

<sup>44</sup> La provincia tiene una superficie de 133.007 Km<sup>2</sup> y cuenta con una población de 2.997.376 habitantes

De acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el mercado laboral del Gran Rosario en el segundo trimestre de 2009 presentó una tasa de desempleo de 10,8% mientras que su tasa de actividad fue de 46,1%, la de empleo de 41,4% y la subocupación de 9,1%.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

La historia del Programa de Agricultura Urbana (PAU) supone una referencia a la Municipalidad de Rosario, ámbito gubernamental responsable de la implementación del programa, para señalar que en el gobierno municipal se ha mantenido desde 1989 la hegemonía del socialismo destacándose por sus políticas de inclusión y participación ciudadana, reconocidas y premiadas internacionalmente.

Las políticas para la gobernabilidad del municipio fueron consideradas como modelo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo debido a que permitieron crear, entre 1991-2005, condiciones que impactaron positivamente en los indicadores de Desarrollo Humano de la región. Este modelo de acumulación política y encuentro entre partidos, movimientos sociales y ciudadanos produjo la perdurable experiencia del Foro Social Económico y Político de Santa Fe<sup>45</sup>.

En diciembre de 2003 en el acto de asunción del intendente, fue planteada la necesidad de ampliar la tarea social que el gobierno venía impulsando para lograr en los distintos barrios alternativas de inclusión social y de integración, imprescindibles para el logro de un desarrollo sustentable. El apoyo a las diversas formas de economía solidaria fue visualizado como un instrumento privilegiado para encarar la gestión de gobierno en la nueva etapa iniciada en 2003.

En ese contexto se plantearon estrategias ordenadoras de las intervenciones, a fin de alcanzar la recuperación de la actividad productiva, la disminución de la pobreza y la exclusión e impulsar la generación de empleo y la equidad en el acceso a los servicios y la infraestructura urbana. La finalidad de las intervenciones estaba dirigida a un modelo de desarrollo productivo local, sustentado en la economía privada, con especial atención a la pequeña y mediana empresa y la economía solidaria.

En ese ámbito, la creación de la Subsecretaría de Economía Solidaria en el año 2003, respondió a la necesidad de institucionalizar un espacio gubernamental específico para el desarrollo y promoción de las iniciativas de economía social.

---

<sup>45</sup> Los foros constituyen encuentros periódicos, concebidos como espacios de apertura al diálogo e instancias que posibilitan la concertación, en los que participan intendentes de distintas ciudades del país con la finalidad de discutir temáticas relativas a la integración, la participación ciudadana, la descentralización, la regionalización etc.

Actualmente la subsecretaría constituye un punto de confluencia del poder público-estatal, los movimientos sociales y las iniciativas sociales y económicas provenientes de diversos actores de la sociedad civil. Promueve acciones de diversa naturaleza entre las que se encuentran las de apoyo a la producción y específicamente la agricultura urbana; el empleo, las formas asociativas y los espacios de producción y venta.

Las acciones son complementarias de proyectos de capacitación y asesoramiento que incluyen cursos de oficios, microcréditos, planes sociales y comercialización.

El reconocimiento del potencial de la agricultura urbana para una gestión sostenible y como estrategia de lucha contra la pobreza ha dado lugar al desarrollo del Programa de Agricultura Urbana (PAU), instrumentado desde la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad por la Subsecretaría de Economía Solidaria, con intervención de los gobiernos provincial y nacional. El interés del programa consiste en favorecer la integración social de los grupos familiares vulnerables de la ciudad de Rosario y consolidar una red productiva conformada por familias desocupadas. La iniciativa tomó fuerza con la generación de programas oficiales: a nivel municipal la creación del Departamento de Huertas (1991-1995) y a nivel nacional la creación del programa de Seguridad Alimentaria Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Pro-Huerta es un programa dirigido a población en condición de pobreza, con problemas de acceso a una alimentación saludable, con el objeto de promover una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. El conjunto de prestaciones que brinda se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional. El programa es ejecutado por el INTA con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y en 2003 quedó comprendido en los alcances de la Ley N° 25.724/03, que creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” .

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como una Buena Práctica**

El PAU pone de manifiesto el resultado de una gestión estratégica que permite el desarrollo de procesos integradores de la acción de organizaciones populares, institutos de investigación y áreas municipales que trabajan de manera transdisciplinaria para alcanzar las prioridades establecidas por el programa, desde un ámbito gubernamental específico. La institucionalización del PAU como política pública supera la idea de un plan de emergencia alimentaria ya que se vincula con un conjunto de metas propuestas por los responsables del programa que luego son fijadas en talleres participativos con la población beneficiaria. El objetivo es que las huertas urbanas aporten alimentos y recursos configurando además un espacio de integración entre la agricultura, la recreación, la cultura y la educación. Se trata de un nuevo concepto de agricultura urbana, que va más allá de la herramienta de supervivencia y que por sus



características ha llegado a constituir un modo de desarrollo cuyo efecto se refleja además en significativas transformaciones sociales.

Su carácter innovador resulta de la aplicación de tecnologías apropiadas y ecológicas que posibilitan lograr márgenes crecientes de libertad a través del aprovechamiento productivo de los recursos disponibles y la independencia de recursos externos, orientándose además a generar condiciones que favorecen mantener la fertilidad del suelo a lo largo del tiempo y la producción de alimentos de elevada calidad nutritiva.

Los valores en que se sustenta el PAU reflejan la estrecha vinculación entre el gobierno local y el sector de la economía solidaria. Por medio de ellos, la política gubernamental promueve:

- el civismo, a través de medidas orientadas al estímulo de la participación y el activo compromiso de los individuos y la colectividad en el desarrollo comunitario local;
- la diversidad, al respetar la rica variedad de identidades, intereses y competencias de los grupos e instituciones involucrados;
- la inclusión, aceptando la expresión y representación de la diversidad, garantizando la plena participación de las comunidades y asegurando la circulación y consumo de alimentos sanos que favorecen la soberanía alimentaria.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

##### **- Fase de gestación 1987 - 1990**

La agricultura urbana de Rosario surgió como una acción social colectiva orientada a resolver la situación marginal en que se encontraban amplios sectores de la población. En torno de la Cooperativa Saladillo Sur se desarrolló una iniciativa productiva de huerta comunitaria a través de la agricultura ecológica, generándose formas de manejo ambiental que articularon el conocimiento aportado por los inmigrantes campesinos radicados en la región y el conocimiento técnico que aportaron los agrónomos que participaron en la experiencia. En el año 1985, un líder comunitario de Rosario impulsó un trabajo social que se inició con un relevamiento llevado a cabo por mujeres de un barrio que identificaron como problemáticas la falta de alimentos y de viviendas dignas y la situación de los chicos en la calle. El relevamiento dio cuenta de los recursos con que contaba su población, en especial los conocimientos sobre el trabajo rural de las personas migrantes radicadas en el barrio, que al llegar a la ciudad se incorporaban al trabajo de la construcción aprendiendo otros oficios ya que en general trabajaban en empresas constructoras y vivían en situación precaria. A partir de la organización de un grupo de vecinos, con la finalidad de resolver las demandas más importantes, comenzando por la mejora de sus precarias viviendas, tuvo lugar

la formación de la Cooperativa "Saladillo Sur" en 1989, cuyos objetivos fueron las compras comunitarias, el desarrollo de huertas comunitarias, la producción de materiales de construcción (bloques de cemento, viguetas para losas, aberturas, etc.) y el dictado de cursos de capacitación en confección y producción de vestimenta, etc. La organización de 35 huertas en el barrio y el desarrollo de la pesca, también organizado en forma de cooperativa, permitió dar una respuesta parcial al problema de la falta de alimentos. Desde su inicio y con la finalidad de utilizar los recursos y conocimientos disponibles, la cooperativa tomó contacto con otras organizaciones e instituciones formando parte del Movimiento Hábitat Popular e integrando el comité de crisis que se formó en Rosario durante los saqueos de 1989 para atender a la población marginal en cinco ollas populares.

En esta primera fase se generó un "protomodelo" de huerta grupal comunitaria planificada por los protagonistas, cuyos resultados fueron una primera opción por la autoproducción de alimentos; el aprendizaje de una horticultura adaptada a los escasos medios materiales disponibles en los barrios; el diseño de una propuesta técnica basada en tecnologías apropiadas a las condiciones locales y su difusión y promoción desde aquel barrio hacia el resto del Gran Rosario pobre. El modelo de "huerta comunitaria" sirvió para demostrar que este sistema productivo es posible de implementarse en la ciudad cumpliendo una función mejoradora del espacio público.

- Fase de legitimación social, 1990 - 1997

En 1990, al tiempo de establecida la cooperativa Saladillo Sur, el gobierno municipal a través de su intendente la convocó para replicar la experiencia de las huertas en el resto de la ciudad. La incorporación de las huertas al ámbito estatal sobrevivió a los avatares políticos y su consolidación fue estimulada por los integrantes del Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR)<sup>46</sup>. El municipio rosarino adoptó esa propuesta y desde diciembre de 2001 –a partir de la posterior multiplicación de subsidios a desocupados– se extendió masivamente la oferta de capacitación, semillas y terrenos hacia centros comunitarios, vecinales y organizaciones barriales. En principio, lo cosechado se destinó sólo al consumo de los propios productores y sus vecinos, aunque desde setiembre de 2002, cuando se inauguró la primera feria abierta para comercializar el producto de las huertas, se abrió una nueva etapa impulsora de construcción de "modelos vivos" de una economía cuyo objetivo principal es la producción de alimentos que posibiliten a más personas una vida mejor y la construcción de una economía más solidaria.

---

<sup>46</sup> CEPAR es una organización no gubernamental fundada en Rosario que comenzó sus actividades a fines de la década del 80, impulsando huertas orgánicas, libres de agroquímicos, en la zona de El Mangrullo, en el sur de la ciudad. Con el transcurso de los años, la experiencia de las huertas se extendió a otros barrios y también a escuelas.

La propuesta para facilitar el acceso a la tierra, al trabajo y al consumo, basada en otra forma de intercambio y producción y más cercana a las necesidades, adoptó la práctica del “aprender haciendo”.

Las primeras actividades de los proyectos comunitarios de asistencia que se realizaron en la villa El Mangrullo, derivaron en una sola huerta que funcionaba porque algunos se dedicaban un par de veces por semana, aunque aspiraban a que la huerta se comenzase a sostener con el trabajo de los vecinos.

Ante la demanda de división del espacio productivo en parcelas, se produjo un cambio que respondió a dicha demanda y se verificó un mayor compromiso de los vecinos sin que se perdiera de vista la visión comunitaria, generalizándose luego este modelo.

La articulación de distintas instituciones junto al colectivo huertero posibilitó la institucionalización de la experiencia junto con la participación del CEPAR, que se incorporó a partir de 1995 junto al programa “Pro-Huerta” del INTA. Los resultados de esta fase fueron la creación de una identidad huertera; la legitimación social del equipo coordinador; la constitución de dos cooperativas de huerteros; la mejora de las condiciones sanitarias de los asentamientos y el suministro de verduras orgánicas a los comedores comunitarios barriales.

El CEPAR construyó a lo largo de los años una sólida relación con otras organizaciones del país y de Latinoamérica que posibilitaron afianzar el PAU, e impulsar la capacitación de sus integrantes a través del intercambio de experiencias con asociaciones similares en lo vinculado con la producción y la comercialización. Respecto a la experiencia, ha sido destacada por el coordinador del programa la actitud de los consumidores y la necesidad de involucrarlos a fin de producir cambios y por considerar que el consumo es un acto político, al tratarse de la elección de una forma de producción. Por esta razón, en Rosario comenzó a funcionar una asociación de consumidores que adquiere productos de las huertas orgánicas locales y productos ecológicos que provienen de otros lugares del país. Se pretende afianzar el funcionamiento de redes donde puedan circular los alimentos de otra manera y donde también los precios sean justos, permitiendo que el productor pueda pagar los insumos y pueda vivir, siendo también accesibles al consumidor.

- Fase de articulación en redes, 2002 - 2007

La agricultura orgánica urbana de Rosario se conecta con diversas experiencias del resto de la provincia y con la agroecología naciente en Latinoamérica a través del Centro Latinoamericano de Desarrollo Sustentable (CLADES) y el Movimiento Agroecológico Latinoamericano (MAELA).

CLADES es un espacio de cooperación entre universidades, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas privadas y organismos públicos dedicados a promover el desarrollo sustentable, mientras que MAELA, conformado por ONGs, organizaciones campesinas, consumidores, indígenas, movimientos y redes de agro - ecología, instituciones de educación y universidades, se dedica a fomentar la agricultura ecológica como elemento fundamental de un nuevo modelo de desarrollo sustentable.

Los esfuerzos interinstitucionales se orientan a ampliar las oportunidades económicas en el ámbito local, fomentando la agricultura orgánica y el manejo de los servicios ecológicos en diversos países de América Latina. Los resultados más relevantes del PAU en esta etapa consistieron en contactar con los grupos de agricultura ecológica familiar del norte santafesino organizados en la Red Calidad de Vida, que se habían vinculado a esta experiencia a través del CEPAR. Se organizó además el Curso a distancia de Desarrollo Humano y Agroecológico en colaboración con CLADES primero y luego con la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y el Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC, España) y se inició un proceso de diálogo con la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad con el fin de canalizar la experiencia del CEPAR en el tema de producción barrial urbana de alimentos.

- Fase de consolidación institucional y proyección, desde 2007 al presente

Mediante el apoyo de la Municipalidad de Rosario a través de la política pública del PAU, se han obtenido como resultados la creación de suelo agrícola urbano, el diseño participativo en las acciones de la agricultura urbana, las ferias urbanas y micro - emprendimientos sociales huerteros y la instalación de dos parques huerta.

En cuanto a su impacto, se debe destacar que a partir de 2001, se logró transformar las “usurpaciones pacíficas” de suelo urbano en un sistema de huertos orgánicos, con tenencia segura, lo que implica la instalación de actividades productivas en espacios públicos que no compiten con la vivienda.

Junto a ello, aparece la dimensión agronómica de transformación mediante un diseño participativo de suelos remanentes de otras actividades, en suelos productivos.

Además, con la creación de ferias urbanas surgen espacios de encuentro directo entre huerteros y consumidores, en los que está presente la educación ambiental. Los productos comercializados, con un sello de certificación participativa, son transformados en agroindustrias urbanas sociales con el fin de agregar valor a la producción primaria. Funcionan en la actualidad dos agroindustrias: una de procesamiento de verduras y otra de cosmética natural. Ambas se integran en un espacio de capacitación para la realización de dichas actividades.

En síntesis, el impacto de esta buena práctica de política gubernamental ha sido el establecimiento de 800 huertos comunitarios que benefician a más de 10.000 familias, cinco ferias de productores y dos agroindustrias. La iniciativa posibilita además el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres huerteras y la elaboración de planos que identifican espacios vacantes y agrícolas, la determinación de tipos de espacio según aptitud y accesibilidad para la AU y el diseño de un Sistema de Información Geográfica Municipal que incorpora la AU.

Desde una perspectiva de concertación intergubernamental, el PAU ha posibilitado la conformación de un espacio municipal de trabajo interáreas que vincula la Secretaría de Promoción Social, el Servicio Público de la Vivienda, la Dirección de Topografía y Catastro, la Dirección General de Parques y Paseos, el Plan Director, el Plan Estratégico Rosario y la Comisión de Planeamiento y Medio Ambiente del Consejo Deliberante.

A la incorporación de la AU en la planificación de la ciudad a través del Plan Director y el reconocimiento social del uso de espacios vacantes se debe agregar la elaboración de instrumentos de institucionalización de la AU como modelo de formalización de cesión y tenencia para cada tipo de espacio; rutas de gestión administrativa para facilitar la cesión de parcelas y una propuesta para el establecimiento de un banco de suelos para la AU.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

Las lecciones aprendidas del PAU refieren al plano organizacional, a la conformación y funcionamiento de redes y a la incidencia política e institucionalización.

### **a) Dimensión organizacional**

- La consolidación de la Red de Huerteras y Huerteros se basa en la obtención de logros concretos y su avance y desarrollo se produce en la medida que la organización puede responder a las expectativas y necesidades de sus miembros.
- Dado que la Red se encuentra integrada por personas de escasos recursos, su autonomía está dada por el grado en que pueda desarrollar las siguientes

capacidades: 1) necesario equipamiento e infraestructura de todo el proceso para producir en cantidad y calidad, 2) capacidades sociales vinculadas al fortalecimiento de sus miembros para integrarse a un proceso participativo, de cogestión en pos de un objetivo común, 3) capacidades organizativas, dadas por el grado de funcionamiento democrático, la igualdad de oportunidades de sus miembros y la capacidad de respuesta a los valores señalados por los integrantes de la organización.

- La estrategia desarrollada por los miembros de la Red en una situación de emergencia ha demostrado ser válida. Dicha estrategia basada en la ocupación de los espacios en forma pacífica para acceder a un recurso clave como el suelo permitió legitimar la acción, al tratarse de un recurso necesario para producir alimentos y luego luchar por su legalización en un proceso participativo logrando la tenencia segura de los terrenos.
- La fortaleza que se logra como organización, a partir de la unión de todos los huerteros/as se apoya en su capacidad de negociación y la visibilidad de su actividad ante la sociedad, a partir de un trabajo coordinado entre sus miembros y otros actores asociados.
- La experiencia demuestra la importancia de trabajar con grupos productivos, la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres y la construcción de nuevos liderazgos con el fin de democratizar el acceso equitativo a los recursos.
- Resulta muy importante la experiencia adquirida y la valoración del trabajo lograda en la relación directa alcanzada con los consumidores en las ferias.
- El crecimiento personal y colectivo logrado por los miembros de la Red al trabajar en un proceso donde se ha reconocido su aporte y se han sentido partícipes resulta un factor clave para la consolidación de la experiencia.

#### b) Redes

- El proceso de construcción de las organizaciones necesita de un tiempo de maduración que es preciso acompañar hasta que se pueda consolidar su funcionamiento.
- Es importante que todos/as los miembros de la organización en el proceso, hayan asumido responsabilidades y compromisos en tareas de planificación de actividades, en la toma de decisiones y que participen activamente en instancias de gobernabilidad en un ejercicio de permanente aprendizaje, necesario para democratizarla.

- El aprendizaje proveniente de sus organizaciones de origen en cuanto a liderazgos fuertes ha mostrado que los mismos puede obstaculizar el crecimiento de sus miembros y de la organización misma. Por este motivo han optado por un sistema de conducción colegiada con representatividad territorial.
- Es necesario desarrollar mecanismos de comunicación amplios y masivos para que la información llegue a todos los miembros de la Red, de manera que no se generen inequidades en el manejo de la misma por parte de personas o grupos.

c) Incidencia política e institucionalización de la AU como política pública del gobierno local.

- Es necesario valorar la metodología del PAU, que no buscó exclusivamente resolver necesidades básicas insatisfechas (que podrían resolverse con los programas asistenciales de distribución de alimentos), sino que generó oportunidades laborales para los pobres urbanos, promoviendo su capacidad de organización y consolidando una progresiva autonomía que les permitió su crecimiento individual y grupal.
- Las ONGs juegan un rol clave, contribuyendo a la interpretación de las necesidades y demandas de una sociedad civil, en principio no organizada, y asumiendo un rol en la promoción y enlace con el Estado y otras instituciones.
- La recuperación y apropiación de los espacios públicos por parte de la sociedad civil y las organizaciones populares, relacionados con la posibilidad de expresarse en foros de participación ciudadana, ha sido un mecanismo exitoso para ejercer la ciudadanía de una manera plena y democrática.
- Es preciso mejorar la coordinación de los tiempos políticos e institucionales de los gobiernos, con los vinculados a proyectos provenientes de organismos donantes, los ciclos productivos locales y las necesidades reales de los miembros de la Red, que se manejan con lógicas distintas a las burocráticas.
- El proceso de fortalecimiento y consolidación de la Red de Huerteras y Huerteros requiere de una plataforma política integrada, impulsada por el gobierno local con capacidad para el desarrollo de las instancias de participación en distintos niveles.

### Introducción

La prioridad en el presente estudio es seleccionar las buenas prácticas desarrolladas en el ámbito del MERCOSUR. Por ello, para contextualizar el territorio en el cual se desarrollan las buenas prácticas se realiza una breve introducción sobre el MERCOSUR, señalando lo siguiente:

El MERCOSUR es una Unión Aduanera integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante el Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991, y tiene como pilares fundamentales el Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Olivos y otras normas jurídicas complementarias.

El MERCOSUR con la integración de los países posee una población de más de 200 millones de personas; cuyo crecimiento poblacional es de alrededor de 1,1% por término medio, con amplias diferencias de un país a otro. La variedad de flora y fauna en el área del MERCOSUR es, aproximadamente el 58 % de América Latina, la cual proviene de una variedad de ecosistemas: bosques tropicales y subtropicales, praderas de regiones templadas, y climas subárticos fríos.

El MERCOSUR es el cuarto mayor grupo económico del mundo, con un Producto Interno Bruto (PIB) de más de 1000 millardos de dólares; destacando que Argentina y Brasil, las dos mayores economías, representan, aproximadamente, el 97% del PIB del MERCOSUR, con el 3% proveniente de los otros países miembros: Paraguay y Uruguay.

Aunque la participación del MERCOSUR en el comercio mundial representa un poco más del 1% del total de dicho comercio; la relación comercial del bloque se encuentra distribuida entre la Unión Europea (25%), como principal socio comercial, los EE.UU. (20%), y el resto de América Latina (14%).



Cabe mencionar que para el desarrollo de este trabajo fueron adoptados como criterios para seleccionar las buenas prácticas seis aspectos relevantes a saber:

- a) que se concentre en los temas vinculados al empleo,
- b) que sea innovadora,
- c) que sea sostenible y pueda ser replicable,
- d) que generen cambio,
- e) que se adapte a las necesidades de la ES y del contexto iberoamericano,
- f) que se pueda poner en práctica por su sistematicidad.

Asimismo fue especificado que las buenas prácticas analizadas deberán tener relación directa con los temas de: a) Políticas Públicas; b) Investigación y Estudios y c) Procesos de Integración; Por ello, teniendo en cuenta que el Mercado Común del Sur o MERCOSUR involucra explícitamente un proceso de integración, se ha adoptado en este análisis priorizar dos temas, el de Políticas Públicas y el relativo a Investigación y Estudios; los cuales son desarrollados seguidamente.

### *Sobre políticas públicas*

En este análisis cuando se habla de Políticas Públicas debe entenderse como las herramientas y dispositivos (de distinto tipo: legislaciones, programas, planes, etc.) cuyas orientaciones constituyen un campo de disputa política en el cual, tanto desde el Estado como desde las Organizaciones y Movimientos Sociales (OyMS), puedan encaminarse esfuerzos, pero fundamentalmente participar en la conformación de fuerzas sociales que promuevan y sostengan los cambios necesarios para alcanzar sociedades más justas e igualitarias, sin discriminaciones y con oportunidades para todos y todas.

Cabe señalar que la cooperación Estado-Sociedad Civil se ha caracterizado por modalidades de carácter restrictivo; y que en la formación e implementación de las políticas públicas hace muy poco tiempo que se ha asumido la necesidad de incorporar a la sociedad civil como un espacio legítimo de determinación de intereses colectivos. Por ello, se considera el concepto de política pública como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual, con la decisión de alcanzar ciertos objetivos que es generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las comunidades, organizaciones, etc.

Con base a la literatura existente sobre el tema<sup>47</sup>, se puede precisar que un proceso de integración presenta dos tipos de asimetrías relevantes, las estructurales y las de política pública. Profundizando en el tema objeto de análisis de este estudio, los problemas que generan las asimetrías de políticas públicas se solucionan a través de la armonización de las políticas que inciden en el desempeño económico, sobre todo comercial, de los países de un bloque de integración regional.

En este contexto, en el MERCOSUR se tiene en cuenta este tipo de solución que puede parecer más fácil, sin embargo no es tan sencillo de implementar, ya que en muchos casos implica afectar políticas aplicadas durante muchos años, por instituciones con diferente nivel de desarrollo institucional, a lo que se le agrega el hecho que en muchos casos son aplicadas por gobiernos locales y estatales/provinciales.

La solución a la que apunta el Tratado de Asunción, es la de la coordinación y armonización de las políticas públicas de los Estados Partes, de manera a evitar las distorsiones que las mismas pueden generar en un mercado común; en el marco de una nueva visión en las negociaciones multilaterales y el nuevo pensamiento económico de la “integración para el desarrollo”, línea de pensamiento y acción denominada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la forma de encarar este tipo de asimetrías puede tender hacia la regionalización de ciertas políticas directas para fomentar la competitividad, de manera que la armonización de políticas converjan hacia una política de desarrollo industrial más activa, apuntando en el largo plazo a una política de desarrollo común.

En este sentido, dado que el MERCOSUR se encuentra en el proceso señalado, y aún no ha concretado la armonización de una política pública común a todos los países miembros del bloque, en este estudio se ha tomado como ejemplo de buenas prácticas una política pública desarrollada en el Brasil, en el tema específico de fomento a la Economía Solidaria, como se la conoce en dicho país.

## **EN BRASIL**<sup>48</sup>

### **1. Contexto General**

La economía solidaria en el Brasil se ha ampliado a partir de instituciones y organizaciones que apoyaron las iniciativas de asociaciones comunitarias y por la constitución y articulación de las cooperativas populares, redes de producción y comercialización, ferias de cooperativismo y economía solidaria, etc.

---

<sup>47</sup> Secretaría Del Mercosur (2005).

<sup>48</sup> [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)

La economía solidaria como se la conoce en el Brasil ha articulado diversos foros locales y regionales, dando lugar a la creación del Foro Brasileño de Economía Solidaria; además de existir otros 27 foros con miles de participantes (empresas, organizaciones de apoyo y redes de gestores públicos de la economía solidaria) en todo el territorio Brasileiro; fortaleciendo de esa forma las alianzas y uniones de los sindicatos de las empresas solidarias, creando nuevas organizaciones de amplitud nacional.

La economía social también ha estado recibiendo, en los últimos años, el creciente apoyo de gobiernos municipales y estatales; hecho que ha incrementado el número de programas de economía solidaria, con destaque para los bancos del pueblo, el espíritu empresarial solidario, capacitación, centro populares de comercialización etc.; e incluso, fruto del intercambio de este tipo de iniciativas, fue creado un movimiento de la articulación de los funcionarios públicos para promover el intercambio de experiencias y fortalecimiento de las políticas públicas en la economía solidaria.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

La economía solidaria rescata las luchas históricas de los trabajadores que se originó en el siglo XIX, en forma de cooperativismo, como una forma de resistencia contra el avance arrollador del capitalismo industrial. En Brasil, vuelve a surgir al final del siglo XX como respuesta de los trabajadores a las nuevas formas de exclusión y explotación en el mundo del trabajo.

Los cambios estructurales de orden económico y social, ocurridas en el mundo en las últimas décadas, ha debilitado el modelo tradicional de relación capitalista del trabajo. El aumento de la informalidad y la precariedad de las relaciones formales se afirmaron como una tendencia en una coyuntura de desempleo, llevando a los trabajadores a someterse en ocupaciones en las que los derechos sociales son abdicados para asegurar su supervivencia.

Por otro lado, la profundización de la crisis abrió el camino para el surgimiento y progreso de otras formas de organización del trabajo, consecuencia, en gran parte, a la necesidad de los trabajadores de encontrar alternativas de generación de ingresos. Las experiencias colectivas de trabajo y la producción han ido extendiéndose en las zonas urbanas y rurales, a través de cooperativas de producción y consumo, asociaciones de productores, las redes de comercialización de productos de consumo, las instituciones financieras (que se centraron en proyectos populares solidarios), y empresas de autogestión, entre otras formas de organización.

A nivel nacional, el gobierno federal en el año 2003 creó la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), que se estableció en el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) con la publicación de la Ley N ° 10.683, del 28 de mayo de 2003 y por el Decreto N ° 4.764 del 24 de

junio de 2003, el resultado de la sociedad civil y de proposición de la decisión a nivel presidencial; con el objetivo de coordinar y facilitar actividades de apoyo a la economía solidaria en todo el territorio nacional, dirigido a generar empleo e ingresos, la inclusión social y la promoción de un desarrollo equitativo y solidario. Y para proporcionar la visibilidad, la articulación de la solidaridad económica y ofrecer subsidios en el proceso de formulación de políticas públicas, la SENAES está realizando un mapeo de la economía solidaria en Brasil, para lo cual ha desarrollado el Sistema de Información Nacional de Economía Solidaria (SIES), integrado por empresas de la economía de información en Solidaridad (SEE) y Asesor Entidades y el Desarrollo (EEP).

En consonancia con la misión del MTE, la SENAES está implementando desde al año 2004 el Programa de Desarrollo de Economía Solidaria, con el propósito es promover el fortalecimiento y la divulgación de la economía solidaria a través de políticas integradas para el desarrollo mediante la generación de empleos y de ingresos con inclusión social.

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Desde el comienzo de su creación, el programa trató de expresar las principales demandas de la economía solidaria en la definición de acciones y prioridades, dialogando con la plataforma del Foro Brasileiro de Economía Solidaria, y más recientemente con las resoluciones de la Primera Conferencia Nacional de Economía Solidaria y el Consejo Nacional de Economía Solidaria. Además del intenso diálogo con la sociedad civil, la política nacional de la economía solidaria también se caracteriza por centrarse en el enfoque transversal e intersectorial, tratando de establecer las demás políticas para generar empleo e ingreso, para combatir la pobreza y la inclusión social del Gobierno Federal y otras entidades federales.

### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

El Programa de Desarrollo de Economía Solidaria vigente desde el año 2004, e implementado por la SENAES, acorde a la misión del MTE, cuenta con los siguientes objetivos:

- a. Fomento, promoción y asistencia técnica a emprendimientos de la Economía Social y a redes de cooperación en Economía Solidaria
- b. Promoción, desarrollo local y Economía Solidaria; a través de la actuación de agentes de desarrollo solidario, y promoción del desarrollo local y economía solidaria a través de los agentes de extensión para el desarrollo interno.
- c. Organización nacional de comercialización de productos y servicios de emprendimientos económicos solidarios.
- d. Estímulo a institucionalizar las políticas públicas relacionadas con la Economía Solidaria.

- e. Registro de emprendimientos y entidades de apoyo para la mantención y ampliación del sistema de informaciones en Economía Solidaria.
- f. Recuperación de las empresas por trabajadores organizados en la autogestión.
- g. Desarrollamiento y diseminación del conocimiento en tecnologías apropiadas para la Economía Social y Solidaria.
- h. Fomento a la incubadoras de emprendimientos económicos solidarios, a través de fomentar el espíritu empresarial.
- i. Elaboración de un Marco Jurídico de Economía Solidaria, estableciendo un régimen jurídico de asociación económica.

En el marco del primer objetivo del Programa son realizadas las acciones para estructurar una política pública centrada en la economía solidaria, con el estímulo a la institucionalización de las políticas en los tres ámbitos: la formación de formadores o directores y el público, la construcción de una estrategia de desarrollo local y la economía social como eje, de la ejecución de una red de apoyo al desarrollo en todo Brasil, y la nueva cartografía de la economía, que se ampliará y actualizará la base del Sistema de Información en Economía.

Por ello para la Promoción y Asistencia Técnica de Empresas Económicas Solidarias y a Redes de Cooperación de Economía Solidaria se estructura la Promoción de la asistencia técnica gerencial a través de proyectos de cooperación desarrollados de manera participativa, que incorporen la dimensión cultural y territorial en los procesos productivos, el fortaleciendo la practicas de autogestión, justas y solidarias en los procesos productivos, mejorando la calidad de los productos, asesorando en la preparación de los planes de de negocio, planes de marketing y los registros fiscales y contables adecuados a la legislación vigente. La acción también contribuirá a identificar y apoyar la constitución y fortalecimiento de redes de cooperación, favoreciendo la consolidación de formas de articulación económicas de las empresas solidarias en Brasil.

Algunos de los proyectos llevados a cabo desde el inicio del Programa son: Algodón Ecológico de la Cadena Productiva, La cadena de producción de miel, Cadena de recolección de materiales reciclables, Cadena Productiva de Música Independiente.

## **5. Conclusiones y Lecciones Aprendidas**

El Programa de Desarrollo de Economía Solidaria marcó la introducción de políticas públicas específicas para la economía solidaria en todo el Brasil, en un contexto de nuevas realidades en el mundo del trabajo que demanda respuestas del poder público a la relación de trabajo que no sea un empleo remunerado. Fue en este contexto, y de las exigencias del propio

movimiento de economía solidaria, que el Gobierno Federal, a través del MTE, asumió el desafío de implementar políticas que extiendan acciones de inclusión, protección y fomento a los trabajadores/as que participan en otras formas de organización en el mundo del trabajo entre ellos, las iniciativas de economía solidaria. Al constituir un modo de producción alternativo al capitalismo, donde los propios trabajadores/as asumen colectivamente la gestión de sus empresas económicas, las iniciativas de economías solidarias se encuentran apostando soluciones más definitivas a la falta de empleo e ingresos; y específicamente el apoyo al fortalecimiento y expansión de lo señalado constituye el objetivo del Programa de Desarrollo en Economía Solidaria en el Brasil.

En estos años de existencia, el Programa de Desarrollo en Economía Solidaria ha avanzado en el establecimiento de una política pública federal para la economía solidaria en Brasil. Después de fomentar a cientos de empresas, el reto para el próximo período es para apoyar su consolidación económica. Esto significa, sobre todo, hacer que las empresas económicas solidarias tengan acceso al capital, la apertura de líneas de créditos accesibles y adecuados a su realidad.



## ÁREA DE LEGISLACIÓN

---

- LA LEY SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO: EL CASO COSTA RICA,  
*por Dalia Borge*
- NORMA LEGAL QUE CREA LA DIRECCIÓN DE COOPERATIVAS EN EL  
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (PRODUCE) EN EL PERU – D.S.Nº 018-2009,  
*por Walter Choquehuanca*
- NUEVA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIVISUAL, ARGENTINA  
*por Silvana Lais Puzino*
- LEY PARA EL FOMENTO DEL TURISMO RURAL COMUNITARIO:  
EL CASO DE COSTA RICA , *por Dalia Borge*
- LEY GENERAL DE COOPERATIVAS (Nº 18.407, 24 de octubre de 2008) URUGUAY,  
*por Silvana Lais Puzino*
- LEY 25.782 DE 2003 Y REGLAMENTACIÓN DEL BANCO CENTRAL  
( Nº 26.173, DE2007), DE CAJAS DE CRÉDITO COOPERATIVAS:  
EL CASO ARGENTINA, *por Silvana Lais Puzino*



El presente apartado se compone de algunas experiencias legislativas de Argentina, Perú y Costa Rica. Se han identificado estos casos como significativos en relación a la noción de Buenas Prácticas desde la dimensión de la Economía Social.

Usualmente se encuentran actividades relacionadas a la Economía Social que no poseen un marco jurídico establecido que las regule y abale. También es frecuente encontrar normas que rigen pero no se aplican frecuentemente en la praxis, o que no son apoyadas debidamente por los gobiernos vigentes. En América Latina suelen darse estas situaciones, por lo cual se celebran aquellos casos en los cuales se establece una normativa que colabora para obtener una buena práctica más allá de lo legislativo, con sus efectos positivos en la sociedad.

Las buenas prácticas legislativas en materia de Economía Social, tienen la ventaja de aglutinar beneficios en diferentes dimensiones en cuanto al impacto social se refiere. Desde ser el bastión estructural para la promoción de políticas de desarrollo, hasta llegar a cubrir las necesidades de personas y comunidades en los aspectos más básicos.

El caso de las buenas prácticas que se presentan en el presente apartado, tienen ejes centrales por los cuales se les ha elegido como tales. Para el caso de Perú, la norma legal que crea la Dirección de Cooperativas en el Ministerio de la Producción (PRODUCE), la buena práctica consiste, en gran medida en la inclusión de la recomendación 193 de la OIT, sobre la “promoción de las cooperativas”, que le dota de un punto de partida muy actualizado y pertinente al nuevo contexto en el que se desarrollan las cooperativas a nivel mundial.

Con respecto a Costa Rica, la novedad en cuanto a buena práctica se refiere, se basa en el concepto de Banca Social que sugiere la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo, que contiene el diseño del modelo de atención denominado Programa de Sectores de la Economía Social, desde el cual promover y difundir el tejido empresarial de la Economía Social Costarricense. Por otra parte la ley para el Fomento del Turismo Rural Comunitario en ese mismo país, surge como una necesidad identificada por los mismos agentes del desarrollo del sector, lo que provee a esta ley de un alto margen de aplicabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Por último, se ha analizado la Ley 26.173 del Banco Central de la República Argentina que completa el marco normativo necesario para el resurgimiento de las Cajas de Crédito Cooperativas, aunque la exigencia de capitales mínimos todavía sean difíciles de alcanzar por parte de los actores que componen estas entidades. De todos modos, esta Ley es un claro intento de enmienda de la situación crítica atravesada por el movimiento cooperativo de crédito durante los gobiernos dictatoriales, que a pesar de todo ha perdurado en el imaginario social a través de los años. Es por ello que ahora se cuenta con un marco regulatorio adecuado, y en consecuencia se espera que los cooperadores argentinos puedan impulsar nuevamente esta importante herramienta de financiamiento popular.

Esperamos que estas buenas prácticas, puedan servir de ejemplo para fomentar propuestas legislativas a favor de la promoción y el desarrollo de la Economía Social.

## **LA LEY SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA**

Dalia Borge

### **1. Contexto de la Banca de Desarrollo**

Aunque no existe un modelo uniforme de banca de desarrollo en América Latina, la oferta de servicios en general se orienta a productos E-banking, programas de jóvenes emprendedores, la micro-financiación habitacional, la financiación de la mujer empresaria, pequeñas empresas exportadoras, bancos comunales urbanos y rurales. Esta banca en general, opera en diferentes niveles que van desde lo rudimentario, hasta lo moderno, significando esta tendencia una limitante para integrar la oferta de servicios a las MIPYMES tanto en mercados organizados como no organizados.

La oferta de banca de desarrollo en América latina abarca bancos de desarrollo de segundo piso, bancos de apoyo al comercio exterior, bancos de desarrollo de primer piso, y bancos públicos multisectoriales. Sin embargo, se observa que el factor innovación no está presente en la oferta latinoamericana en general: “las financiadoras actúan aisladamente o con una débil interacción de esfuerzos conjuntos” (...) existiendo una demanda insatisfecha de créditos y otros servicios financieros en las MIPYMES y otros segmentos de mercado excluidos por la banca tradicional, que tiende a esta en aumento”.

En Costa Rica, la banca de desarrollo (desde los bancos públicos y privados) se ha orientado también al fomento de las MIPYMES. Por otra parte, existen diversas instituciones dedicadas a la atención de sectores vulnerables de la economía, como lo son el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC).

En Costa Rica, las MIPYMES son de 300 a 350 mil aproximadamente y producen un tercio de la producción nacional, así como un tercio del empleo. Del total de las empresas exportadoras un 80% son MIPYMES y generan el 15% del ingreso de las divisas totales del país.

En general, las MIPYMES en Costa Rica, han carecido de acceso al financiamiento, sobre todo por la falta de garantías. En el 2002, se aprueba la ley de PYMES con el fin de fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas a así como las empresas de la economía social, para que el país cuente con un parque empresarial más eficiente y competitivo. Dentro de esa ley se crea el FODEMIPYME, que es administrado por la Junta Directiva Nacional y la auditoría interna del

BPDC. “Hoy en día existe un entorno político muy activo en el tema de avales y garantías, sobre todo con el interés de incursionar en una legislación de banca para el desarrollo”.

El 10 de abril de 2008, se aprobó por la Asamblea Legislativa la ley 8634, de sistema para la banca de desarrollo, que pretende crear un sistema para financiar a pequeños y medianos emprendedores que en la actualidad no son sujetos de crédito para la banca comercial. La iniciativa crea el Fideicomiso Nacional para Desarrollo (Finade) el cual manejará una cartera superior a los ₡100 mil millones, nutriéndose de los recursos generados por la recaudación del peaje bancario, el 5% de las utilidades anuales de los bancos públicos y los dineros que actualmente manejan varios fideicomisos agrícolas.

Si bien esta ley aplica para todos los bancos del país, en este documento se hace referencia al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, por ser la institución que se presenta como el principal agente movilizador de esta iniciativa por sus características constitutivas y las pautas que le orientan como brazo financiero de la Economía Social costarricense.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), es uno de los cuatro bancos estatales de Costa Rica<sup>49</sup>, que por su naturaleza se ha constituido en el brazo financiero de la Economía Social costarricense<sup>50</sup>. Esta entidad fue creada en 1969, con el fin de brindar protección y bienestar a los trabajadores y trabajadoras, mediante el fomento del ahorro y satisfacción de necesidades de crédito y la financiación de proyectos de desarrollo comunal. Este banco se caracteriza por tener como máxima autoridad a la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, constituida por 290 delegados (as)<sup>51</sup>, representantes de las diferentes organizaciones sociales (Desarrollo Comunal, Cooperativismo, Solidaridad, Profesionales, Trabajadores Independientes, Artesanos, Cooperativismo Autogestionario, Sindicalismo Confederado y no Confederado y Magisterio Nacional), quienes tienen la función de brindar la orientación de la política general del banco. Esta orientación se establece a través de las pautas que emite dicho órgano colegiado las cuales a su vez definen el accionar de la Junta Directiva Nacional y la administración. “El modelo del Banco Popular para atender a los sectores más desprotegidos se basa en una banca

---

<sup>49</sup> Los otros tres bancos son: El Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el Banco de Costa Rica (BCR) y Bancrédito, que juntos representan activos de más de 9.000 millones de dólares (6.124 millones de euros aproximadamente) y que tienen una naturaleza eminentemente financiera.

<sup>50</sup> Pauta 1 del BPDC: “Por su posición estratégica social, económica y en el mercado, el Banco debe convertirse en la institución líder del conjunto de entidades de economía social. Este liderazgo debe desarrollarse desde una perspectiva de compartir principios y facilitar las alianzas estratégicas entre aquellas, así como con organismos públicos, privados, estatales y no gubernamentales”.

<sup>51</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de este banco Las delegaciones a la Asamblea de cada uno de los sectores y movimientos de trabajadores, deberán estar integradas por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres, como mínimo.

comercial que a través de sus utilidades traslada recursos a la Banca Social para ser destinados a la atención de las poblaciones excluidas del sistema bancario tradicional<sup>52</sup>.

La ley orgánica del Banco Popular<sup>53</sup> señala que los recursos de este banco deberían ser destinados a:

- Librar de la usura a los trabajadores
- Adquirir herramientas y equipo de trabajo y suministrar capital de trabajo
- Comprar, construir, reparar y ampliar viviendas populares
- Financiar gastos de educación
- Financiar aportes a cooperativas
- Solucionar emergencias de carácter social
- Adquirir bienes de consumo calificado
- Financiar proyectos de desarrollo comunal y municipal
- Financiar proyectos de cooperativas para realizar obras de bienestar colectivo

Como se puede analizar de las líneas anteriores, el Banco desde su creación tiene sus fundamentos en el apoyo al sector trabajador y para el desarrollo comunal y municipal costarricense, lo que le ha dado la experiencia y las condiciones necesarias para convertirse en una banca de desarrollo.

Con fundamento en las pautas del banco a finales del 2008, se crea la Banca Social, que tiene por objetivo “constituirse en el principal agente de oportunidades para el desarrollo de las poblaciones excluidas por la banca convencional<sup>54</sup> y de canalizar las oportunidades bancarias en el marco de la ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo.

### **3. Justificación de la particularidad que la identifica como Buena Práctica**

Para justificar la elección de la Ley de Sistema de Banca de Desarrollo en la que participa el Banco Popular y de Desarrollo Comunal se presentan los siguientes elementos:

(a) Se concentra en los temas vinculados al empleo. De acuerdo con el artículo 1 de la ley de Sistema de Banca de desarrollo esta iniciativa se orienta a ser un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos.

---

<sup>52</sup> Banco Popular (2009), Banca Social, una oportunidad para las poblaciones excluidas, marzo 2009 (documento mimeografiado)

<sup>53</sup> Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Comisión especial para estudiar la transformación del Monte de Piedad en Banco Obrero. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica.

<sup>54</sup> Idem, pp.3

Objeto de esta Ley. Esta ley la materializa el BPDC, beneficiando al tejido empresarial costarricense que pertenece al sector de la Economía Social, a organizaciones sociales, actores del desarrollo y a las MIPYMES. Ofreciendo productos y servicios bancarios como los créditos, fondos de avales, fondos de capital riesgo, consultorio empresarial, tarjeta de crédito empresarial, pignoración empresarial, pago de salarios y de proveedores, cuentas de ahorro a la vista, certificados de ahorro a plazo, planes de ahorro programado, cuenta anti-inflacionaria, cuenta corriente MIPYMES, servicios de extranjería, fondos de inversión, fondos de pensiones, servicios bursátiles y fideicomiso.

(b) Es innovadora. De acuerdo con la Dirección de Banca de Desarrollo, “se trata de un tema insipiente en la región, aunque en el país se ha focalizado la atención en las MIPYMES”. El 17 de diciembre de 2004, la Junta Directiva Nacional aprobó mediante Sesión N. 4268- art.-4Acd-JDN, la creación de la Dirección de Banca de Desarrollo, con el propósito de impulsar el fortalecimiento de un modelo de banca cuyo principal objetivo es lograr la vinculación de la institución con los segmentos de la Economía Social, los segmentos público y social y los segmentos productivos.”

(c) Es sostenible y puede ser replicable. El marco regulatorio en el que debe hacerse la banca de desarrollo en Costa Rica, depende de la proveniencia de los recursos con los que vaya a contar la entidad. La banca de desarrollo puede ser financiada por medio de recursos no captados del público como lo son: los fondos de agencias de desarrollo, bonos de largo plazo con la garantía del Estado. Sin embargo, el banco Popular establece en su Ley orgánica, procurar el desarrollo económico y social de los trabajadores y trabajadoras y puede a su vez conceder créditos para necesidades urgentes a empresas con viabilidad económica generadoras de empleo. (Dirección Banca de Desarrollo).

(d) Genera cambio. Desde el momento que las poblaciones no bancables, como los indígenas y aquellas que se encuentran en estado de exclusión social, tienen oportunidades para acceder al crédito, la ley de Banca y desarrollo está provocando un cambio tangible en el sentido positivo de la ley, pero además fortalece las políticas públicas de promoción del empleo y de la creación de nuevas empresas. Esta promoción estimula el poder adquisitivo de esas poblaciones que mediante el fortalecimiento del tejido empresarial son fuentes de desarrollo social.

(e) Se adapta a las necesidades de la ES y del contexto iberoamericano. La Economía Social, requiere de financiamientos y del apoyo de una banca de desarrollo que llegue a los segmentos más vulnerables de la sociedad, y que se adapte a las especificidades del sector.

(f) Se pueda poner en práctica por su sistematicidad. El texto de Ley y los documentos generados a partir de la misma, le permiten ser replicada y sistematizada.

#### 4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica

En primer lugar, es importante determinar el concepto de banca de desarrollo que esta ley concibe para su puesta en práctica. Se refiere a “todas aquellas actividades que desarrollará el Banco Popular para la canalización técnica de productos y servicios financieros y no financieros a los segmentos de desarrollo social y segmentos de desarrollo productivo (MIPYMES), siguiendo los criterios adecuados de riesgo, con amplia cobertura y profundización, en busca de la generación de empleo y el incremento de la productividad empresarial, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores”.<sup>55</sup> De acuerdo con el concepto antes señalado, la banca de desarrollo, ya no se orienta a aquellas operaciones que los bancos de desarrollo orientaban en forma selectiva para aquellos sectores y actividades que eran consideradas por los gobiernos como prioritarias, sino más bien, hacia el desarrollo de instrumentos financieros a segmentos de la población no bancables.

La Ley 8634, del Sistema de Banca para el Desarrollo, de 07 de mayo de 2008, fue creada como “un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los grupos objeto de esta Ley”.

El Sistema de Banca para el Desarrollo está constituido por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, de acuerdo con lo establecido en esta Ley. Queda excluido de esta disposición el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Podrán participar los intermediarios financieros privados fiscalizados por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), así como las instituciones y organizaciones privadas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, según las condiciones indicadas en esta Ley.

*En el apartado de objetivos específicos del Sistema de Banca para el Desarrollo (art. 4), el Sistema de Banca y Desarrollo (SBD) tendrá los siguientes objetivos:*

*a) Establecer las políticas crediticias aplicables al SBD, que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo.*

---

<sup>55</sup> Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Dirección de banca y Desarrollo, Modelo banca de Desarrollo, 2008.

*b) Financiar proyectos viables y factibles técnica, económica, legal, financiera y ambientalmente, mediante la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.*

*c) Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características específicas, así como los requerimientos del proyecto y de la actividad productiva.*

*d) Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial, con el propósito de fortalecer el desarrollo y la competitividad de los beneficiarios de esta Ley.*

*e) Fomentar la innovación y adaptación tecnológica orientada a elevar la competitividad de los proyectos considerados de desarrollo productivo.*

Esta ley, es coincidente con las pautas y orientaciones institucionales de la Asamblea de trabajadores y trabajadoras del BPDC, que incluye el desarrollo de un modelo de economía social; (la relación banco-subsidiarias-organizaciones sociales, y el apoyo del banco-subsidiarias a la economía social fondo a través del 50% de las utilidades); los objetivos y los medios de captación (objetivos y medios de colocación, naturaleza de las carteras de crédito, el desarrollo de una banca de segundo piso, la prestación de servicios bancarios, atender las necesidades financieras de los trabajadores y sus familias); el ajuste a las normas de la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF) y la estimación del riesgo (que cubre los objetivos, medios de control, la administración y la auditoría, las utilidades del banco, su función y destino, la estructura organizacional, el perfil del recurso humano, la plataforma tecnológica y la planificación y evaluación de actividades); y el modelo de cobertura regional, local e internacional (fortalecimiento regional de la banca de desarrollo).

Por otra parte, la visión a la que aspira este modelo es “posicionar a la Banca de Desarrollo como líder a nivel nacional, en la prestación de servicios financieros y no financieros asequibles, rentables y eficientes, para apoyar y fomentar, el desarrollo integral de los y las trabajadoras, sus empresas y de los sectores de economía social”. La visión se enfoca a “satisfacer las necesidades de crecimiento humano y empresarial de los clientes de manera sostenible, rentable y eficiente, con productos y servicios financieros y no financieros asequibles, por medio de excelente capital humano, tecnología y gestión del riesgo adecuados, con una amplia red de distribución física a elegir”.

El modelo de gestión de banca de desarrollo, se realiza a partir de los ejes de intervención del banco, que se refieren a las etapas en las que el banco acompañará a la empresa desde la idea o proyecto, hasta que se convierta en una organización de subsistencia o de acumulación



simple o ampliada. Es decir hasta la formación de mercados que marcan una estrategia integral de desarrollo: prospección e investigación, impulso e innovación, sostenibilidad y crecimiento, y fortalecimiento y competitividad.

Asimismo, los ejes transversales para la implementación de la Banca de Desarrollo, se establecen a partir de ejes transversales que consideran las políticas de desarrollo alineadas al contexto internacional y al plan de gobierno (2006-2009); los programas desarrollados desde los ejes transversales del desarrollo (que incluye la perspectiva de género, lucha contra la pobreza, inclusión de los jóvenes, asesoría a MIPYMES); y el desarrollo sostenible.

Los segmentos de atención comprenden la industria, el comercio, los servicios y el agropecuario, desde la categoría de MIPYMES. De acuerdo con datos del subproceso de desarrollo del BPDC (2006), del total de la cartera del Banco, el 27% representa la cartera de desarrollo, habiendo capacitado desde el 2004 a unos 3500 empresarios de MIPYMES e involucrado a más de 1000 en programas de encadenamiento, conectividad, investigación y desarrollo de nuevos mercados, exposiciones, ferias, etc.

Para la atención al sector de la Economía Social, se ha diseñado un modelo de atención denominado Programa de Sectores de la Economía Social (POES) que actualmente cubre las siguientes etapas: diagnóstico y un plan de atención, participación en foros talleres y reuniones de los sectores sociales, evaluación para la atención de organizaciones sociales con proyectos de desarrollo.

Otro programa dentro de este modelo de banca de desarrollo del BPDC, es el denominado ASADAS, mediante el cual se realizan alianzas estratégicas para fortalecer el tejido social, la mediación a través de instituciones técnicas especializadas y el fortalecimiento de la gestión operativa y el aporte técnico (cooperantes y aportes no reembolsables).

Como parte de la propuesta organizativa y funcional de la banca de desarrollo, se crearon las siguientes estructuras: proceso de administración de negocios, proceso de servicios de desarrollo empresarial, el subproceso de investigación y desarrollo y subproceso de fondos especiales (que incluye un fondo de capital de riesgo, un fondo de recuperación de deudores, y un fondo especial de vivienda). Estos fondos, están exentos de la normativa de la SUGEF.

De acuerdo con la ley (art. 7), tendrán tratamiento prioritario y preferencial, los proyectos viables y factibles promovidos por las micro, pequeñas y medianas unidades productivas impulsadas por mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta Ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo. Asimismo, tendrán tratamiento preferencial los proyectos viables y factibles que incorporen o promuevan el concepto de producción más limpia, entendiéndose como una estrategia preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios, a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los



seres humanos y el ambiente. Este artículo se plasma en los objetivos de la Banca Social del BPDC, que consisten en “brindar servicios financieros y de desarrollo empresarial a las poblaciones excluidas por la banca convencional; brindar productos y servicios sostenibles para la Banca Social; fortalecer la presencia del Banco Popular en la atención de segmentos excluidos por la banca convencional; administrar eficientemente los recursos asignados a la banca social, y fomentar una cultura organizacional de atención a las poblaciones excluidas por la banca convencional”.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

- Las ventajas competitivas de la banca de desarrollo son: atender el ciclo de vida completo de la empresa y atender sectores sociales en estado de exclusión que por su naturaleza no han sido históricamente bancables.
- La asesoría técnica previa es un elemento que ayuda a las empresas que solicitan financiamiento a tener más éxito en su gestión, la misma debe mantenerse durante todo el ciclo empresarial.
- El financiamiento para las empresas de la Economía Social desde el concepto de Banca Social, en el marco de la ley de Sistema de Banca de Desarrollo, debe contemplar los conceptos de solidaridad y tener un aporte que más allá del financiamiento en sí.
- Los proyectos financiados por la banca de desarrollo “requieren de maduración y de la identificación de los actores tanto internos de la institución como de los aliados para poder multiplicar los esfuerzos y tener una mayor proyección”.

### *Conclusiones*

- A partir de la ley 8634, de sistema para la banca de desarrollo se abre una oportunidad para promover el desarrollo empresarial de la Economía Social en Costa Rica.
- Esta oportunidad está siendo canalizada en gran medida por el BPDC, desde sus pautas, mediante la creación de la Dirección de Banca de Desarrollo y del proyecto de Banca Social.
- La banca de desarrollo, puede a su vez significar una oportunidad para todos aquellos sectores que históricamente no han tenido los requisitos formales para ser sujetos de crédito.
- Por otra parte, desde el concepto mismo de banca de desarrollo, se pueden hacer tangibles los principios y valores que caracterizan a la Economía Social, incrementando el apoyo en temas de capacitación y de asesoría técnica, más allá del aporte financiero. Este elemento es central para darle sostenimiento a diferentes proyectos de promoción del tejido empresarial de la Economía Social.

# NORMA LEGAL QUE CREA LA DIRECCIÓN DE COOPERATIVAS EN EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (PRODUCE) EN EL PERÚ - D.S. Nº 018-2009

Lic. Walter Choquehuanca

## 1. Contexto General

La República del Perú, consta de un área territorial de 1'285,214 Km<sup>2</sup>, su altitud es de 3,000 msn, su capital es Lima la ciudad de los Reyes y la moneda nacional es el Nuevo sol. El idioma es el castellano y la fiesta Nacional se celebra el 28 de Julio, la población hasta el año 2007 era de 28, 482 millones de habitantes, su última Constitución Política se realizó en 1993.

Durante el 2009, la crisis financiera global afectó a las principales economías del mundo, lo que generó un clima de mayor cautela entre los agentes económicos locales y del exterior. Sin embargo, la solidez económica, política y social del Perú le permitió iniciar el proceso de recuperación antes del resto de economías de la región, el año 2009 cerró con claras señales de recuperación y un crecimiento del 1.12%. Entre los principales factores del crecimiento, se encuentran el impulso del gasto público, el efecto de los inventarios, así como la recuperación de la demanda interna y de los precios de exportación hacia los meses finales del año.

En el plano monetario, el Banco Central de Reserva redujo su tasa de referencia de 6.5% a 1.25% mientras que la inflación ascendió a 0.26%, la menor tasa registrada desde el 2001.

La percepción de riesgo y expectativas sobre el desempeño de la gestión pública y la economía peruana continúa mejorando. Se obtuvo el grado de inversión a la deuda soberana por Moody's, tal como ya lo habían hecho S&P y Fitch. El Perú muestra las condiciones necesarias para crecer por encima del 5% en el 2010, en un entorno de precios estables, mejores condiciones de financiamiento y cuentas macroeconómicas saludables. Las elecciones municipales 2010 y las presidenciales del 2011 generan un clima de riesgo de continuidad

El sistema micro - financiero peruano experimentó un crecimiento en sus colocaciones del 19.8%.

### *Sector Cooperativo*

Las Cooperativas en el Perú no cuentan desde 1994 con datos estadísticos, relacionado a número de cooperativas vigentes, población asociativa, sector económico y rentabilidad del sector, personas empleadas, nivel educativo de los dirigentes y gerentes, área de ubicación geográfica local y regional.

Solo el modelo de Cooperativas de **ahorro y crédito** tiene una base de datos actualizada al 2009 existen (161) con N° de socios 787,619, Activos Totales por S/.- 3,199'514,549, información que se recogen en función de los Estados Financieros que se registran en su Federación y la S.B.S

Para elaborar el pre - dictamen de la nueva ley de Cooperativas la Comisión de Producción, Mypes y Cooperativas del Congreso de la República solicitó información de las cooperativas a diferentes organismos del estado y según información proporcionada por la de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT indica que al 31 de diciembre del 2006, tiene registrado en todo el país 806 Organizaciones Cooperativas<sup>56</sup>, los cuales están clasificados en las siguientes tipologías.

TIPO DE COOPERATIVAS	TOTAL
COOPERATIVAS AGRARIAS	77
COOPERATIVAS AGRARIAS CAFETALERAS	55
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO	206
COOPERATIVAS ARTESANALES	3
CENTRALES COOPERATIVAS	15
COOPERATIVAS COMUNALES	12
COOPERATIVAS DE CONSUMO	14
COOPERATIVAS INDUSTRIALES	6
COOPERATIVAS MINERAS	10
COOPERATIVAS PESQUERAS	1
COOPERATIVAS DE PRODUCCION ESPECIALES	4
COOPERATIVAS DE SERVICIOS EDUCACIONALES	11
COOPERATIVAS DE SERVICIOS ESPECIALES	106
COOPERATIVAS DE SERVICIOS MULTIPLES	81
COOPERATIVAS DE TRABAJO Y FOMENTO DEL EMP.	64
COOPERATIVA DE TRANSPORTE	27
COOPERATIVA DE VIVIENDA	103
COOPERATIVAS CON TIPOLOGIA NO IDENTIFICADO	11
<b>Total Organizaciones Cooperativas</b>	<b>806</b>

## 2. Identificación e Historia del Proceso

En el Perú la designación del Ministerio de la Producción como encargado de implementar la Creación de la Dirección de Cooperativas debe tener en cuenta la labor realizada el organismo anterior del estado que fue el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP), como órgano estatal de **Promoción y supervisión** nacional del Sector Cooperativo. se creó como una institución pública descentralizada del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica y administrativa . Mediante Decreto Supremo N° 074 -90 -TR: 14-12-1990 (Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas).

En Agosto de 1990 el Ing. Alberto Fujimori como presidente de la República, inicio en el Perú un período de reordenamiento de la economía, pasando de una economía intervencionista, en el cual el Estado ejercía el control de precios, subsidios y exoneraciones tributarias, así como contaba con una variedad de empresas públicas; a una economía basada en la libre competencia

---

Fuente. Congreso República Perú Exposición de motivos Nueva Ley Cooperativas<sup>56</sup> Oficio N° 00138-2007-SUNAT/100000-

y en consecuencia en la libre formación de precios (oferta y demanda). Al 31 de junio de 1991 se tenía según el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) 4,507.

El 06 de diciembre de 1992, el Estado Peruano dictó el Decreto Legislativo N° 25879 que disuelve y liquida el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP), organismos cuya dependencia era del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Esta norma deroga el Título V de la Ley General de Cooperativas (\*) (D.S. 074-90-TR). En el Art. 5 del D.L. 25879 y dispone que el Control, Supervisión y fiscalización de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se transfiera a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y del resto de Cooperativas a la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).

Entre las principales medidas que afectaron el Cooperativismo peruano fue la derogación de las facultades que tenían los gobiernos regionales:

(D. L. N° 25879) **Artículo 6°.-** Derogase todas las disposiciones contenidas en la Ley general de Cooperativas recogidas en el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 074-90-TR, inclusive aquellas otorgadas a los Gobiernos Regionales en materia Cooperativa que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Ley.

Los Consejos Transitorios de los Gobiernos Regionales procederán a desactivar todas las dependencias regionales o departamentales que venían atendiendo en materia cooperativa.

**El Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP)** según su Art. 86 de la Ley General de Cooperativas tenía una función social desde el Estado.

- Es una institución pública descentralizada del Ministerio de Trabajo y Promoción Social con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica y administrativa;
- Es el órgano estatal de promoción y supervisión nacional del Sector Cooperativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 96 de la presente Ley;
- Tiene el deber de proponer la política cooperativa del Estado y normar la fiscalización del Sector Cooperativo, así como de fiscalizar las organizaciones cooperativas de nivel nacional, con las atribuciones que le son inherentes según esta Ley.

Estas funciones suspendidas del INCOOP han originado desde 1992 al año 2010 una serie de problemas en el desarrollo y crecimiento de las cooperativas en el Perú a excepción de las de ahorro y crédito que por medio de su Federación y con el apoyo de la Superintendencia de Banca y Seguros organismo del Estado encargado de regular el Sistema Financiero, han llevado una base de datos estadística de sus Balance General, número de socios (por genero y territorio) y de indicadores económicos

**Confederación Nacional de Cooperativas-CONFENACOOP®**, al año 1992 en que dicta la disolución del INCOOP, este organismo de integración cooperativa esta desorganizado, débil y sin representación jurídica a nivel nacional que no le permite tener mayor espacio social. Al año 2010 se encuentra reorganizado y activamente trabajando por integrar nuevas federaciones, centrales y reconstruir la imagen del cooperativismo nacional.

**Federaciones de Cooperativas, al año 1992**, los únicos organismos de segundo grado que soportaron la liquidación del INCOOP fueron la Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo, Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, Cooperativa de Seguros (Serviperu), Federación Nacional de Cooperativas de Servicios Múltiples.

Han dejado de operar por quiebra, transformación o por problemas de gobernabilidad las siguientes federaciones nacional que han debilitado el movimiento cooperativo peruano

- Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda –FENCOVIPE
- Federación Nacional de Cooperativas Cafetaleras –FENCOCAFE
- Federación Nacional de Cooperativas Azucareras, Cooperativas Industriales, Cooperativas de Consumo

Hoy las Federaciones se han reorganizado y creado la Federación Nacional de Cooperativas de Servicios Especiales –FENACOSEP.

**CENTRALES DE COOPERATIVAS**, por ser organismos de integración económica, poco han podido hacer para fomentar el modelo cooperativo a nivel nacional, al estar más dedicados a su problemática empresarial y búsqueda de mercado.

Actualmente las centrales de cooperativas cafetaleras se encuentran agrupadas en una JUNTA NACIONAL DEL CAFÉ, que es una asociación integrada por cooperativas y que crece a más de 1,700 metros de altitud, en los valles de Sandia en Puno, y pertenece a la cooperativa CECOVASA, que cuenta con unos 4,800 socios en ocho cooperativas cafetaleras. En el marco de la Vigésima Segunda Feria de la Asociación Americana de Cafés Especiales (SCAA), el café especial del Perú (abril-2010) obtuvo el premio como el "**mejor café especial del mundo**", venciendo a importantes productores del grano como Colombia, Guatemala y Kenia. un jurado de calificados expertos, que después de probar las 139 muestras de participantes declaró como ganador al café del Perú, por su sabor y aroma.

Otras Centrales de cooperativas de crédito es la CAJA CENTRAL, con 60 cooperativas que la integran actualmente a nivel nacional y que opera como fuente financiera de segundo grado.

---

® <http://www.confenacoop.com/>

No existe Banco Cooperativo ni cooperativas de seguros , porque la Ley General del Sistema Financiero y de Seguros N° 26702 vigente de entidades bancarias lo prohíbe.

*La sociedad civil y promoción del cooperativismo*

**COLEGIO PROFESIONAL DE LICENCIADOS EN COOPERATIVISMO DEL PERU – COLICOOP®** Se crea con la aprobación y publicación de la Ley N° 24563 el día 31/10/1986 y con la aprobación de su Estatuto con la Resolución Ministerial N° 0073-87-PCM el día 06/09/1987. La iniciativa legislativa como facultad en materia de presentar proyectos de Ley sobre temas del cooperativismo no ha sido ejercida en forma singular por el COLICOOP sino que ha colaborado en forma técnica y profesional a todas las iniciativas legislativas y ponencias presentas por los grupos parlamentarios en cada oportunidad

**UNIVERSIDAD Y COOPERATIVISMO** Las Universidades Peruanas que tuvieron Programas y/o Facultades de Cooperativismo (Universidad Federico Villarreal (78-96) Universidad Particular San Martín de Porres (UPSMP), Lima); también contribuyeron a formar los grupos de presión, pero estos son más “Técnicos-Especialistas”, algunos en MBA y Grado de Doctor en Ciencias de la Cooperación, que por medio de su gremio profesional “COLICOOP” también ejercen una línea de pensamiento más abierta y de carácter universal, influye en la concepción del modelo del cooperativismo que incluya al “Conocimiento” como su nueva fuente de poder social.

*Coordinadora nacional de cooperativas - CONACOOOP*

El 28 de Junio del año 2001 se constituyó por un grupo de intelectuales de la economía solidara la CONACOOOP, integrada por Lic. Walter Choquehuanca, Dr. Moisés Vidal Ramón G. y Dr. Gustavo Rodríguez G. una asociación sin fines de lucro cuyo objetivo es participar principalmente en segmento urbano-marginal y comunidades campesinas del país,

*Cámara peruana de cooperativas - CAMARACOOOP*

Institución de Coordinación cooperativa, creada el 2007 al amparo de la Constitución Política del Perú y dentro del Código Civil , sección Asociaciones, integrada por las cooperativas fundadoras:

- C.S.E. ALAS PERUANAS
- C.S.E. MANUEL POLO JIMENEZ
- C.S.E. DOS DE MAYO
- C.A.C. “29 DE AGOSTO

---

® [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion\\_193/documentos/Colicoop.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion_193/documentos/Colicoop.pdf)

Actualmente en el Perú se tiene el siguiente esquema de control y supervisión:

(a) Las facultades de supervisión de las cooperativas con excepción de las de ahorro y crédito ya no corresponden a CONASEV sino al INEI (únicamente exigir la presentación de información financiera)

Por lo que las cooperativas ante cualquier problema societario se tienen que ir al poder judicial.

(b) En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, éstas se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP.

### 3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica

Designación del Ministerio de la Producción como encargado de implementar la Creación de la Dirección de Cooperativas en el Perú

Con la LEY N° 29271 –Publicada el 22-10-2008 en el Diario Oficial el Peruano se establece que el Ministerio de la Producción es el sector competente en materia de Cooperativas, tal como lo indica su art. 1 y 2 que a la letra dice:

#### *Artículo 1º.- Objeto de la Ley*

La presente Ley tiene por objeto establecer el sector competente en materia de **promoción y fomento de las cooperativas**, que se constituyen como un mecanismo de promoción del desarrollo económico, social y empresarial del país, así como transferir las funciones y competencias sobre micro y pequeña empresa al Ministerio de la Producción.

#### *Artículo 2º.- Competencia en materia de promoción y fomento de cooperativas<sup>2</sup>*

El Ministerio de la Producción formula, aprueba y ejecuta las políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas como empresas que promueven el desarrollo económico y social. Para tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento

**Por Decreto Supremo N° 018-2009 se crea la Dirección de Cooperativas**, dentro del Ministerio de la Producción, y le otorga en su art. 67 funciones de fomento y desarrollo del cooperativismo: Las funciones<sup>2</sup> de la Dirección de Cooperativas son: las establecidas en su artículo 67:

---

<sup>2</sup><http://www.produce.gob.pe/portal/portal/apsportalproduce/detallenoticiaproduce?ARE=1&JER=91&NCO=863>

<sup>2</sup> Disponible en:  
<http://www.produce.gob.pe/portal/portal/apsportalproduce/dispositivoslegalespopup?id=16542&codigo=10>

- a) Proponer directivas y normas de alcance nacional para el fomento y desarrollo de las cooperativas en el país.
- b) Emitir opinión técnica en consultas y proyectos de normas en materia de cooperativas.
- c) Proponer y coordinar la ejecución de actividades y programas para el fortalecimiento de capacidades y el desarrollo de la competitividad de la gestión de las cooperativas.
- d) Promover, coordinar y apoyar en el ámbito nacional, la asistencia técnica y financiera a las cooperativas, por instituciones y organismos especializados.
- e) Elaborar y difundir estudios especializados a nivel nacional que fomenten la promoción de las cooperativas y promover la difusión de la estadística en el ámbito nacional, en coordinación con la Oficina General de Tecnología de la Información y Estadística.
- f) Cumplir con otras funciones en el campo de su competencia que le asigne la Dirección General de la MYPE y Cooperativas.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

En la actualidad el Estado Peruano vuelve a mirar al cooperativismo y crea una Oficina administrativa pero para su aprobación debe pasar por una ley expresa con su propio presupuesto y personal .Anteriormente la Dirección de cooperativas estaba asignada al Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Por lo que las cooperativas en el Perú a falta de un organismo del Estado sus problemas sociales tienen que ir al poder judicial.

En esta labor de apoyo al Cooperativismo se tomo en cuenta la Recomendación N° 193-2002 de la OIT, sobre la “Promoción de las Cooperativas”, los grupos involucrados en la realización de esta tarea de retomar el apoyo del estado fueron los organismos de integración cooperativa, CONFENACOOOP y Federaciones (03) , cooperativas (1,000) así como la sociedad civil organizada, COLICOOP, CONACOOOP, EDAPROSPO, CONAMYPE, CONICOOP, CAMARACOOOP y con el apoyo de grupos parlamentarios desde el año 2003

La primera acción era que el Reglamento Interno del congreso de la república incluya en una comisión ordinaria a las cooperativas(2007), para lo cual era necesario saber cómo funciona el trámite legislativo nacional, teniendo en cuenta el art. 107 de la constitución vigente indica que solo tienen iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley :

- El Presidente de la República
- .- Los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.
- .- Las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales,
- .- Los Gobiernos Locales



- .- Los Colegios Profesionales
- .- Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley (petitorio con mas de 5,000 firmas de ciudadanos)

Se presentaron a partir del año 2007 (02) proyectos de nueva ley de cooperativas (N° 2824-2008) de los diferentes Grupos parlamentarios que revise todo el **MARCO JURIDICO DEL COOPERATIVISMO PERUANO** y que se cree una entidad del estado con funciones de “promoción y supervisión” de las cooperativas, esta revisión legal debe tener en cuenta las siguientes normas legales vigentes

- Constitución política del Perú 1993
- Ley General de Sociedades N° 26887
- Ley General del Sistema Financiero y de Seguros N° 26702
- Texto Único Ordenado de Ley del Impuesto a la Renta D. S. N° 179- 2004-EF
- Ley N° 29308: “Ley que Prorroga las Exoneraciones contenidas en el artículo 19° de la Ley del Impuesto a la Renta
- Texto Único Ordenado Ley General de Cooperativas D.S. N° 074-90-TR

El 15 de marzo de 2007, el Congreso de la Republica **aprobó la Moción de Orden del Día N° 914**,y nombro la : **COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN N° 193 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Y PROPONER UN NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LAS COOPERATIVAS**

Mediante Resolución Legislativa N° 009-2007-CR el CONGRESO DE LA **REPUBLICA DEL PERU** publica el 17 de octubre del 2007, en el Diario Oficial “El Peruano”, el Congreso de la República aprueba la modificación del artículo 35° de su Reglamento con la finalidad de incorporar a las “Cooperativas” en la denominación de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa. En tal sentido, a partir del 18 de octubre del presente año, la referida Comisión se denomina “Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas”. La Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas”.según su Informe de Gestión 2007-2008) indica:

**La Función Legislativa** - Se aprobó después de más de 15 años de olvido del Estado hacia el Cooperativismo la Ley N° 29271 (22-10-2008) que establece que el Ministerio de la Producción, es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas,

**La Función de Representación** - La Comisión realizo nueve mesas de trabajo con la participación de los gremios de las Cooperativas, CONFENACOOOP, Federaciones de diferentes

tipos y otros gremios asociativos integrados por cooperativas como CAMARACOOP, Junta Nacional de Café, y COLICOOOP, etc. Que canalizo los pedidos y demandas a través de los tres niveles de Gobierno

**Grupos de Trabajo** Para una mejor canalización de las propuestas la Comisión organizo al interior del mismo el **sub-grupo de trabajo denominado: Cooperativas y Economía Solidaria**

**Audiencias Públicas** Se desarrollaron más de 14 audiencias públicas descentralizadas a nivel nacional<sup>2</sup>.

## 5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones

El impacto de la norma que crea la Dirección de Cooperativas en el Ministerio de la Producción, D.S. N° 018-2009 tiene un valor social, que apoyara la formalidad a mas de 1,000 organizaciones cooperativas donde más del 40% están en la informalidad debido al abandono de parte del estado como regulador y encargado del control desde 1992

Según la oficina nacional de registros públicos-SUNARP las cooperativas constituidas e inscritas son 10,000 de las cuales solamente actualizan sus mandatos 1,500 en el año, lo que indica una gran informalidad del sector.

### *La regulación y supervisión de las cooperativas*

La Superintendencia de Banca y Seguros- SBS ,encargada del control de las cooperativas de ahorro y crédito desde 1992 a fin de corregir ciertos vacíos legales y evitar el tema de “conflicto de intereses” presento el año 2008 un Proyecto de Ley N 3324/2008 - SBS , el mismo que se encuentra en dictamen en la Comisión de Economía del Congreso de la República

El Estado tiene que mejorar su rol de regulador y supervisor del mercado.

Los conflictos de interés gremial, entre las cooperativas y sus supervisados viene siendo un riesgo de Gobernabilidad lo que hace necesario que se dicte una ley y que el estado a través de la Dirección de Cooperativas asuma ese rol de control para mas de 1,500 cooperativas

La supervisión y regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuyos activos sean iguales o superiores a 30,000 UIT (de mayor cuantía) está a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros-SBS , con arreglo a ley.

Las Federaciones deben actuar en trabajos de sensibilización y aspectos técnicos de mercado, para mejorar procesos y actuar en red.

---

<sup>2</sup> Según informe de la comisión pagina web:  
[http://www.congreso.gob.pe/congresista/2006/jurquizo/INF\\_PYME.pdf](http://www.congreso.gob.pe/congresista/2006/jurquizo/INF_PYME.pdf)

Las 161 cooperativas de ahorro y crédito deben destinar el 20% de su cartera de colocaciones para dar acceso al crédito al sector rural, como política de democracia financiera.

**Creación del Registro de Nacional de Cooperativas y publicación de Información Financiera como Buena práctica de transparencia y legislativa:** necesidad de contar con una estadística del sector cooperativo, que permita planificar su desarrollo a nivel nacional y poder ser incluidas dentro de las políticas públicas. Así como publicar sus Balances anuales en la página web para garantizar la transparencia hacia sus asociados.

**El Estado como Promotor del Cooperativismo buena practica legislativa** En 1993 se aprobó una nueva Constitución Política del Perú, el cual reemplazo a la de 1979, aparte de la motivación política y social, tenía por objeto consolidar el nuevo modelo económico; ***se retiro la obligación del Estado para promover y proteger el libre desarrollo del cooperativismo:***

- Las Cooperativas están ausentes de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.
- El Estado con su inacción está permitiendo la aparición de pseudo cooperativas, que están desnaturalizando el modelo cooperativo, caso de servicios que operan disfrazadas de Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo, también tenemos pseudo Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- No existen políticas de asistencia técnica, de acceso a créditos o contratación preferente del Estado con las Cooperativas, como existen para las MyPES.
- El Estado Peruano no viene cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 24535, el cual establece el fomento y promoción de la organización de cooperativas escolares, así como la incorporación en los programas curriculares de la enseñanza de cooperativismo, en los centros de educación superior

**Necesidad de un programa de incentivo tributario para las Cooperativas** El Régimen Tributario, actual solo exonera del pago del impuesto a la Renta (30%) de la utilidad a las cooperativas de ahorro y crédito, cuya vigencia termina el año 2011. Se solicita que los impuestos que se apliquen a las cooperativa deben responder a la propia razón de ser de las Cooperativas, cuyo PROPOSITO no es LUCRATIVO, por lo que deben estar INAFECTOS AL IMPUESTO DE LA RENTA por las operaciones que realizan con sus socios, excepto por los ingresos de terceros o contrarios a su objeto social.

## *Conclusiones*

La asignación de funciones adicionales como la de fomento del cooperativismo al Ministerio de la Producción el año 2009 es una gran oportunidad para la reactivación del cooperativismo y como consecuencia la presencia del tema de la Economía Solidaria en el país.

El Ministerio de la Producción fue creado por Ley 27779 del 10 de julio de 2002. Sus funciones son el formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional, aplicables a las actividades extractivas, productivas y de transformación en los sectores industria y pesquería. Promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente,

Otro tema que cobra mayor fuerza es el “acto cooperativo” y la necesidad de legislar en materia tributaria por lo que tiene un Proyecto de Ley N° 03747: PRECISA ART.3° y 66° LEY GENERAL DE COOPERATIVAS DEC.LEG.085.

Para una mayor seguridad jurídica y tratamiento especial como sector que necesita ser promocionado es necesario que se incluya en la Constitución política un artículo sobre el fomento al cooperativismo y la economía solidaria, esto permitirá ser incluido en las políticas públicas aprobadas en el acuerdo nacional, donde solo se apoya a las MYPES

Se tiene que lograr un compromiso con los partidos políticos que participaran en las próximas elecciones presidenciales de abril- 2011, para continuar la aprobación de una nueva ley general de cooperativas que permita reducir las barreras de entrada del modelo cooperativo en el mercado nacional .

Las cooperativas de ahorro y crédito hoy pueden captar de los trabajadores los fondos de Compensación por tiempo de servicios CTS, que les permitirá mayor fondeo de recursos de sus socios, pero el organismo de control de la Banca - SBS, no ha dictado el reglamento respectivo.

Asimismo la Ley de Banca N° 26702 permite la organización de un tipo de cooperativa de ahorro y crédito financiera de modalidad S.A. ,que no se rige por la ley general de cooperativas, sino por la ley general de sociedades (Ley N26887),pero que ha la fecha no se creado ninguna.

La designación por la ONU al año 2012 como el “Año Internacional de las Cooperativas” es una gran oportunidad para las cooperativas, que permitirá mejorar la “imagen social” en los ciudadanos y funcionarios públicos encargados de elaborar las políticas públicas, así como al momento de aprobar leyes en materia de cooperativas.



## 1. Contexto General

Argentina es un país con una gran desigualdad económica y social producto de políticas verticalistas y concentradoras de los intereses y el capital. Una fuerte injerencia externa, sobre todo en la década de los noventa a partir del Consenso de Washington que se ha aplicado sin restricciones, llevó a la Crisis financiera y social más importante de nuestra historia, en el 2001.

Como producto de ello, y del aumento de la pobreza, se apreció un aumento del asociativismo en la búsqueda de opciones para la supervivencia básica. Las políticas públicas comenzaron a registrar el fenómeno de la Economía Social y a incorporar sus nociones en sus programas asistenciales.

De todos modos, el cooperativismo y el mutualismo no son fenómenos nuevos en Argentina, y se remontan a fines del siglo XIX, sobre todo en el sector de los servicios públicos. Por razones de servicios deficientes, o de escaso interés económico de las empresas, el país funcionó en sus ciudades pequeñas e intermedias –al principio con electricidad, y luego con agua, telefonía, gas, etc.- en gran parte gracias a las cooperativas que se formaban para darse respuesta a estas necesidades sin cobertura. Lo mismo ocurrió con las mutuales que prestaban servicios sociales a las poblaciones locales.

A lo largo de su historia, no han recibido el fomento adecuado. El Estado las enfrentó cuando a mediados de siglo XX, comenzó a generarse un Estado de bienestar, que las tomaba como competencia de sus prestaciones.

Cuando esta situación finalizó, en la década de los noventa, con la privatización de empresas estatales, tampoco se les permitió poder competir en las licitaciones.

Concretamente, acerca de la posibilidad de prestar servicios de radiodifusión, se plantea la restricción pautada por la normativa en vigencia. La Ley de Radiodifusión N° 22.285, que rige en Argentina hasta el año 2009, en realidad es un decreto del año 1980, dictado en pleno proceso de dictadura militar, y lleva las firmas, entre otras, de los generales Rafael Videla, Albano Harguindegui, y José A. Martínez de Hoz.

No obstante haber transcurrido 25 años de gobiernos democráticos de diferentes signos políticos, ninguno tuvo la fuerza y la voluntad política suficiente para derogar esa norma jurídica, a pesar de las reformas parciales que se llevaron adelante.

El art. 7° señala: “Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la Seguridad...”

El art. 43° dice: “El Poder Ejecutivo Nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, podrán otorgar hasta 24 licencias para explotar servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica...”

En el art. 96° se plantea que: “El Comité Federal de Radiodifusión será un organismo autárquico, con dependencia del Poder Ejecutivo Nacional. Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un presidente y seis vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan; durarán 3 (tres) años en sus funciones y podrán ser nombrados nuevamente por otros períodos iguales. Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciarios, uno correspondiente a radio y otro a televisión. Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia del Estado.”

El art. 45° original decía lo siguiente: “Las Licencias serán intransferibles, se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país...”

Es decir, como las Cooperativas son entidades sin fines de lucro, el Estado, en lugar de apoyarlas, las discrimina, impidiéndoles prestar esos servicios, vulnerando el artículo 16° de la Constitución Nacional que establece la igualdad jurídica ante la Ley.

Además, frecuentemente, las licitaciones son declaradas desiertas en muchos lugares del interior del país, especialmente en áreas de frontera, porque el servicio no es redituable para las empresas de carácter comercial. En consecuencia, nuestros habitantes de esos lugares solamente escuchan noticias, informaciones y música propagadas y difundidas por radioemisoras de países limítrofes que tienen mayor potencia que las nuestras, produciéndose una verdadera penetración de carácter cultural.

Las Cooperativas, al estar diseminadas por toda la geografía nacional, poseen las condiciones ideales para prestar un nuevo servicio a la comunidad, y contribuir de esa manera a la integración nacional.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

El Dr. Héctor Polino, en el año 1984, siendo Secretario de Estado de Acción Cooperativa de la Nación, redactó un proyecto de Ley que modificaba el Art. 45º, que fue enviado por el Poder Ejecutivo Nacional presidido por el Dr. Raúl Alfonsín a la Cámara de Diputados de la Nación.

Luego, como Diputado Nacional, reprodujo dicho proyecto en los años 1995, 1997, 1999, 2001 y 2003 para que mantuviera estado parlamentario.

El 5 de octubre de 2001, presentó a la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto sobre una nueva Ley de Radiodifusión, que contó con la colaboración del Dr. Roberto Santecchia y de CARCO (Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y Prestadores Comunitarios de Radiodifusión), que contempla y regula los enormes avances tecnológicos producidos en las últimas décadas, y que posibilita que las entidades de la Economía Social puedan actuar en un pie de igualdad con las empresas de carácter comercial y con los medios de origen público.

Muchos fueron los esfuerzos que el Dr. Polino ha realizado durante 12 años en el seno de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados de la Nación, no ya para aprobar una nueva Ley, sino para modificar tan sólo el art. 45º.

Las presiones de todo tipo, que realizaron los representantes de los grandes intereses en juego sobre los bloques políticos mayoritarios, impidieron avanzar, a pesar de la buena voluntad demostrada por algunos de sus miembros.

En el año 2009, el cambio llega de la mano de un proyecto de Ley que la Sra. Presidente de la Nación, Cristina Fernández, entregó al Congreso Nacional para ser tratado en ambas Cámaras.

## **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Puede decirse que la nueva ley de servicios audiovisuales o radiodifusión generará un espacio democrático de participación de las entidades sin fines de lucro como son las cooperativas, constituyéndose en una práctica necesaria y justa para toda la sociedad. Se produce un cambio y una oportunidad para las entidades de la Economía Social, ya que los medios son una instancia de penetración de valores culturales, donde el asociativismo no es comúnmente difundido en los medios tradicionales. Obtener una mayor visibilidad de estas iniciativas, es una fuente de sustentabilidad necesaria para el sector.



La generación de empleo que se puede obtener, producto de la prestación de servicios de radiodifusión, es de una importante envergadura en el interior de nuestro país, no por la cantidad de puestos de trabajo que se generen en sí mismos, sino por la contribución que los mismos en dirección al desarrollo local de las comunidades.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

Algunos de los aspectos más significativos de la nueva ley son los siguientes:

##### *Democratización y universalización*

La regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia tienen como fines el abaratamiento, la democratización y la universalización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

##### *Servicios de interés público*

Se considera a la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes una actividad social de interés público, de carácter esencial para el desarrollo sociocultural de la población, por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

##### *Órganos colegiados*

Se crea la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, un órgano autárquico y descentralizado, que tiene como función la aplicación, la interpretación y el cumplimiento de la ley.

##### *Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*

Se crea la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, un organismo encargado de recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión. Será designado por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras.

### *Abono social*

Los servicios de televisión por cable deberán disponer de un abono social. Esta disposición atiende a que, en ciertos sitios, el prestador de servicio de radiodifusión por suscripción a título oneroso, es el único servicio que existe para mirar televisión. Se busca que todos los habitantes tengan acceso a los servicios de radiodifusión y comunicación audiovisual.

### *Desmonopolización*

Con el fin de impedir la formación de monopolios y oligopolios, el proyecto de ley pone límites a la concentración, fijando topes a la cantidad de licencias y por tipo de medio. Un mismo concesionario sólo podrá tener una licencia de servicio de comunicación audiovisual sobre soporte satelital; hasta 10 señales sonoras, de televisión abierta o cable (la ley actual permite que una persona sea dueña de 24) y hasta 24 licencias de radiodifusión por suscripción. A ningún operador se le permitirá que dé servicios a más del 35 por ciento del total de la población del país o de los abonados, en el caso que corresponda. Por otra parte, quien maneje un canal de televisión abierta no podrá ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa. También se impide que las compañías telefónicas brinden servicios de televisión por cable.

### *Titulares de las licencias*

El proyecto establece que para ser titular de una licencia se ponderarán criterios de idoneidad y de arraigo en la actividad. Excluirá a quienes hayan sido funcionarios jerárquicos de gobiernos de facto, atendiendo a la importancia de los medios en la construcción del Estado de Derecho y la vida democrática. Cuando el prestador del servicio fuera una sociedad comercial deberá tener un capital social de origen nacional, permitiéndose la participación de capital extranjero sólo de hasta un máximo del 30% del capital accionario.

### *Participación de cooperativa*

A diferencia de la ley vigente, se permite la participación de cooperativas, siempre y cuando se garantice una porción del mercado a un competidor.

### *Plazo de las licencias*

La operación de los medios audiovisuales se hará, según la propuesta, por sistema de licencias y las mismas durarán diez años (hoy son por 15) y se podrán prorrogar por diez años más, previa realización de audiencias públicas. Quienes hayan obtenido una renovación o prórroga, no podrán solicitar una nueva extensión de plazo por ningún título.

Al mismo tiempo esas licencias serán controladas cada dos años, para evitar que con la incorporación de nuevas tecnologías -la digitalización- un licenciatario multiplique sus señales, generando un nuevo modo de concentración.

### *Más contenidos nacionales*

Los servicios de televisión abierta deberán emitir un mínimo del 60% de producción nacional; con un mínimo del 30% de producción propia que incluya informativos locales. Las radios privadas deberán emitir un mínimo de 50% de producción propia, que incluya noticieros o informativos locales. El 30% de la música emitida deberá ser de origen nacional. Quedarán eximidas emisoras dedicadas a colectividades extranjeras o temáticas.

### *Igualdad de oportunidades*

Las emisiones de televisión abierta y la señal local de producción propia de los sistemas de cable deben incorporar medios de comunicación visual adicional en el que se utilice subtítulo oculto (closed caption), lenguaje de señas y audio descripción, para la recepción por personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos.

### *Acceso universal para la transmisión de eventos deportivos*

Se garantiza el derecho al acceso universal -a través de los servicios de comunicación audiovisual- a los contenidos informativos de interés relevante y de acontecimientos deportivos de encuentros futbolísticos u otro género o especialidad. Los partidos de fútbol y otros encuentros olímpicos que sean de interés para la Argentina se transmitirán por la televisión abierta de acceso libre.

### *Nuevas tecnologías y servicios*

A diferencia de la ley anterior, la propuesta contempla el potencial impacto que provocaría la incorporación de nuevas tecnologías y servicios que no se encuentren operativas en la actualidad. Se procura un desarrollo armónico atendiendo a los espacios futuros a crearse por vía de los procesos de digitalización, en los que la pluralidad debe ser garantizada.

### *Radio y televisión estatales más participativos*

Se crea Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, que reunirá a todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva que en este momento se encuentra bajo la órbita del Estado Nacional. El Directorio estará integrado por siete miembros, con un presidente y un director designado por el Poder Ejecutivo y tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, uno por la primera minoría, otro por la segunda y otro por la tercera. Y se crea un Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos que garantiza mayor participación social.

### *Medios municipales y provinciales*

Se reserva para cada Estado Provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una frecuencia AM, una FM y una de televisión abierta. Cada Estado Municipal tendrá reservada una frecuencia FM.

### *Más voces de la sociedad civil:*

Se reserva el 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura, para las organizaciones sin fines de lucro. Además, los pueblos originarios serán autorizados para la instalación y funcionamiento de radios AM y FM y así como de señales de televisión abierta.

Durante los días 9, 10 y 11 de septiembre del 2009, se llevaron a cabo audiencias públicas en el anexo de la Cámara de Diputados, en los que expusieron 160 oradores, que fijaron los puntos de vistas de distintas organizaciones sociales, algunas a favor y otras en oposición al proyecto.

A las pocas horas de haber finalizado esas audiencias, dos comisiones de la Cámara aprobaron un dictamen favorable. También hubieron cuatro dictámenes en minoría. El trámite fue rápido y sin respetar el plazo de los siete días que establece el reglamento de la Cámara, se habilitó su tratamiento en el recinto para el día siguiente.

En la sesión del 16 de septiembre, se discutió y aprobó finalmente el dictamen de mayoría, que contenía numerosas reformas al proyecto original del Poder Ejecutivo.

Esas reformas motivaron un cambio de actitud en varios bloques políticos, que terminaron votando afirmativamente en general el dictamen, y negativamente varios artículos en el tratamiento en particular.

Es lamentable que no haya existido la posibilidad de un debate profundo, y también que la discusión se esté llevando a cabo en el marco de un duro enfrentamiento entre el Gobierno Nacional y el denominado Grupo Clarín.

La media sanción que dio la Cámara de Diputados, fue luego discutida en el Senado, que en este caso actúa como cámara revisora, existiendo la posibilidad de introducirle nuevas reformas.

Los cambios que aceptó el oficialismo en la Cámara de Diputados, están referidos a la autoridad de aplicación, la definición del espectro radioeléctrico, la negativa al ingreso de las empresas telefónicas, la revisión de licencias, y la pauta oficial.

La autoridad de aplicación, ya no dependerá de la Secretaría de Medios. Será un organismo autárquico y descentralizado en la órbita del Poder Ejecutivo. Se amplió de 5 a 7 sus miembros: dos serán propuestos por el Poder Ejecutivo Nacional, 3 serán designados por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (por la primera, segunda y tercera minorías), y los dos últimos, a elección del Consejo Federal. Durarán cuatro años en sus cargos, y podrán ser reelegidos una vez. La renovación de los mandatos no coincidirá con la duración de los cargos del Poder Ejecutivo. El presidente y los directores podrán ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño, por dos tercios del total de integrantes del Consejo Federal. Será objeto de control por parte de la SIGEN y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente del Directorio, dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones.

El artículo 7 considera al espectro radioeléctrico como un “bien público”.

Se eliminaron las normas que permitían a las empresas telefónicas participar de la actividad de comunicación audiovisual.

El artículo 40 fue reformulado, porque desde algunos sectores se lo consideraba arbitrario al posibilitar el análisis de las licencias cada dos años. Ahora, especifica que “preservando los derechos de los titulares de las licencias o autorizaciones, se hará una revisión con el objeto de optimizar el uso del espectro por el uso de nuevas tecnologías”.

En relación a la pauta oficial, se estableció que cada licenciatario, debe poner a disposición, una carpeta de acceso público en la Web, en la que detalle: quienes son sus titulares, información general de programación, sanciones que recibió, y la publicidad oficial que recibe, tanto sea nacional, provincial o municipal.

Por último, en relación a las cooperativas, la media sanción de la Cámara de Diputados sigue poniendo condiciones inaceptables a su eventual participación en la radiodifusión. Porque para el caso que en esa localidad ya exista otro prestador privado con fines de lucro, -en caso de presentarse oposición por parte de este- la autoridad de aplicación deberá solicitar un dictamen a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (ley 25.516) que establecerá las condiciones de prestación de los servicios.

Esa sanción mejoró en parte el proyecto del Poder Ejecutivo, que establecía el carácter vinculante de ese dictamen, y no había plazos para la presentación de la oposición. Ahora se eliminó el carácter vinculante, y se agregó el plazo de 30 días corridos desde la fecha de publicación de la solicitud en el Boletín Oficial para presentar oposiciones.

Las condiciones impuestas a las cooperativas de servicios públicos surgen del error de considerar que tienen una posición dominante en el mercado, ignorando que es el propio pueblo el que voluntariamente se ha organizado para prestarse a sí mismo un servicio público, en aquellas localidades donde no fue el Estado, ni la actividad privada lucrativa.

Luego, se establecen un conjunto de obligaciones para ser cumplidas por los licenciatarios de servicios públicos sin fines de lucro:

- a) Conformar una unidad de negocio a los efectos de la prestación del servicio de comunicación audiovisual, y llevarla en forma separada de la unidad de negocio del servicio público del que se trate.
- b) La nueva unidad de negocios que se cree en conformidad con el inciso a) de este artículo deberá respetar las incumbencias y encuadramientos profesionales de los trabajadores dedicados a las tareas y servicios de comunicación audiovisual.
- c) Llevar una contabilidad separada, y facturar por separado las prestaciones correspondientes al servicio licenciado.
- d) No incurrir en prácticas anticompetitivas tales como, las prácticas atadas y los subsidios cruzados con fondos provenientes del servicio público hacia el servicio licenciado.
- e) Facilitar –cuando sea solicitado- a los competidores en los servicios licenciados, el acceso a su propia infraestructura de soporte, en especial postes, mástiles y ductos, en condiciones de mercado. En los casos en los que no existiera acuerdo entre las partes, se deberá pedir intervención a la autoridad de aplicación.
- f) No incurrir en prácticas anticompetitivas en materia de exhibición de los contenidos a difundir por sus redes, y facilitar un porcentaje creciente a determinar por la Autoridad de Aplicación a la distribución de los contenidos de terceros independientes.

Como corolario de dicho tratamiento, el Senado luego aprobó la nueva ley de medios sin modificaciones. El kirchnerismo logró sancionar la norma con 44 votos a favor y 24 en contra; el controvertido artículo de desinversión fue aprobado con 38 adhesiones, con duros cruces al final del debate. "Tarea cumplida: llevamos adelante una propuesta transformadora", celebró el Jefe de Gabinete, Dr. Aníbal Fernández.

## 5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones

Esta nueva ley está basada en los 21 puntos propuestos por una serie de organizaciones reunidas en la Coalición para una Radiodifusión Democrática.

Se reducen así, las licencias de 24 a 10 por operador y se contempla un espectro en 3 partes iguales: 33% para las personas jurídicas con fines de lucro, 33% para los organismos del Estado y 33% para las personerías jurídicas sin fines de lucro.

Dentro del último 33%, se encuentra el sector cooperativo, que hasta el momento no ha podido generar su propio medio, dadas las restricciones legales. En la reglamentación vigente (N° 22.285) se autoriza las cooperativas puedan tener medios de comunicación pero excluye a las de servicios públicos, que son las poseedoras de una infraestructura capaz de sostener un medio.

Un 33% para “personerías jurídicas sin fines de lucro” no aporta una especificación concreta acerca del sector, pudiéndose encontrar diversidad de entidades. Es por ella razón que se cree que el debate seguirá más allá de la sanción de la ley.

Tampoco se han explicitado las garantías económicas para aquellos que sin fines de lucro, intenten ser dueños de una señal de radio o televisión, generándose un vacío legal.

La ley vigente, en consecuencia, es la expresión de un tipo de proyecto político y económico de Presidencia de la Nación, como así también, un modo cultural de reconocer al sujeto social.

El debate sobre una Ley de Medios más democrática nos lleva a plantear públicamente políticas de comunicación más claras. Empezando por reconocer a las audiencias como ciudadanos y ciudadanas con derechos y a los medios de comunicación como herramientas básicas de la democracia.

Los medios masivos responden a una lógica centralista y capitalista. El desafío es federalizar un proyecto de comunicación que, en alguna medida, es también el de Nación. Un proyecto comunicacional que contenga a los distintos sectores sociales -cooperativas, universidades, sindicatos, municipalidades, colectivos y agrupaciones sociales y estudiantiles- que puedan expresarse libremente y potenciar su voz de un modo inclusivo y representativo.

Un cambio de estas características, si bien supone una maduración de la sociedad y sus autoridades, también ha arrojado un intenso debate entre distintos sectores. Dentro de una puja política importante entre el gobierno y oposición, los sectores tradicionales y dueños de los

medios más importantes han acusado al poder político de realizar prácticas totalizantes y sin respeto por los derechos propios, en perjuicio de una ley que a su percepción, generará una mayor injusticia en el manejo de los medios.

Más allá de estas controversias, el sector de la Economía Social ha apoyado esta nueva ley, ya que significa un avance histórico para quienes no persiguen el lucro como fin exclusivo.

### *Conclusiones*

La media sanción y su debate correspondiente de la Cámara de Diputados de la Nación, no ha constituido un verdadero desiderátum en materia de radiodifusión para una sociedad plural y democrática.

Pero, sin dudas, significa un avance en relación a la ley existente. La asignación del 33% de las frecuencias radioeléctricas para las entidades sin fines de lucro, merecen todo el apoyo de las mujeres y los hombres que practican los valores de la Economía Social.

Quedan pendientes lograr que la radiodifusión sea considerada como un servicio público; que los medios estatales sean públicos, no gubernamentales; que la participación del Congreso Nacional en la determinación de la norma digital sustituya la voluntad del Poder Ejecutivo; y que las cooperativas y mutuales puedan participar en la prestación de servicios audiovisuales en un mismo pie de igualdad al resto de los operadores, recogiendo el concepto expresado en el proyecto del Dr. Polino del año 2001, que decía: “Los servicios de radiodifusión establecidos en esta ley, serán prestados por personas físicas o jurídicas de carácter público o privado, con o sin fines de lucro”...

Es de esperar que la nueva Ley de Radiodifusión, recientemente aprobada por el Congreso argentino, sirva para poder escuchar a muchas nuevas voces, sin que sea silenciada ninguna de las ya existentes, aunque hay un marcado escepticismo acerca de un cambio radical de la situación a través de la misma. De todos modos, siempre constituirá una mejora frente a una ley producto de la dictadura militar, incorporándose nuevos actores al mapa de medios y generándose mejores condiciones para que la voz de los que no suelen estar presentes, cuenten con un espacio, más allá de las presiones de los grupos económicos que hoy dominan los medios.





## **LEY PARA EL FOMENTO DEL TURISMO RURAL COMUNITARIO: EL CASO DE COSTA RICA**

Dalia Borge

### **1. Contexto General**

De acuerdo con los datos que se extraen del Censo Nacional Cooperativo de Costa Rica, para el 2008, son 13 las registradas como empresas cooperativas que se dedican a la actividad del turismo rural, representando un 3.7% del total de empresas cooperativas existentes en Costa Rica.

El censo indica además que en el sector cooperativo de Turismo Rural, se encuentran asociados (as) 447 personas, lo que significa un 0,06% del total de asociados (as) según actividad económica en el ámbito cooperativo.

Dentro de los servicios turísticos que desarrollan las cooperativas se destacan los restaurantes y servicios de comida representados en un 45,5%, los hoteles 18,2% cabañas, villas y similares 18,2% pensiones, casas de huéspedes y departamentos 9,1%, campamentos y albergues 9,1%. Por otra parte, las actividades turísticas que desarrollan estas cooperativas se tipifican en: Turismo rural 54,5%; Ecoturismo 27,3%; Turismo cultural 27,3%; Turismo de sol y playa 18,2% y Turismo deportivo y de aventura 18,2%.

Solamente el sector del turismo y sus componentes, para el año 2007, aportaron un 1% al total del valor bruto aportado por las cooperativas, siendo el tercer lugar para éste sector, sobrepasado evidentemente por la manufactura y la agricultura.

El sector del cooperativismo rural ha crecido considerablemente, aportando un 1.1% al valor agregado de las cooperativas para el año 2007.

El censo hace a la vez una comparación entre el crecimiento de las empresas cooperativas por sectores y las empresas o industrias tradicionales, reflejando un crecimiento real de 1.6% en comparación con la industria turística no cooperativa.

Finalmente, se indica que la tasa de variación del valor agregado de las cooperativas en comparación con el total de la economía, es de un 19,6% para las cooperativas y un 17,9% para el total de la economía, mostrando una tendencia de crecimiento por encima del promedio de la economía costarricense en general.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

En Costa Rica, la organización que se encarga de promover e incentivar, así como aglutinar al sector cooperativo enfocado en el turismo rural comunitario es el Consorcio Cooperativo Red Eco Turística Nacional (COOPRENA R.L.)

La entidad es creada por iniciativa de las cooperativas y organizaciones asociadas, con la finalidad de organizar, mercadear y comercializar el producto turístico que ofrecen sus organizaciones miembros.

Por medio de la integración de principios como la equidad, la participación, el respeto, la valorización de la cultura local, la conservación, la sostenibilidad y la calidad de vida, éste organismo se enfoca en proporcionar asistencia a las cooperativas y asociaciones que trabajan en conjunto con COOPRENA R.L.

Fundada en 1994 por un pequeño grupo de cooperativas campesinas que percibieron en el turismo una oportunidad de generar otros ingresos que contribuyeran al desarrollo de las comunidades y desde la premisa del Turismo Sostenible, el Ecoturismo, así como el Turismo Rural Comunitario, COOPRENA R.L. se enfoca en proporcionar y ser un medio para las cooperativas que se desarrollan en éste sector de la economía.

Por medio de la identificación de los recursos disponibles, así como del potencial humano con el que cuenta cada comunidad, COOPRENA se ha enfocado y especializado en la colaboración para la comercialización de sus productos, así como alternativas de capacitación y búsqueda de fuentes de financiamiento para las empresas y asociaciones que la conforman.

Actualmente cuentan con un importante número de personas y cooperativas asociadas, los cuales han generado un aporte significativo a la economía en general y a la creación de oportunidades laborales para regiones específicas en Costa Rica.

## **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Como parte de los elementos que conforman el concepto de TRC y los cuales sustentan la creación de la Ley para el Fomento del Turismo Rural Comunitario, se encuentran las siguientes justificantes como una buena práctica para las comunidades que lo desarrollan.

- Integra las riquezas naturales y la vida cotidiana de la comunidad rural: la ley FTRC propone impulsar las actividades económicas de las comunidades rurales que cuentan con los recursos y el potencial que les permitan desarrollar alternativas de trabajo acordes a su

propio desarrollo, es decir, permite la gestión de un desarrollo propio a partir del conocimiento de sus destinos, los recursos existentes, planificando y aprovechando de manera sostenible su ambiente, permitiendo opciones e integrando a las personas al sistema.

- Promueve prácticas productivas sostenibles dentro de la oferta turística: en éste punto, la ley se enfoca en el desarrollo de estrategias propias de cada región, en las cuales se permita dar un uso óptimo a los recursos, considerados fundamentales dentro del desarrollo turístico rural, manteniendo los procesos naturales del ambiente, de manera que se generen beneficios para los habitantes de la región y para el sistema ecológico permitiéndoles mantener una constante en el tiempo para el desarrollo de la actividad.
- La experiencia turística se adapta a la dinámica rural y, preserva la peculiaridad, lo rústico, el ambiente acogedor y confortable que caracterizan la ruralidad costarricense: la ley propone que por medio del respeto a la “autenticidad sociocultural”, sea posible que las comunidades y regiones rurales, con el potencial para el desarrollo de alternativas económicas que permitan emplear a las personas, mantengan su esencia, lo que al final les generará dar sostenibilidad a ésta tipología de actividad económica.
- Se sustenta en la gestión y participación local, y fortalece la organización local en la que participan varias familias o toda la comunidad: es de suma importancia, y así se establece por medio de la ley, la necesidad de crear una oficina de gestión local en cada región o comunidad en la que se deseen desarrollar propuestas de éste tipo. Por medio de una oficina de gestión o grupo que genere sus propias propuestas y se mantenga garante ante el cumplimiento de metas y el desarrollo de opciones de empleo, hace que se fortalezca la comunidad, permitiendo una actuación integral de las familias fortaleciendo su sentido de trabajo y cooperación con el medio.
- Integra a la población local en esta actividad empresarial, distribuye equitativamente los beneficios y complementa los ingresos de las familias rurales: en éste punto, la legislación es clara, ya que su propósito es generar e incentivar alternativas de empleo propias de cada región, conociendo los potenciales existentes, con la salvedad de que la actividad económica la sustenten agrupaciones, en éste caso cooperativas, reconocidas por la ley, las cuales cuentan con los incentivos y beneficios que se otorgan a las empresas dedicadas al desarrollo del cooperativismo y de la economía social. Cabe indicar que se hace una relación directa con la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, ofreciendo los recursos y las posibilidades de éste marco jurídico para el desarrollo de propuestas de turismo rural.

- Promueve la tenencia de la tierra por parte de los pobladores locales: la idea es crear la conciencia y las competencias necesarias en cada una de las regiones, las cuales cuentan con el potencial para desarrollar economías sustentables en cada región, fomentando la importancia del desarrollo de lo que por legado pertenece, evitando así la emigración y la posibilidad de que las industrias tradicionales acaparen espacios y territorios con potenciales turísticos que los mismos habitantes de esas regiones son capaces de desarrollar.

#### 4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica

La ley para el Fomento del Turismo Rural Comunitario, surge como una necesidad identificada, dado el potencial existente en Costa Rica y el poco apoyo al desarrollo en el que se contextualizó el turismo rural.

Considerando que el turismo rural comunitario surge de la necesidad de generar alternativas económicas que diversifiquen los ingresos de las familias del campo, las cuales se visualizaron y enfrentaron, (inclusive aún se enfrentan) a un modelo de desarrollo rural perjudicial para los recursos naturales, que durante mucho tiempo, ha sido objeto de la inequidad, el cual ha deteriorado el vínculo de la comunidad rural y consecuentemente el desarrollo de la sociedad civil de esa región, concentrando la propiedad de la tierra en pocas manos, generando desempleo y emigración.

El TRC se comenzó a gestar en el país desde inicios de la década de los años noventa, iniciativa que llegó a consolidarse gracias a muchas propuestas existentes, las cuales, actualmente, se encuentran en manos de cooperativas, asociaciones de productores agrícolas, iniciativas familiares, poblaciones indígenas, grupos de artesanos y pescadores artesanales.

En Costa Rica existen una tres organizaciones integradas en redes, las cuales trabajan para el fortalecimiento del turismo rural comunitario, se trata de Actuar<sup>57</sup>, Cooprena<sup>58</sup> y Acepesa<sup>59</sup>, para el caso en específico se ha énfasis en COOPRENA ya que es la que une a las cooperativas pertenecientes a éste sector económico (Economía Social), las anteriores organizaciones surgen como un espacio de articulación y coordinación de acciones por parte de las comunidades y organizaciones, para facilitar el desarrollo de condiciones que permitan convertir el turismo rural comunitario en instrumento de desarrollo local y conservación de la naturaleza.

---

<sup>57</sup> Asociación Conservacionista Comunitaria de Turismo Alternativo Rural.

<sup>58</sup> Consorcio Cooperativo Red Eco Turística Nacional.

<sup>59</sup> Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente.

En lo relacionado al campo de actuación de las cooperativas de TRC y la legislación creada, se trata de una ley de aprobación reciente, ya que fue hasta el 16 de julio del 2009, la fecha en la que se firmó por parte del presidente de la República de Costa Rica, a pesar de que el sector se encuentra establecido desde hace unos 17 años aproximadamente, sin embargo, no se contaba con un marco jurídico que le permitiera tener más ventajas en su desarrollo.

Por medio de la participación de organismos estatales como el INA, IMAS, ICT, se establece un apoyo desde diferentes áreas al sector y a las personas que lo conforman, incentivando y promoviendo alternativas de trabajo para las personas de zonas rurales. La ley tiene un apartado específico para identificar las competencias y obligaciones de cada una de los entes estatales que se deben de relacionar de manera directa con el TRC, contando además con el respaldo para ser apoyados en el campo financiero por medio de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y la difusión, por medio del actuar del Sistema Nacional de Radio y televisión de Costa Rica (SINART S.A.)

De manera paralela a la legislación y al establecimiento de los actores estatales que generan un respaldo a las empresas de TRC, se encuentra un apoyo importante al sector por medio de la intervención de redes no gubernamentales que apoyan el desarrollo del TRC.

Un estudio del Sr. Bernardo Trejos, Investigador del Programa de Estudios Sociales de la Ciencia la Técnica y el Medio Ambiente, del Centro de Investigaciones Geofísicas de la Universidad de Costa Rica, indica que La característica principal del desarrollo actual del TRC en Costa Rica es visible gracias a la presencia de Organizaciones de Apoyo a las Bases (OABs) que se caracterizan por ser una red de organizaciones con proyectos turísticos. Indica la importancia de las redes de apoyo a los proyectos de turismo comunitario, ya que han colaborado para que el sector pueda adaptarse a los cambios (o alternativas no propuestas por el gobierno) en las fuentes de financiamiento, y la intercooperación entre organizaciones ha sido vital para las organizaciones de apoyo a las bases (OABs) y las organizaciones de base comunal (OBCs). Las OABs fungen como puentes en las redes sociales, ya que conectan a las OBCs con partes del sistema social que de otra manera no se hubieran conectado, o lo hacen de una manera más eficiente. Estas partes del sistema social se pueden clasificar en: organizaciones de apoyo a las bases (OABs), instituciones estatales tanto nacionales como de otros países, organizaciones internacionales, ONGs nacionales, bilaterales e internacionales, así como empresas privadas. Sugiere que las OABs y las OBCs que se han mantenido activas tienen contacto con diferentes tipos de organizaciones, con las cuales intercambian información y recursos materiales, a la vez que llevan a cabo labores de formalización, mercadeo y política.

Lo anterior indica que a pesar de existir un marco legal establecido como una política pública para el desarrollo del TRC, es menor el desarrollo que se ha visibilizado por parte de los organismos estatales que por ley se deben de encargar de apoyar a éste sector de la economía, sin embargo, gracias a la intervención y propuestas de organismos no gubernamentales y organizaciones de apoyo como COOPRENA, han permitido la viabilidad y el desarrollo del TRC en Costa Rica.

Pese a lo anterior, cabe rescatar que como parte de las propuestas e iniciativas estatales se encuentra la Agenda Nacional de Competitividad, Costa Rica 2006-2016 la cual busca enfocarse en los siguientes seis ejes de acción estratégicos:

1. Sociedad educada y preparada al trabajo
2. Fomento y fortalecimiento institucional
3. Desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica
4. Fortalecimiento del aparato productivo y exportador
5. Desarrollo económico local
6. Balance y sostenibilidad ambiental

La pretensión es involucrar al TRC dentro de las estrategias de acción por medio de la implementación de los ejes en las regiones del TRC, así el Consejo Nacional de Competitividad en conjunto con COOPRENA R.L., han desarrollado y se encuentran mejorando las propuestas e iniciativas que le permitan al empresario cooperativo acceder a alternativas para mejorar las condiciones del sector. (Ver eje estratégico #5 del Plan: Desarrollo Económico Local).

En lo relacionado al impacto y logros que se identifican ha tenido la legislación para el Fomento del Turismo Rural Comunitario, se encuentra la definición y caracterización del TRC como un producto nacional con el potencial para desarrollar, y así identificarlo como un medio de aporte a la economía costarricense, la incursión del TRC al Plan Nacional de Desarrollo Turístico (disponible en [http://www.mideplan.go.cr/component/option,com\\_docman/task,doc\\_view/gid,167/](http://www.mideplan.go.cr/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,167/), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), así como la declaratoria de interés público el desarrollo del TRC como actividad económica (Art. 3 Ley FTRC).

Por otra parte, la identificación de figuras como las posadas para TRC, la promoción por medio de ferias, así como el apoyo por parte de organizaciones no gubernamentales para la creación y publicación de la Guía de Turismo Rural Comunitario, así como la realización de una Feria de Turismo Rural Comunitario, han complementado el marco de acción de la legislación en ésta materia.

En lo relacionado a la proyección del TRC, se identifica el potencial con el que cuenta el país para desarrollar éste sector en nichos de mercado claramente establecidos, se establece como un sistema de desarrollo sustentable en el tiempo gracias a las posibilidades imperantes en las comunidades, la ecología, la gestión propia por parte de los habitantes de las zonas rurales, el apoyo que se ha generado por parte de diversas organizaciones, en sí, la alternativa para establecer un sector económicamente consolidado y renovable.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

Evaluar, detalladamente, la viabilidad de los proyectos de ley, analizando si efectivamente se abarcan las necesidades del TRC, considerando las posibilidades máximas generalizando las regiones sujetas a desarrollar el contenido de la legislación.

Tomar en cuenta las condiciones imperantes en las instituciones del gobierno que se incluyen como fundamentales en la ley, así como otras instituciones con la potencialidad para desarrollar más la temática y que no se incluyeron.

El mantener principios cooperativos y empresarios en las iniciativas de TRC es de gran importancia, ya que se deben analizar las posibilidades y visualizar el medio por el cual se considera será sustentable en el tiempo.

La inter - cooperación entre empresas cooperativas permite el encadenamiento y las opciones para mejorar las condiciones de los servicios que de manera conjunta pueden conformar un conglomerado eficaz para un TRC integral.



## *Conclusiones*

Las empresas cooperativas dedicadas a desarrollar el TRC se establecen y mantienen, a pesar de las dificultades, no obstante, por medio de la legislación y el apoyo de organizaciones y redes, se ha establecido un mejoramiento en lo relacionado al encadenamiento productivo que sustenta la posibilidad de desarrollo del sector.

El estudio y la creación de propuestas por parte de las instituciones del gobierno se consideran fundamentales en el marco jurídico, sin embargo, es necesaria una mejor gestión que permita optimizar la situación de acción de algunas entidades gubernamentales.

Considerar que son los propios habitantes de las regiones los que deben articular la estrategia y manejar los negocios permite que las propuestas de empresas sean sustentables ya que no se trata de ideas artificiales, si no de propuestas reales creadas a partir de las necesidades identificadas por la población.

La importancia del sentido de apropiación por parte de los habitantes, mejora y da estabilidad a las actividades económicas y al aporte a la producción del país, incentivando a las comunidades a crear e innovar en su propio territorio.

Establecer conciencia acerca de los potenciales naturales, culturales y sociales con los que cuenta el país, el mejoramiento de las condiciones para desarrollar propuestas empresariales comunales, se perfilan como claves para el desarrollo de las regiones rurales costarricenses.

## **1. Contexto General**

Las primeras experiencias cooperativas en Uruguay, se gestan a principios del siglo XX. Concebida como una alternativa solidaria para la satisfacción de necesidades de sus asociados y como un instrumento de desarrollo de las comunidades locales en que actúan, la opción cooperativa ha ido creciendo e incrementando su presencia en las diversas áreas de actividad económica y social.

El fin de siglo XX ha encontrado a un movimiento cooperativo ampliamente extendido en todo el territorio nacional, con una presencia significativa en muchos de los principales rubros de producción y servicios del país, procurando adaptar sus modelos organizativos y de gestión a las profundas transformaciones del entorno, e inmerso en un proceso de integración creciente en lo gremial y lo empresarial, a través de la acción de sus organizaciones de representación.

### **Segundo Relevamiento de Entidades Cooperativas en el Uruguay CUDECOOP - 1998/99 (Datos preliminares)**

<b>Modalidad</b>	<b>Entidades</b>	<b>Socios</b>
<b>Agropecuarias y SFR</b>	179	39.049
<b>Ahorro y crédito</b>	60	539.295
<b>Consumo</b>	38	231.89
<b>Producción y trabajo asociado</b>	279	8.365
<b>Vivienda</b>	685	26.332
<b>Totales</b>	<b>1.241</b>	<b>844.928</b>

Según el Segundo Relevamiento de Cooperativas efectuado en 1999, la suma de los padrones sociales de las más de 1.200 cooperativas detectadas superaba a los 800.000 afiliados individuales. Si bien muchos uruguayos pertenecen a más de una organización cooperativa a la vez, esta cifra da una idea de la magnitud alcanzada por la actividad del movimiento en los últimos años.

En octubre de 2008 se promulgó una nueva Ley General de Cooperativas en Uruguay, que reúne normas para todos los sectores de la cooperación uruguayos.

Con esta nueva ley se pretendió regular la materia del modo más claro, completo y homogéneo posible, en procura de dar la mayor seguridad jurídica en las relaciones de las cooperativas con sus socios, entre las propias cooperativas y en las contrataciones que mantienen con terceros.

## 2. Identificación e Historia del Proceso

En cuanto a la legislación cooperativa uruguaya, es de señalar que la misma hunde sus raíces en leyes creadoras de figuras jurídicas muy cercanas a las cooperativas, de 1912, regidas por principios de mutualidad e inspiradas en fines de promoción del desarrollo, por las que nacieron las "cajas de crédito rural" y la Ley 6.192, del 16 de julio de 1918, de "sociedades de fomento rural".

La primera ley que reconoce y regula una modalidad cooperativa fue la N° 10.008, del 5 de abril de 1941, relativa a las cooperativas agropecuarias (actualmente derogada). A partir de aquí se ha sucedido una multiplicidad de leyes referidas al cooperativismo que el nuevo proyecto integra en un solo marco normativo. El proceso del proyecto de ley tuvo origen en el propio sector cooperativo, siendo la **Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (Cudecoop)** quien presentó el primer proyecto al Legislativo, con un importante apoyo de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, dependiente del Poder Ejecutivo. Es la organización de representación y defensa gremial del movimiento cooperativo uruguayo.

En el transcurso del proceso de desarrollo del cooperativismo en el Uruguay, fueron surgiendo diferentes organizaciones de segundo grado (o Federaciones), que agruparon a las cooperativas que se dedicaban a una misma actividad y se convirtieron en instituciones de representación y defensa de los intereses sectoriales.

En el año 1984, estas organizaciones representativas sectoriales, crearon la denominada Mesa Nacional Inter - cooperativa (MNI), con la finalidad de promover una mayor colaboración

entre las cooperativas de diferentes sectores, y como el organismo portavoz del movimiento cooperativo uruguayo, frente al Estado y otros agentes externos relacionados a su actividad.

Los beneficios del proceso de integración iniciado con la MNI, motivaron su profundización, hasta que en 1988 se constituye formalmente la CUDECOOP, asociación civil sin fines de lucro, concebida como la organización cúpula del movimiento cooperativo uruguayo. Desde su nacimiento, la Confederación nuclea a la totalidad de las instituciones representativas de los sectores cooperativos existentes en el país, lo que la convierte en una organización con una amplísima base, integrada por personas de las más diversas extracciones sociales, económicas y políticas.

Hoy, CUDECOOP no sólo se ha consolidado como representante de las cooperativas uruguayas a nivel nacional e internacional, sino que ha ido desarrollando además otro tipo de acciones dirigidas a promover el fenómeno cooperativo en el país, favorecer las condiciones para su desarrollo y generar nuevas iniciativas articuladoras y de colaboración e intercambio entre las entidades del sector.

CUDECOOP es miembro de: Alianza Cooperativa Internacional; Comisión honoraria de Cooperativismo – OPP; Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur; Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur; Andares; y Fogar

CUDECOOP es integrante de: Propuesta de Descentralización y Desarrollo Local "La Paloma"; Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo; Grupo Ambiental de Montevideo; y Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

Luego de varios años de lucha del sector cooperativo por tener una legislación única para todas sus modalidades, se logró finalmente la aprobación de la Ley General Cooperativa. Según surge de la propia exposición de motivos del proyecto de ley que fue enviado al Parlamento por parte del Poder Ejecutivo el 7 de octubre de 2008, este viejo reclamo del sector cooperativo, cuya versión original fue incluso elaborada por el propio sector en 2004, y que pretende superar las limitación del anterior complejo, insuficiente e incompleto entramado de normas que regulaba al sector.

La nueva ley reconoce la definición cooperativa de la ACI, así como los principios y valores que rigen al movimiento desde hace prácticamente dos siglos, y aplicada alrededor del mundo. En similar dirección, también pretende dar cumplimiento a la recomendación 193 de la OIT (2002), la cual reconoce los importantes aportes del sector a la economía y la sociedad, a partir de lo cual

establece que “los gobiernos deberían generar una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatible con su naturaleza y función”. De esta forma, la nueva ley pone al país y al sector cooperativo en particular en una situación de coherencia normativa y en pie de igualdad tanto a nivel regional como internacional.

Cabe señalar que el original proyecto de ley en sus inicios era más abarcativo, dando tratamiento legal a la economía social y solidaria en su conjunto. Sin embargo, esa ambición quedó por el camino y la nueva ley sólo se da tratamiento al sector cooperativo.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

La ley se estructura en cuatro secciones. La primera cuenta de normas de carácter general para todo el sector, mientras que la segunda regula de forma diferencial según sus particularidades a las distintas modalidades cooperativas de acuerdo a las actividades que desarrollen.

Por su parte, la tercera sección trata de la promoción y el control estatal de las cooperativas, destacándose en ambos casos la unificación institucional y la racionalización de actividades. En este sentido, particular mención merece la creación de un organismo para el fomento del sector (Instituto Nacional del Cooperativismo, INACOO), el que funcionará como una figura pública no estatal y contará con el esfuerzo conjunto del sector y el Estado, funcionando con una integración y financiación mixta. De esta forma, por primera vez hay en el país un incentivo explícito y de magnitud relevante hacia el sector como un todo desde el ámbito de la política estatal.

Finalmente, vale destacar que en la cuarta sección, integrada por disposiciones especiales y transitorias, se incluyen algunas disposiciones tendientes a incorporar en los programas curriculares de los centros de estudios la enseñanza y práctica del cooperativismo.

En un marco de unanimidad pocas veces vista, el senado aprobó el 23 de octubre la Ley General de Cooperativas, un sueño largamente anhelado por el sistema cooperativo.

La unanimidad se debió a que el proyecto contaba con el aval de prácticamente todo el movimiento cooperativo nacional, y también de todas las fuerzas políticas del país; además tomaba la doctrina cooperativa universal.

Durante su exposición como miembro informante, el senador Sergio Abreu dijo que las cooperativas relacionan las dificultades del mercado con un tipo de sensibilidad social (...). Además, hacen al entramado social del país, porque tienen una fortísima relación con la pequeña

y mediana industria, donde ésta representa el 60% del Producto Bruto Interno, el 70% de la fuerza laboral y sólo el 7% u 8% de las exportaciones.

Consideró que esta ley “es un acierto y una vieja lucha que mantiene el sistema cooperativo desde hace muchos años”.

El proyecto original lo elaboró la CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas) y lo envió al Poder Ejecutivo, éste lo hizo suyo y lo remitió con algunas pequeñas modificaciones al Poder Legislativo. Fue aprobado por 24 senadores en 24 presentes.

Según informó la CUDECOOP en el Parlamento, aproximadamente un millón de uruguayos trabaja, produce o consume algún servicio vinculado a una de las 1.200 cooperativas existentes en el país, incluyendo las de ahorro y crédito, que prestan servicios a más de 400.000 personas.

En Uruguay las primeras leyes para el sector datan de 1910, y existen otras de 1941. Incluso con posterioridad hay infinidad de leyes, decretos y resoluciones, pero en general constituyen una normativa fragmentada y dispersa. “Esta ley lo que hace es sistematizar, crear un marco general que las regula a todas. Toda esa cantidad de normas dispersas, en algunos casos contradictorias, se derogan y se va a una norma general, de conjunto”, dijo el senador Carlos Moreira.

La nueva ley define conceptualmente a las cooperativas, regula lo relativo a cada modalidad y cumple con recomendaciones de organismos regionales e internacionales como la OIT, cuya resolución 193 establece la necesidad de impulsar el cooperativismo en razón de su capacidad de crear empleo. El Artículo 4º de la Ley General de Cooperativas expresa que serán tales, las “asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada.

Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una entidad constituida al amparo de la presente ley (...).”

En cuanto a las diferentes modalidades, las cooperativas serán de trabajadores, de consumidores (o usuarios) o de trabajadores y consumidores a la vez.

“Sin ser taxativas, la ley regula distinto las principales modalidades que hoy existen en el país”.

Es una especie de Código del Derecho cooperativo, hasta se empieza a hablar del Derecho cooperativo como si fuera una modalidad especial del Derecho. “Que supletoriamente dice el Artículo 3º se regiría por las disposiciones de la Ley de Sociedades Comerciales en lo no previsto, y en cuanto sean compatibles. Pero ya comienza a hablar de un Derecho Cooperativo”, explica Moreira.

### *Innovaciones para el sector*

La ley de cooperativas plantea algunas innovaciones de singular importancia para el sector. Entre ellas, la centralización del control de las cooperativas y la posibilidad de que cuando surja la inminente liquidación de una empresa, se le dé la prioridad a las cooperativas de trabajo integradas por la totalidad o parte del personal, para la adjudicación de la misma.

El contralor central se establece, porque “hasta ahora estaba distribuido en distintos organismos: Auditoría, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Ganadería, Banco Central (en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito), el Ministerio de Desarrollo Social (en el caso de las cooperativas sociales). Ahora las remiten a contralor especialmente de la Auditoría Interna de la Nación y para las cooperativas sociales en el MIDES”, dijo el Senador Moreira. También se institucionaliza el certificado de cumplimiento regular de obligaciones para con la Auditoría Interna de la Nación. Moreira consideró de “fundamental importancia” que estas normas se actualicen y que se creen organismos de contralor. Porque, “algunas veces se ha visto ensombrecido el propio movimiento cooperativo cuando ha habido mala administración de fondos, sobre todo en las cooperativas de consumo. Por eso que la Auditoría de la Nación esté controlando todo esto me parece una cosa muy positiva”, expresó.

En materia de cooperativas de trabajo algunas normas se ingresan por la modificación del régimen del procedimiento concursal, explicó el senador. Se prevé en el Artículo 104, por ejemplo en los procesos liquidatorios concursales, dar la prioridad a las cooperativas de trabajo que se constituyan con la totalidad o parte del personal de dicha empresa. En ese caso, “los trabajadores se asocian en régimen cooperativo para poder tener prioridad para la adjudicación de la empresa como unidad. Cuando desaparece el titular, da quiebra, o se va del país, cosas que han sucedido con mucha frecuencia”, dice Moreira.

También se prevé que los jueces pueden destinar como depositario de los bienes a una cooperativa de trabajo, y una suspensión temporaria de los laudos para pagar un poco menos cuando hay situaciones de liquidación. Además el BPS podrá disponer el pago al contado y por adelantado de los subsidios por desempleo, para hacer un aporte económico para la constitución del capital de la cooperativa.

La ley también crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), una persona pública no estatal regida por el derecho privado, con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país”.

Lo integrarán representantes del Poder Ejecutivo y de las cooperativas. Y será financiado con ingresos provenientes de las propias entidades, una partida "transitoria con cargo a Rentas Generales" de diez millones de Unidades Indexadas (a la cotización actual U\$S 885.000), asistencia de cooperación internacional, donaciones e ingresos por la prestación de sus servicios. Se crea un nuevo tipo de cooperativas, de artistas y oficios conexos. En ellas el número de trabajadores en relación de dependencia no podrá superar el 20% de los socios de la cooperativa. Tampoco las remuneraciones mensuales de los trabajadores socios podrán ser inferiores al laudo que establezca el Consejo de Salarios del sector, más beneficios sociales.

### *Cooperativas de vivienda*

Según el informe elaborado por el senador Sergio Abreu la ley establece la regulación más extensa con respecto a las cooperativas de vivienda, en virtud de que se optó por “mantener lo previsto en la Ley N° 13.728, de diciembre de 1968, y demás normas que han conformado una construcción jurídica sobre la cual se desarrolló un buen sistema de vivienda que logró dar satisfacción a miles de personas”. Esto incluye tanto a las cooperativas de usuarios como a las de propietarios, “permitiéndose el trabajo de los socios en sus dos modalidades: autoconstrucción y autoayuda”.

### *Cooperativas agrarias*

Las cooperativas agrarias fueron definidas en la ley con criterios muy amplios y con sentido empresarial.

El Artículo 108 concretamente expresa que, “tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros”.

Según el senador Moreira, pueden hasta comprar e importar máquinas, importar los insumos para las explotaciones, adquirir y arrendar tierras para aprovecharlas en común. “Por ejemplo, los campos de recría, que son comunes y muy necesarios sobre todo en las explotaciones destinadas a los lácteos”, dice.

También pueden fraccionar tierra para venderla a sus socios, administrar y gestionar créditos de organismos nacionales e internacionales. La actividad, los rubros en que pueden



moverse estas cooperativas es enorme. En el caso de los hortifruticultores, la intendencia les destinó aportes provenientes del fondo de desarrollo del interior, que fue establecido en la última reforma constitucional para hacer cámaras de frío para frutas y verdura; precisamente para evitar que los productores las tengan que vender cuando no valen nada.

En el caso de las cooperativas de producción láctea de Colonia, esta modalidad logra según el legislador, que los pequeños productores superen sus problemas de escala y de falta de uniformidad de sus productos para atacar los mercados de exportación mediante el régimen cooperativo.

### *Sano espíritu de lucro*

Durante la sesión en Cámara de Senadores primó la coincidencia en cuanto a lo positivo de votar el proyecto, no obstante surgieron diferencias de opinión, cuando algunos senadores oficialistas pretendieron vincular el espíritu cooperativista con sus afinidades ideológicas.

El senador Eduardo Ríos (Alianza Progresista 738), por ejemplo, señaló la importancia de votar esta ley en forma unánime, porque implica una voluntad general de que el sistema funcione. Sin embargo manifestó que para el Frente Amplio, el cooperativismo es una forma de propiedad comunitaria que está en consonancia ideológica con sus postulados tradicionales.

Estos comentarios que se sumaron a otros que expresó el senador Gargano en el mismo sentido, motivaron al senador Carlos Moreira, a refutar “que en la ley de cooperativas no había nada ideológico y que el afán de lucro no estaba excluido del espíritu del proyecto”.

Consultado por La Democracia, Moreira explicó que las cooperativas agrarias no excluyen el sano espíritu de lucro, de competencia, de superación individual, sino que en muchas ocasiones lo complementan. Porque sobre todo los pequeños productores unen esfuerzos a través de una cooperativa para hacer adquisiciones de maquinarias, de insumos. Para conferir a los socios determinados créditos, por ejemplo cuando tienen que sembrar o hacer determinadas contrataciones. Para facilitarle por la asociación cooperativa su propia explotación individual.

“La intervención de la cooperativa no quiere decir que haya una exclusión de ese sano espíritu de superación y lucro individual. No, lo complementa y lo que hace es ir en auxilio de determinadas unidades individuales de producción, que tienen espíritu de lucro sus propietarios pero no tienen la escala económica para obtener créditos, para contratar maquinarias, para vender su producción. Es un complemento, una asociación inteligente que no excluye el espíritu individual, que es el motor de las sociedades modernas”, afirmó.

## *Las cooperativas en la agenda*

El cooperativismo pasará a integrar la agenda de temas de análisis en la Fundación Ferreira Aldunate. El Vice Presidente de la Fundación (Director de La Democracia), Dr. Jorge T. Bartesaghi confirmó que se creó un grupo que elaborará propuestas sobre cooperativismo. El mismo, toma en cuenta la importancia social y económica que tiene para el Uruguay el tema, que siempre fue motivo de atención por parte del Partido Nacional.

### **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

La Ley propone un sistema de financiamiento mediante el cual el Estado aportaría medio millón de dólares anuales al sector cooperativo, el cual además estaría exonerado de realizar aportes patronales, tanto al Banco de Previsión Social como al Fondo Nacional de Salud.

Esta Ley propende a:

- Mantener y garantizar el equilibrio entre la autonomía de los cooperativistas y las cooperativas por un lado, y el alcance del control normativo por parte del Estado por el otro;
- Evitar la fragmentación del sector cooperativo;
- Generar seguridad jurídica para quienes contratan con las cooperativas;
- Alcanzar la congruencia entre las metas de las cooperativas orientadas hacia el desarrollo, los asociados y la autosuficiencia.
- Facilitar la integración cooperativa
- Facilitar procesos de integración regional
- Modernizar aspectos empresariales

En Uruguay existen unas mil cooperativas y alrededor de 800 mil asociados, una cifra alta en un país cuya población apenas alcanza los 3,4 millones de habitantes.

## *Conclusiones*

Para las cooperativas de ahorro y crédito esta ley presenta algunos cambios sustantivos; entre ellos, normas que amplían las facultades de contralor en la figura de la Auditoría Interna de la Nación, y la delimitación de las formas de financiamiento y capitalización de las cooperativas, con el diseño de nuevos instrumentos dentro de los recursos propios.

Con los votos de todos los partidos políticos, el senado aprobó la Ley General de Cooperativas, un sueño largamente anhelado por el sistema cooperativo. Desde 1910 múltiples leyes, resoluciones y decretos regulan al sector, pero constituyen una normativa dispersa y fragmentada. "Esta ley lo que hace es sistematizar, crear un marco general que las regula a todas", dijo el senador Carlos Moreira.

Esta ley crea las condiciones para que las cooperativas se integren "dentro del ámbito económico y social del país".

La nueva ley regula la "constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas" y establece que serán controladas por la Auditoría Interna de la Nación, y en el caso de las cooperativas sociales por el MIDES. Se propone fomentar el sector favoreciendo los procesos de recuperación de empresas, facilitando a las cooperativas el acceso a fuentes de financiamiento.

**LEY 25.782 DE 2003, Y REGLAMENTACIÓN DEL BANCO CENTRAL  
(N° 26.173, DE2007), DE CAJAS DE CRÉDITO COOPERATIVAS:  
EL CASO DE ARGENTINA**

Silvina Lais Puzino

## **1. Contexto General**

Las políticas neoliberales aplicadas en los últimos 30 años en Argentina y la consecuente presencia de un Estado Ausente en materia social, han llevado al predominio de la lógica capitalista clásica en el sistema económico, aunque recientemente pueda observarse una tendencia diferente, al menos a nivel discursivo. La Economía Social, es vista desde los sectores de poder económico, como un actor que emerge en un momento de crisis a modo de paliativo, y cuando la situación se normaliza, tiende a desaparecer.

La realidad dista mucho de esta concepción, ya que Argentina es uno de los países con más trayectoria cooperativista de Latinoamérica. Sin embargo, la Economía Social suele relacionarse -a ojos vistas de las esferas de poder económico- a la Informalidad, a la economía popular de subsistencia. La diferencia categórica radica en los valores como principio rector, pero son asociados comúnmente dado los problemas que existen en el funcionamiento de los emprendimientos, como ser: el problema de la escala de la producción, el cumplimiento de los estándares de calidad dispuestos por las autoridades para no perder la competitividad, la ausencia de adecuados canales de comercialización, y las dificultades en el acceso al crédito – necesario para la sustentabilidad de una iniciativa, compra de insumos y maquinarias-.

Estas organizaciones sin fines de lucro muy difícilmente puedan calificar para la obtención de financiamiento del sistema bancario tradicional. Es por ello, que es necesario un sistema solidario de acceso al crédito para estos actores, distribuidos a lo largo del país.

La falta de acceso a los canales formales de crédito reduce a las cooperativas a formas de crédito inadecuadas de montos insuficientes, a corto plazo, con alta tasa de interés y por fuera del sistema financiero que dificulta al acceder a bienes de capital necesarios para el proceso productivo.

Por su parte, el cooperativismo de crédito es un movimiento económico y social que desde sus inicios permitió paliar las necesidades de acceso al crédito de amplios sectores populares habitualmente marginados del circuito bancario. Los orígenes de este movimiento en nuestro país,

nos remonta a la llegada de los inmigrantes europeos, quienes arribaron junto con sus tradiciones mutualistas y sus prácticas cooperativas, a principios del siglo XX.

Respaldados por la primera ley de cooperativas N° 11.388, impulsada por diputados del Partido Socialista, las cooperativas de crédito obtuvieron un extraordinario desarrollo que las llevó a constituir en 1950 la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito, en 1958 el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, y la creación posterior de 7 00 cooperativas de crédito integradas en un movimiento democrático y auto-regulado.

Su éxito radicaba en la posibilidad de atender a los sectores medios y asalariados argentinos en una época caracterizada por una economía fundada en el mercado interno y la producción. Para entender la dimensión de este movimiento basta señalar que en las décadas del '60 y '70 lograron recibir el 13% del total de los depósitos del sistema financiero.

Lamentablemente, la expansión y crecimiento de este sistema fue cercenado durante la dictadura militar, cuando el entonces Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz impulsó la promulgación de la ley de Entidades Financieras N° 21.526, y eliminó la posibilidad de que las Cajas de Crédito Cooperativas pudieran captar depósitos a la vista y las obligaron a convertirse en bancos cooperativos, exigiendo requerimientos de mayores capitales que los entonces vigentes.

Trescientas cajas de crédito se transformaron en 77 bancos cooperativos, que vinieron a sumarse a ocho entidades similares preexistentes, en tanto más de un centenar de cajas optó por mantener su clase, pero que fueron gradualmente desapareciendo. De este modo, se despojó a este movimiento de su espíritu de asociación de vecinos de la localidad cuyas acciones estaban fundadas en la ayuda mutua, solidaridad y la promoción del asociativismo con fines productivos.

Así las cosas, de este proceso de conversión surgieron los bancos cooperativos en gran cantidad y esparcidos por todo el país, que si bien mantuvieron la tradición democrática y el espíritu solidario de las cajas de crédito que les dieron nacimiento, al tener grandes dimensiones perdieron parte de su espíritu primario de servicio y representación de la pequeña y mediana empresa local.

En la actualidad subsisten dos cajas de crédito, que a fines de enero de 2009 registraban un total de depósitos de 123 millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 0,005 % del total de depósitos del sistema financiero.

También se cuenta con solamente un banco cooperativo (Banco Credicoop Cooperativo Ltda.) que exhibe gran solidez en sus indicadores económicos y es regido según los principios cooperativos, en sus 244 sucursales en pleno funcionamiento.

De los 84 bancos restantes, los adheridos al IMFC, fueron progresivamente absorbidos por el Credicoop, pasando los asociados de estas entidades a revistar como asociados de la entidad absorbente. Los restantes, no asociados, no supieron o pudieron superar las dificultades presentadas por un contexto hostil y desaparecieron por completo, en algunos casos previa transformación en sociedades anónimas. Asimismo, desapareció la entidad que los agrupaba, la Federación de Bancos Cooperativos de la República Argentina (Febancop).

El predominio de las doctrinas económicas del neoliberalismo, ha impedido desde la restauración de la democracia desarmar la herencia financiera de la última dictadura militar y permitir el resurgimiento del cooperativismo de crédito.

Sin embargo, hoy, cuando la concentración y trasnacionalización del sistema bancario ha hecho estragos en la economía nacional, existe la posibilidad de crear cajas de créditos cooperativas, manejadas por los vecinos en cada barrio, en cada pueblo del país, haciendo accesible el crédito al pequeño industrial, comerciante, agricultor o asalariado permitiendo financiar proyectos productivos e impulsar el desarrollo regional.

## **2. Identificación e Historia del Proceso**

A partir de 1977 comienza a regir a las Entidades Financieras la Ley 21526, la cual fija la operatoria de las Cajas de Crédito Cooperativas, que permitía la transformación en Bancos Comerciales, manteniendo su forma jurídica cooperativa, debiendo iniciarse con el 30% del capital establecido para ese tipo de entidades. Ante esta posibilidad, muchas entidades optaron por su transformación en bancos, algunas no pudieron lograrlo debido a su carácter local, que les impidió concretar las fusiones necesarias para cumplimentar el capital mínimo exigido, y otras, por tener una concepción distinta de la actividad financiera optaron por su continuidad como cajas de crédito.

A partir de ese momento el sector cooperativo de crédito quedó conformado por tres tipos de entidades distintas en cuanto a su operatoria:

**Cooperativas de Crédito**, que no son comprendidas por la ley de entidades financieras y por lo tanto fuera del control del BCRA. Las mismas están regidas por la ley de Cooperativas 20,337 y bajo el control del INAES. Su objeto social es conceder créditos teniendo como base el capital constituido por las aportaciones de capital de sus asociados, no pudiendo tomar fondos de terceros.

**Bancos Cooperativos**, comprendidos por la ley de Entidades Financieras 21.526 y por ende bajo el control del BCRA, pudiendo desarrollar sus actividades como bancos comerciales y estando habilitados para realizar todas las operatorias financieras que no estén prohibidas por la ley mencionada. Tanto en las Cajas de Crédito como en los Bancos Cooperativos el control del INAES se limita al plano institucional, siendo su actividad controlada por la Superintendencia de Entidades Financieras del BCRA.

**Cajas de Crédito Cooperativas**, que fueron habilitadas para captar fondos públicos, pero tuvieron restringido el acceso a operatorias de cuenta corriente y otras asignadas únicamente a los bancos comerciales, por la ley 21.526. En diferentes oportunidades han quedado al margen de la implementación de nuevas operatorias dispuestas por el Banco Central; siendo privadas de los elementos operativos que contribuyan a su crecimiento. Asimismo y pese a no ser entidades grandes y no contar con la igualdad de oportunidades operativas de entidades que superaban varias veces su tamaño, continuaron desarrollando su labor en la asistencia crediticia de amplios sectores sociales, en forma eficiente y competitiva.

El proceso de concentración del Sistema Financiero operado en la década de los 90 disminuyó el número de entidades financieras cooperativas intermediarias de ahorro público, al punto tal que a fines del año 2007 el sector regulado por el BCRA está constituido por dos Cajas de Crédito y un Banco Cooperativo (Banco Credicoop Ltda.). Por ende, la consecuencia de estos cambios trae aparejado por un lado la importante disminución de entidades financieras intermedias que básicamente atendían financieramente a sectores medios de la sociedad. Por la otra parte Entidades Financieras fuertemente concentradas que dirigen su operatoria básicamente a préstamos al estado y a grandes empresas y créditos hipotecario.

Con la sanción de la Ley 25.782, del año 2003, el Parlamento introdujo nuevamente en nuestro marco normativo la posibilidad de crear Cajas de Crédito Cooperativas para canalizar los ahorros del pueblo, que con tanto éxito funcionaron en las décadas de los años '60 y '70. Esta iniciativa que impulsada por el Dr. Héctor Polino en el año 2000, a través de la presentación de un proyecto que disponía la modificación de la carta orgánica del Banco Central, hoy se ha transformado en ley permitiendo nuevamente construir un sistema bancario alternativo sustentado en los valores del cooperativismo.

Posteriormente, en el año 2007, con la sanción de la Ley 26.173 y su reglamentación a través de diversas comunicaciones del Banco Central, quedó virtualmente completado el marco normativo dirigido a restablecer las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas.

**La Federación Argentina de Cooperativas de Crédito** se constituye con la finalidad de apoyar el desarrollo institucional y operativo, de un número considerable de entidades, momento a partir del cual pasa a cumplir un rol importante en la centralización, compensación y expansión de la operatoria de servicios financieros de sus asociadas, que en 1966 sumaban 292 Cajas de Crédito Cooperativas. El accionar de la FACC está centrado en la representación, defensa y reconocimiento del cooperativismo de crédito como un instrumento idóneo del desarrollo económico y social de vastos sectores de actividad, cuyos requerimientos crediticios no encuentran cobertura en la banca tradicional. Sus objetivos fundamentales son:

- Apoyar el desarrollo del crédito cooperativo, considerando su verdadera y trascendente proyección económica y social.
- Dedicar su atención a todas las cuestiones relacionadas con la economía y la técnica crediticia, suministrando a las asociadas asesoramiento, servicios e informaciones útiles.
- Intervenir ante los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales, toda vez que los intereses de la actividad crediticia lo requieran, apoyar toda iniciativa gubernamental o parlamentaria tendiente a mejorar el desarrollo operativo y social de las asociadas.
- Propender a la creación de cooperativas de crédito, orientarlas y apoyarlas en su constitución y funcionamiento.
- Estudiar y establecer sistemas uniformes de contabilidad, implantar un sistema de fiscalización técnico contable, legal y administrativo.

### **3. Justificación de la Particularidad que la Identifica como Buena Práctica**

El funcionamiento y fomento adecuado de las Cajas de Crédito Cooperativas, puede mencionarse como buena práctica, ya que:

- Alientan el fortalecimiento de los distintos actores sociales propiciando su incorporación a la vida económica del país.
- Están ligadas a la comunidad y comprometidas con su desarrollo económico y social.
- Su actividad y permanencia en una región dependen del vínculo que mantienen con sus asociados.
- Han demostrado su capacidad para apoyar el crecimiento y desarrollo de amplios sectores sociales.
- Su nacionalidad económica resulta indiscutible.
- Resulta necesario contar con entidades financieras intermedias que impulsen el desarrollo económico de las PyMEs.



- Extender la oferta de servicios financieros, para que distintas regiones y sectores de actividad que no son atendidos por la banca tradicional, puedan mejorar sus condiciones de acceso al crédito.
- Propiciar el desarrollo económico y social, democratizando el acceso a servicios financieros eficientes y competitivos.

Por estas razones, la sanción de la ley 25.782 es un aporte a la reactivación productiva del país ya que si una caja manejada por los vecinos de un barrio o pueblo consigue que el crédito se vuelva accesible para el pequeño empresario, el agricultor, comerciante o asalariado, el país podrá crear trabajo e incrementar de forma sensible la actividad económica y los recursos se canalizarán productivamente.

#### **4. Caracterización en Detalle de la Buena Práctica**

En marzo de 2007, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) dio a conocer la reglamentación de la ley 26.173 que modificó y desreguló el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas. Aunque la norma respetó el espíritu de la anterior 25.782, incluyó aportes consensuados por representantes del BCRA, el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), entre otras entidades.

Tuvieron en cuenta que apenas el 36% de las localidades con menos de 10.000 habitantes tenía cajeros automáticos y sólo el 49% sucursales bancarias. Sin embargo, la mayoría de las 200 pequeñas ciudades sin adecuadas prestaciones, atravesaba una situación inmejorable por el crecimiento productivo desarrollado desde la devaluación. Como la ley apunta a incrementar la bancarización en áreas geográficas desatendidas, las micro, pequeñas y medianas empresas de las zonas beneficiadas mejorarán sus accesos a los créditos.

En el 2003 se aprobó la ley 25.782 que modificó la carta orgánica del BCRA y habilitó el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas, pero surgieron trabas que conspiraron contra su desarrollo.

Luego, se planteó el resurgimiento de estas cajas, por la posibilidad de que puedan recibir depósitos a la vista en cajas de ahorro y a plazo, sin límites; debitar letras de cambio contra tales depósitos; conceder créditos y otras financiaciones; otorgar avales, fianzas y otras garantías, y efectuar inversiones transitorias.

Entre las diferencias con la ley anterior, figuró un límite de hasta 20.000 pesos, que sólo podría modificar el BCRA. Cada caja deberá operar "preferentemente" con asociados radicados o que realicen sus actividades en el lugar donde esté autorizada a actuar. Deberá constituirse como cooperativa y distribuir sus retornos en proporción a los servicios suministrados, algo que se considerara cumplido cuando las financiaciones a los asociados no sean inferiores al mencionado 75% y permitiéndose destinar sólo hasta un 15% de los mismos a los no asociados.

En la ley 25.782, las cajas podían operar "única y exclusivamente" con sus asociados, que estaban obligados a realizar un aporte social mínimo y encontrarse radicados en el partido o división jurisdiccional equivalente de la respectiva provincia. Con la norma del BCRA, podrán solicitar la apertura de hasta cinco sucursales en la zona de actuación, cuando antes sólo podían tener una, y estarán obligadas a integrarse a organizaciones de segundo grado, aceptadas por el BCRA y el Inaes, de acuerdo con solicitudes del propio cooperativismo.

Ese nuevo espíritu solidario se expresa en la ratificación de la forma jurídica cooperativa como modalidad exclusiva para la constitución de las cajas de crédito, y se confirma por la creación de las cooperativas de grado superior especializadas con capacidad, a satisfacción del Banco Central y del INAES, que según el art. 18, inc. f) de la Ley 21.526 (texto según Ley 26.173), deberán constituirse y entrar en funcionamiento en un plazo dentro de los cinco años siguientes al inicio de sus actividades, o el plazo menor que establezca la reglamentación del Banco Central, "para proveer a sus asociadas asistencia financiera y otros servicios financieros, incluyendo los vinculados *con* la colocación de excedentes transitorios de liquidez, brindar soporte operativo, asesoramiento, etc., así como de representación ante las autoridades regulatorias y de supervisión competentes".

La nueva ley ensancha y multiplica la brecha abierta por la Ley 25.782. Cabe recordar que esta última, con el antecedente del Proyecto de Ley de Cajas Locales de Emilio Martínez Garbino, además de restablecer las atribuciones operativas de las cajas de crédito cooperativas, introdujo pautas de racionalidad en el ejercicio de las facultades reglamentarias del Banco Central, al determinar en el art. 4 de la Ley de Entidades Financieras que en tal ejercicio el ente rector "deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito".

El plazo máximo de cinco años legalmente establecido para la asociación a las cooperativas integradoras de grado superior –que supone la previa constitución y puesta en funcionamiento de estas últimas- marca un período de mayor vulnerabilidad relativa para la evolución de las cajas de crédito cooperativas, que coincidirá cronológicamente con su etapa inicial.

Entidades de grado superior: aunque el art. 18, inc. f) de la Ley de Entidades Financieras (texto según Ley 26.173) no lo dice expresamente, es evidente que las cooperativas de grado superior allí mencionadas tendrán carácter de entidades financieras pertenecientes a una subclase especial dentro de la clase de las cajas de crédito cooperativas, para las cuales habrá que encontrar una denominación adecuada.

La autorización previa para funcionar como entidad financiera de grado superior deberá ser otorgada por el Banco Central y la autorización para funcionar como cooperativa deberá ser conferida por el INAES. La operatoria de estas entidades también estará sujeta a regulación y fiscalización por parte del Banco Central y del INAES.

El requisito de capacidad a satisfacción del Banco Central y del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, establecido por la norma precitada, equivale en nuestra opinión, por una parte, a la autorización previa para operar como entidad financiera dentro de la clase (y subclase) correspondiente (en el caso, como cooperativa de grado superior integradora de cajas de crédito cooperativas); y por la otra, para funcionar como cooperativa en los términos generales de la Ley 20.337.

Se concluye entonces que estas cooperativas de grado superior estarán sujetas a regulación y fiscalización por el Banco Central (y también por el INAES en los aspectos institucionales), debiendo cumplimentar el régimen informativo y demás requisitos que establezca el ente monetario rector.

Nos encontraremos así con un complejo esquema informativo y de supervisión, ya que por una parte las cajas de crédito cooperativas estarán sujetas a obligaciones emanadas del Banco Central en materia de régimen informativo y de supervisión por parte de la entidad cooperativa de grado superior a la que se encuentren obligatoriamente asociadas, y también deberán cumplimentar las obligaciones informativas y de supervisión hacia el propio Banco Central.

Estas entidades de Grado Superior, responden a necesidades clave, como ser:

- a. **Representación:** fundamental en el rol de promoción, promulgación y defensa que aseguren un proceso de desarrollo del nuevo sistema.
- b. **Economías de escala:** para garantizar una dinámica de costo/beneficio sostenible, las Cajas de Crédito tienen una capacidad limitada para administrar en forma directa los productos/servicios que ofrecen. La integración vertical hace posible que las cooperativas de base puedan “agruparse” en entidades de grado superior como la nuestra, para brindar servicios económicos y sociales a las mismas.
- c. **Valor marcario:** se necesitan estrategias coordinadas de administración para generar un valor marcario y enfrentar a las presiones competitivas ejercidas por un mercado que intentará no permitir o limitar el ingreso de nuevos jugadores.

De acuerdo a las atribuciones que otorga la Ley 26173, la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito (FACC), está desarrollando, de acuerdo a las necesidades que plantean sus asociadas, una gama de servicios integrales que complementan los objetivos básicos, como ser:

- Procesamiento de datos
- Administración de sistemas
- Control interno
- Seguridad (física y lógica), etc.
- El acompañamiento al sector en esta primera se realiza desde:
  - La promoción
  - La etapa inicial de constitución
  - La formación de sus cuadros directivos y operativos
  - La implementación y puesta en marcha

Existe entonces, la intención de revitalizar cajas con una importante evolución en las décadas del '60 y '70 del siglo pasado. No obstante su funcionamiento autorizado por la citada ley 25.782, reglamentada un año después, tuvieron escaso desarrollo, quizás por las limitaciones para implementarla.

Un par de años atrás, subsistió la redacción original del artículo 9º de la ley 21.526 que, en contradicción con la realidad histórica, sugirió que las cajas se organizaran como sociedades anónimas y excepcionalmente como cooperativas. El fracaso de la ley 25.782 se atribuyó al BCRA, que en el 2004 reglamentó la circular A 4.183, que dejó afuera cualquier posibilidad de armado de una cooperativa si alguien pretendía cumplir todos los requisitos. Esto fue reconocido por la institución monetaria, que en el mismo año aprobó la circular 4.421 que incurrió en el mismo error al elevar el monto máximo por captarse y flexibilizar la integración de capital. Entre tantas exigencias, se establecía que los integrantes de los consejos de administración de las cajas debían tener experiencia en el sistema financiero. Por eso se insistió, incluso en el ámbito legislativo, que de no resolverse tales cuestiones, seguramente se seguiría fracasando.

En las postrimerías de este 2006, existían 19.972 cooperativas autorizadas, de las cuales 297 eran de crédito y 214 de consumo. Los bancos no llegaban o suministraban servicios insuficientes en 550 localidades, cuyos productores, comerciantes, industriales, profesionales, jubilados y pensionados debían viajar más de 50 kilómetros para efectuar cualquier transacción.

Para efectuar propuestas para la elaboración de la ley 26.173, el BCRA tuvo el apoyo técnico del Banco Central de Italia, donde funcionaban más de 1.200 cajas, fenómeno que incluso se advertía en Alemania, España y Canadá. De cualquier manera, se sabe que las entidades de marras, en la Argentina y el resto del mundo, no son rentables si no alcanzan una escala suficiente, y si no son rentables no están en condiciones de competir con los bancos.

## **5. Lecciones Aprendidas y Conclusiones**

Se inició un ciclo de habilitación en la formación de nuevas cooperativas de crédito, que no toman ahorro público, las cuales desarrollando una actividad sencilla comienzan a solucionar en forma ágil y eficiente las necesidades de amplios sectores sociales, rememorando con su actividad a aquellas Cooperativas de Crédito que nacieron a principios del siglo pasado y fueron el genuino exponente de la democratización del crédito en nuestro país.

La razón del continuo renacer del sector se basa en que el sistema cooperativo viabiliza una alternativa crediticia confiable tanto para la entidad en su relación con el asociado como de éstos últimos con la cooperativa de la cual son miembros, como proveedor de servicios estable y confiable y no sujeto a los vaivenes económicos de las decisiones de corto plazo, servicio que la banca tradicional no está en condiciones o no tiene interés en suministrar. La confianza crediticia con los asociados nace del análisis de la información disponible del mismo, incluyendo el contacto habitual, la estabilidad de los funcionarios a cargo, y el conocimiento cercano basado en las relaciones sectoriales, gremiales o vecinales.

Por otro lado, la confianza del asociado en cada cooperativa se origina en la capacidad de estas entidades de adaptar sus servicios a las particularidades de cada asociado, a la velocidad de respuesta que se procura brindar y a la estabilidad del servicio. En un ejemplo de dicha confiabilidad de doble vía, nuestras entidades continuaron brindando asistencia aún en los peores momentos de la crisis del año 2002 en que la capacidad de asistencia de los bancos se encontraba bloqueada o desviada en su atención.

Con el apoyo de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito, las cooperativas que la conforman, con la fuerza creadora proveniente de agrupar las iniciativas individuales de los asociados como máximos responsables de sus propias necesidades, ante los cíclicos déficit de atención de la actividad financiera bancaria, han logrado recuperar nuevamente el camino del crecimiento del Cooperativismo de Crédito que nunca debió haberse abandonado.

Las cajas de créditos cooperativas, devolverán la confianza al pueblo para sacar sus ahorros inmovilizados hoy en cajas de seguridad o “debajo del colchón”, tras la estafa cometida por el sistema bancario tradicional.

Además, sí todos los recursos financieros que maneja el movimiento cooperativo del país se canalizaran a través de estas cajas de créditos, existirían recursos suficientes para financiar emprendimientos en las propias zonas donde esos recursos se generan. De tal forma que rápidamente el país podría reiniciar un proceso de reactivación de la economía de manera autónoma e independiente.

La experiencia internacional nos demuestra el éxito de la banca solidaria en las economías de los países desarrollados: En Alemania las cajas de crédito Raffeisen ocupan un sitial permanente en el Banco Central de ese país; en Francia, los bancos mutuales son de los primeros en el ranking; en España la Caja Laboral Popular financió el extraordinario desarrollo industrial del País Vasco; en Quebec (Canadá) el cooperativismo de crédito ocupa un lugar primordial en el sistema financiero.

### *Conclusiones*

Con la emisión de las normas reglamentarias de la Ley 26.173 por parte del Banco Central de la República Argentina queda completo el marco normativo necesario para el resurgimiento de las cajas de crédito cooperativas, restableciéndose la facultad de las mismas para abrir y mantener como depositarias, cuentas a la vista contra las cuales pueden librarse letras de cambio transmisibles por endoso y cursables a través de las cámaras electrónicas. Se prevé en el término de cinco años, la constitución de entidades cooperativas de segundo grado en las que deberían participar obligatoriamente las cajas de crédito primarias.

Sin embargo, a pesar del registro de grupos interesados en estas iniciativas, hasta el momento no se ha registrado ninguna entidad autorizada, debido a la exigencia de capitales mínimos que fluctúan entre \$1.000.000 y \$5.000.000, que son difícilmente alcanzados por pequeños, medianos empresarios y grupos afines, limitados en sus posibilidades económicas.

La sanción y la reglamentación de la Ley 26.173, configura un intento de reparación de los atropellos consumados por las dictaduras contra el movimiento cooperativo de crédito, pero la verdadera eficacia de este instrumento, aparece mediatizada debido a la drástica modificación de las condiciones económicas y sociales en general, impuesta por y a partir de aquellas dictaduras.

Ningún cambio será suficiente sin una sustancial modificación de la Ley de Entidades Financieras heredada de esa época, estableciendo el carácter de servicio público investido por la actividad financiera. De todos modos, puede decirse que el importante papel jugado por las cajas durante las décadas del sesenta y del setenta del siglo pasado, arbitrariamente cercenado por las dictaduras que asolaron nuestro país, permaneció vigente en el imaginario colectivo hasta nuestros días.

Cabe esperar que la tenacidad y perseverancia de los cooperadores argentinos permita reconstruir, en las condiciones actuales, esta valiosa herramienta de financiamiento popular. También, es deseable que prevalezca la prudencia en el establecimiento de los diversos regímenes operativos y de supervisión, para asegurar el funcionamiento eficiente del sistema con costos razonables.



Divina  Pastora  
Fundación

 oibescoop  
OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL EMPLEO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVA

UNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA   
IUDESCOOP  
Institut Universitari  
«Economia Social i  
Cooperativa»

 CIRIEC  
España

 usach

 fundIBes  
Fundación Iberoamericana de Economía Social