

10/10/2005

UNIVERSIDAD DE CHILE

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS ASOCIATIVOS

PRO-ASOCIA

II Seminario sobre la Economía Social y Cooperación al Desarrollo en Iberoamérica - FUNDIBES

“LA ECONOMIA SOCIAL COMO FACTOR DE DESARROLLO EN IBEROAMERICA: ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS CONCRETAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

“POLÍTICAS PUBLICAS Y FOMENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL EN CHILE. LOS DESAFÍOS DE UN LARGO CAMINO A RECORRER”

Mario Radrigán Rubio¹

16 DE DICIEMBRE 2004

PRESENTACIÓN GENERAL

El presente artículo es un esfuerzo de realizar un análisis sobre la relación entre políticas públicas y desarrollo de la economía social en Chile.

En una primera parte se analiza la utilización del concepto de economía social en Chile, y a que tipo de organizaciones podría hacer referencia.

En una segunda parte se plantea un breve diagnóstico de las políticas públicas orientadas a la economía social.

En una tercera parte se plantean algunas recomendaciones tanto para los actores de la economía social, las administraciones públicas y para los investigadores, como también para la cooperación internacional.

1.- ECONOMÍA SOCIAL: ¿UN CONCEPTO EN BUSCA DE SUS ACTORES O LOS ACTORES EN BUSCA DE UN CONCEPTO?

¹ Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile, Magister en Dirección de Recursos Humanos en la Universidad de Santiago de Chile. Profesor Asistente de la Universidad de Chile, y Coordinador de Relaciones Internacionales del Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos, PRO-ASOCIA, de la Universidad de Chile. Correo electrónico: mradriga@uchile.cl

Al momento de realizar un análisis de la relación entre políticas públicas y economía social en Chile, nos enfrentamos de lleno a una primera dificultad, que dice relación con el debate relativo a las diversas conceptualizaciones y escuelas de pensamiento actuales y pasadas, que han intentado englobar o caracterizar a una serie de instituciones sociales y económicas, que no son parte de los poderes públicos ni de la empresa privada capitalista tradicional.

El título de la convocatoria a este seminario se hace sobre la base de uno de los términos que se ocupan más habitualmente a nivel internacional, pero especialmente en el contexto europeo, pero escasamente en América Latina, como es el de Economía Social. Sin embargo, y sin que este sea el objetivo principal del presente artículo, es importante tener en cuenta que en la actualidad, incluso a nivel de las administraciones públicas, existen otros conceptos que son utilizados, y que tienden a abarcar temáticas y organizaciones similares, para lo cual nos detendremos un instante sobre este tema.

Podemos partir este análisis con el concepto de Economía de la Solidaridad o Economía Solidaria. Desde un punto de vista contemporáneo y de procesos sociales, este concepto se extiende y populariza desde mediados de los años 70 principalmente en América Latina, en donde desde un punto de vista económico-social se viven los rigores de la crisis económica del petróleo a lo cual se suma la profundización de un modelo económico neo-liberal. Desde un punto de vista político, la región profundiza un ciclo de regímenes autoritarios de derecha, que genera altos niveles de exclusión y represión social.

Es en este contexto en el cual se extiende el uso del concepto de Economía Solidaria, principalmente por los esfuerzos de la cooperación internacional descentralizada (o sea aquella que fluye no a través de los gobiernos sino que a través de las ONGs), y de las diferentes iglesias presentes en la región, especialmente la Iglesia Católica, en donde esta nueva corriente se entronca con el pensamiento social cristiano de larga tradición.

Desde el punto de vista intelectual y académico, el desarrollo conceptual y teórico del concepto, tiene entre sus principales referentes al autor chileno Luis Razeto (ver Razeto 1985, 1986, 1996, 1998), aunque no el único, pues podemos concentrar en la casi totalidad de países de la región una producción intelectual relacionada con el tema (ver por ejemplo la obra del autor brasileño Paul Singer, 1999, 2000).

En los últimos 20 años se ha ido extendiendo el uso de otro concepto que tiene relación directa con la temática que nos ocupa, como es el término “**tercer sector**”. Este término pone énfasis en la idea de que la organización económico-social de los países y las sociedades se organiza en torno a tres sectores de la economía. Un primer sector que corresponde al sector de la economía pública, un segundo sector que corresponde a las empresas privadas capitalistas tradicionales y un tercer sector que reúne a todas las otras formas de empresa y

organizaciones, que por lo general no tienen fines de lucro y se basan en una gestión democrática y en la generación de bienes y servicios de interés público.

La extensión en el uso de este concepto tiene un vínculo directo con el desarrollo del proyecto de investigación comparativa internacional sobre las organizaciones sin fines de lucro, impulsado por la Universidad John Hopkins a través de su Centro de Estudios de la Sociedad Civil, dirigido por el profesor Lester Salamon (ver Salamon 1999, 2004). Este estudio que en la actualidad abarca a más de 40 países, ha ido generando una activa red internacional de investigadores que se nuclea en la Sociedad Internacional para la Investigación sobre el Tercer Sector (www.istr.org)

A la par de los términos anteriores, se encuentra extendido en variados países el concepto de “**sector de economía social**”, el cual probablemente es el de más larga data, ya que se registra su uso ya en la 1ª mitad del siglo XIX en Francia, y bajo cuya denominación se convoca al presente seminario.

Si bien su uso hasta mediados de los años 70 se restringía fuertemente a los países francófonos, tales como Francia, Bélgica y la provincia de Québec en Canadá, en los últimos años se ha extendido rápidamente a otros países como España, y algunos países de América Latina, en donde en la Argentina, por ejemplo, el organismo público que históricamente tenía relación con el sector cooperativo, se denomina en la actualidad Instituto Nacional de Economía Social y Asociatividad (INAES).

Una parte significativa de la reflexión y acción en torno al término Economía Social se nuclea en el Centro Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC (<http://www.ulg.ac.be/ciriec/index.htm>) de larga tradición y que cuenta con más de 13 secciones en diferentes países.

En este caso el énfasis de quienes utilizan el concepto de empresas de economía social, está puesto en el análisis de empresas que operan en el mercado, transando sus bienes y servicios, a través de la gestión de empresas democráticas, centradas en la ayuda mutua y en el interés público.

Finalmente cabe indicar (aunque es posible encontrar otros términos de uso común como **economía popular, economía de interés general, sociedad civil** y otros), que es otro término de uso frecuente es el de “**sector sin fines de lucro**”, en donde el acento es puesto en el trabajo voluntario de interés público y general que es realizado con un énfasis en su orientación filantrópica. En los últimos años esta línea de acción y pensamiento se ha potenciado con el desarrollo de iniciativas vinculadas a la gestión ética de las empresas y las distintas vertientes de la responsabilidad social empresarial.

En Chile es poco frecuente el uso del concepto de Economía Social, más allá de círculos académicos muy restringidos (es más, es habitual que se le confunda con el concepto de economía social de mercado).

Es más común escuchar el término “Economía Solidaria” (por la acción de Iglesia Católica en los años 80 y la obra de Luis Razeto) y en estos últimos años de Tercer Sector (proyecto internacional de la Universidad John Hopkins)

No es el propósito de esta presentación en profundizar en el análisis y debate de estas distintas definiciones, pero vale la pena destacar que es habitual las confusiones y las confrontaciones entre los distintos defensores de estos diferentes conceptos, lo que tiene sus consecuencias en las definiciones de las respectivas políticas públicas hacia las organizaciones y empresas de este ámbito, que en lo sucesivo y para homologar los términos al título de este seminario, denominaremos a continuación economía social, aunque se podría entender este concepto como sinónimo de los otros que hemos presentado.

2.- ECONOMÍA SOLIDARIA: ¿UN CONCEPTO EN BUSCA DE SUS ACTORES O LOS ACTORES EN BUSCA DE UN CONCEPTO? (II)

Pero más allá de las definiciones y conceptualizaciones teóricas en torno al concepto de economía social, una pregunta central corresponde a que tipo de organizaciones o instituciones estamos haciendo referencia en este caso.

Llegados a este punto es importante realizar dos puntualizaciones:

a) Que la realidad social y jurídica de las organizaciones y empresas que pueden incorporarse en el sector de economía social varían ostensiblemente entre país y país, lo que hace complejo el poder realizar generalizaciones que resulten explicativas.

b) Sin embargo lo anterior, en Chile existe una constante de organizaciones que habitualmente se incorporan en las definiciones clásicas de la economía social, que son las siguientes:

- 1 MUTUALES
- 2 COOPERATIVAS
- 3 FUNDACIONES Y CORPORACIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO
- 4 ASOCIACIONES
- 5 GREMIOS
- 6 ORGANIZACIONES COMUNITARIAS
- 7 SINDICATOS
- 8 ORGANIZACIONES INDÍGENAS
- 9 ENTRE OTROS

El tema que corresponde preguntarse entonces es ¿cuáles son los atributos para

poder ser considerado para de la economía social en cuanto empresas y organizaciones?.

En términos clásicos ha existido una base para esta caracterización de atributos, que se ha tomado de la declaración inicial de la empresas cooperativas, en su primera formulación por los Pioneros de Rochadale, en 1844 en Inglaterra. Si bien esta definición inicial ha tenido diversas reformulaciones y actualizaciones, y se ha permeado por otras corrientes de pensamiento, siguen teniendo completa validez, y se pueden reconocer en la declaración del Comité Consultivo de la Comisión Europea:

- 1 Primacía del hombre y del objeto social sobre el capital. a excepción de las fundaciones todas son empresas de personas
- 2 Adhesión voluntaria y abierta y control democrático por sus miembros desde la base
- 3 Conjunción de los intereses de los miembros, usuarios y/o del interés general
- 4 Defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad
- 5 Autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos
- 6 Aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según el deseo de sus miembros (empleo, nuevas empresas, servicio a la comunidad, etc.).

A modo de referencia a continuación se entrega una tabla con la indicación del N° de organizaciones que cuentan con personería jurídica vigente en Chile, por tipo de organización:

ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL EN CHILE

Tipo de Asociación	Nº de Org.
Organización Comunitaria Territorial	11,402
Organización Comunitaria Funcional	34,614
Asociación Gremial	4,429
Cooperativa	1,152
Fundación Privada Sin fines de Lucro	885
Corporación Privada sin fines de	

lucro	1,855
Sindicatos	7,374
TOTAL	61.711

3.- ALGUNOS TEMAS DESTACADOS SOBRE LA ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL EN CHILE:

Antes de pasar a analizar la situación de las políticas públicas para el sector de la economía social en Chile, aparece como necesario hacer algunas puntualizaciones sobre la situación de los actores de la economía social en Chile, especialmente en relación con sus niveles de articulación.

Una primera constatación corresponde a que los distintos actores de la economía social no se reconocen como parte de un sector articulado y con una identidad común, quizá salvo en los últimos tres o cuatro años, donde por acción de las propias políticas públicas, se han hecho esfuerzos por aglutinar a los actores más cercanos a las organizaciones privadas clásicas sin fines de lucro: ONGs, fundaciones y corporaciones.

Si bien en los orígenes de las organizaciones más clásicas de la economía social (cooperativas, asociaciones gremiales, mutuales, sindicatos y fundaciones), se reconoce una matriz común, e incluso promotores y actores que iban de unas a otras, con el correr de las décadas, estos se han ido distanciando, hasta en ocasiones ser completamente invisibles unas a otras.

Una segunda constatación, es que quizá salvo con la excepción de la Confederación Mutualista de Chile, la mayor parte de los distintos actores institucionales y jurídicos de la economía social en Chile carecen de organizaciones de representación nacional/regional genuinamente representativas, que logren articular un discurso público consistente en el tiempo.

Lo anterior se agrava por el hecho de que a nivel histórico tampoco ha habido esfuerzos en esta dirección, situación que se refleja hoy en día por ejemplo en la inexistencia de una Asociación o Confederación Nacional de Fundaciones o Corporaciones, y que a nivel del sector cooperativo los niveles de integración sean muy bajos. Lamentablemente es frecuente encontrar organizaciones y empresas de economía social actuando de forma completamente aislada y sin mayor contacto con sus similares, lo que resta potencia al accionar público del sector, que no logra transformarse en un movimiento consistente.

Una tercera constatación, es que la tendencia parece ser más bien al conflicto y el distanciamiento que a la integración y dialogo entre los distintos actores de la economía social, que tanto a nivel de cada sector y entre estos, como también en sus diálogos con el sector público, prima la rivalidad, el conflicto y las

descalificaciones, lo que muchas veces es el reflejo de conflictos personales que impiden el sano relacionamiento entre las diversas instituciones, agravando así el distanciamiento.

Una cuarta constatación, es que en la actualidad se escucha cada vez con mayor fuerza planteamientos que confrontan y diferencias de forma tajante las organizaciones que actúan en el mercado (cooperativas, mutuales, AG, etc.) de aquellas que no lo hacen (Fundaciones, Corporaciones, OOCC, etc.), detrás lo cual está, por una parte, el debate acerca de la definición sobre el ánimo de lucro, que pesa fuertemente sobre las empresas de la economía que actúan en el mercado y que han alcanzado un nivel de desarrollo económico considerable y que se les aprecia lejanos al ideario de la primacía del trabajo sobre el capital. Pero por otro lado, está el debate sobre el carácter democrático y participativo, que pesa fuertemente sobre las organizaciones clásicas sin fines de lucro, como fundaciones y corporaciones, que habitualmente aunque cumplen funciones de generación de bienes públicos de gran valor para la sociedad, no se caracterizan en ocasiones por ser participativas y abiertas en su gestión.

Finalmente, una quinta constatación es que existe una nueva tendencia de confrontar las organizaciones de interés público con las de ayuda mutua, es decir, más allá de la discusión sobre el carácter lucrativo y participativo, se han planteado iniciativas legales y programáticas que contraponen a aquellas organizaciones de la economía social cuya acción está dirigida a terceros no gestores o socios de la organización asociativa, y aquellas que centran la generación de sus bienes y servicios hacia sus propios socios, es decir, que centran su accionar bajo el principio de la ayuda mutua.

4.- ¿Y QUÉ PASA CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL EN CHILE?

Para ser realistas y veraces es importante indicar que en Chile no se puede hablar de una política conciente, consistente y centrada en la economía social y en sus distintos actores.

Independientemente de las complejidades conceptuales, cualquiera sea la denominación que se pueda utilizar, los poderes públicos, especialmente el ejecutivo y el legislativo, no identifican un campo de acción como lo es la economía social.

En la medida que el Estado realiza algunas acciones y actividades en el ámbito de las políticas públicas para la economía social, estas están marcadas por la dispersión y la discontinuidad, lo que se agrava o se ve justificada por la falta de una interlocución integrada por los actores.

Lo anterior se traduce en:

- **Falta de atención de los poderes públicos:** la temática de la economía social no es parte de la agenda pública prioritaria, y quizá tampoco secundaria. En los últimos años ha habido un pequeño debate sobre los actores del sector sin fines de lucro, muy centrado en los temas de voluntariado, pero que no ha tenido una continuidad ni un peso significativo.
- **Políticas y programas incongruentes:** lamentablemente a lo largo de los años y décadas, las políticas y programas orientados a la economía social han sido incongruentes, estando marcado por diferentes énfasis de acuerdo al gobierno e incluso a la personal orientación de los directivos públicos, que han tenido la responsabilidad del tema, en el fragmentado entramado de los poderes públicos. En ocasiones los énfasis han estado puestos en orientaciones desarrollistas, luego en perspectivas más intervencionistas, en ocasiones en impulsar un rol subsidiario de la acción del estado, para pasar en otras en un ataque directo y la confrontación, como fue por ejemplo el período del Régimen Militar entre 1973 y 1990.
- **Discontinuidad en las acciones:** Otro factor que ha influido negativamente, y que se ha visto agravado por las coyunturas políticas nacionales y continentales, que han llevado a continuos cambios generales en las estrategias de desarrollo económico y social, desde modelos liberales, a modelos desarrollistas, estatistas y neoliberales.

Lo anterior no ha permitido generar una estructura de apoyo o de relación continua en el tiempo, que genere confianza y modelos de acción compartido.

- **Fuera de los grandes foros y debates nacionales:** en la mayor parte de las ocasiones los actores institucionales de la economía social en Chile no han estado presente en los grandes debates nacionales, con una sola voz y con capacidad real de interlocución. Cuando en los últimos años se debate sobre los tratados de libre comercio, la superación de la pobreza, el ataque al desempleo, etc., la economía social no es convocada, pero si los empresarios, las iglesias, los sindicatos, etc.
- **Dispersión de responsabilidades en el aparato del Estado:** finalmente un tema que tiene un alto impacto es la dispersión de responsabilidades en el propio aparato del Estado, de las agencias públicas que tienen que ver con los diversos actores de la economía social, que al parecer es una situación generalizada, a lo menos en América Latina, pero que en Chile, se agrava por la descoordinación al interior del aparato del Estado, tal como se comenta en el punto siguiente.

5.- ECONOMÍA SOCIAL Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO EN CHILE:

En la actualidad existen a nivel de la estructura del sector público chileno, y específicamente a nivel del poder ejecutivo, una alta dispersión de responsabilidades en relación a la economía social, lo que no significa que de forma aislada, las diversas agencias públicas desarrollen una labor concreta en sus respectivos ámbitos de competencias.

En la actualidad la situación por tipo de actor de la economía social es la siguiente:

- **Sector Cooperativo:** Ministerio de Economía – Departamento de Cooperativas
- **Sector de Asociaciones Gremiales:** Ministerio de Economía – Departamento de Personas Jurídicas
- **Sector Mutualista:** Ministerio de Justicia – Departamento de Personas Jurídicas y Ministerio de Hacienda (Mutuales de Seguros).
- **Sector de Fundaciones y Corporaciones:** Ministerio de Justicia – Departamento de Personas Jurídicas y Ministerio de Planificación y Cooperación
- **Sector de Organizaciones Comunitarias:** Ministerio Secretaria General de Gobierno, Ministerio de Planificación y Cooperación y Municipalidades.
- **Sector de Organizaciones del sector agrícola:** Ministerio de Agricultura.

Esta dispersión por tipo jurídico de organización de la economía social se acrecienta, cuando se analizan las organizaciones por tipo de acción, pues por ejemplo en el caso de las cooperativas de vivienda éstas relacionan preferentemente en su accionar con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Por otra parte, pese a esfuerzos realizados ya desde la década de los años 60, solo desde el año 2002, se ha retomado algunas iniciativas germinales para dar cuenta de los procesos de coordinación a nivel de las agencias del sector público, que están a la espera de sus frutos.

6.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL. ALGUNOS HECHOS DESTABLES:

Sin embargo lo anterior, especialmente en los últimos años de la presente década del siglo XXI, se perciben algunos tímidos signos en el ámbito de las políticas públicas, que puedan dar pie a una nueva orientación en las relaciones entre el sector público y la economía social, como por ejemplo:

6.1.- Aprobación de la nueva ley general de cooperativas en noviembre del 2002:

En noviembre del año 2002, y luego de casi 10 años de tramitación muy lenta en el Congreso Nacional (lo que es una muestra muy concreta de falta de prioridad política), se promulga una reforma completa a la Ley General de Cooperativas, que databa del año 1978, y que estaba en sí misma completamente obsoleta.

Esta nueva ley, que a pesar que mantiene algunos problemas muy concretos, como por ejemplo la eliminación de la obligatoriedad de generar fondos de reserva irrepartibles, muestra una orientación bastante progresista y liberal, al desatar una serie de trabas que sujetaban al sector cooperativo a los poderes públicos.

Aún esta por verse, sin embargo, cual es el impacto real de esta nueva ley en el desarrollo del propio sector cooperativo.

6.2.- Tramitación de un proyecto de ley sobre asociatividad y organizaciones privadas de interés público:

Luego de varios años de estudio y deliberaciones, en junio del año 2004 el ejecutivo ha enviado al Congreso Nacional un proyecto de Ley que apunta a impulsar a algunos de los tipos específicos de organizaciones de la economía social, como lo son las fundaciones, corporaciones y asociaciones comunitarias y de voluntariado, que en esta ocasión pasan a denominarse de “interés público”, es decir, que concentran su actividad en la generación de bienes y servicios a la comunidad en general. Este proyecto de ley genera un Fondo Concursable para el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Lamentablemente esta ley hace una exclusión taxativa de aquellas organizaciones de la economía social de ayuda mutua, lo que en parte ha acentuado la dispersión de esfuerzos y la incomunicación entre los distintos agentes de la economía social.

6.3.- Proyecto financiado por el BID, para el “Fortalecimiento de alianzas entre la sociedad civil y Estado”:

Luego de casi tres décadas en que los recursos de las fuentes multilaterales de financiamiento no habían generado iniciativas para el sector de las organizaciones de la economía social, teniendo en cuenta que entre los años 1940 y 1973, habían sido una de las principales fuentes de apoyo técnico y financiero a través del BID, BM, AID, UE, GTZ, etc., el año 2001 se firma un contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, orientado a fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el sector público en Chile.

Este proyecto que ha finalizado en mayo del 2005, ha sentado las bases de un dialogo permanente, no libre de problemas y complejidades, entre el sector público

y las diversas organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ONGs y las organizaciones clásicas sin fines de lucro en Chile.

6.4.- El desarrollo del programa de apoyo al sector cooperativo del SERVICIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA, SERCOTEC:

Como efecto de la aprobación de la reforma a la Ley General de Cooperativas del año 2002, que actualiza las competencias y atribuciones del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía de Chile, especialmente en materias relativas a la supervisión y control de las cooperativas, se firma un convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía y el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, organismo dependiente de la Corporación de Fomento, que centra sus objetivos en el fomento y apoyo a la micro y pequeña empresa, para que enfoque parte de sus recursos y esfuerzos en el sector cooperativo.

Cabe recordar que desde el momento de su creación el año 1952 y hasta mediados de la década de los 70, fue SERCOTEC uno de los entes públicos que mayores acciones realizó en el campo del fomento del sector cooperativo, realizando los dos únicos censos nacionales del sector cooperativo, asumiendo también la secretaría técnica de la Comisión Nacional de Desarrollo Cooperativo.

Considerando que ha existido la voluntad política de SERCOTEC de retomar orgánica y sistemáticamente su trabajo con el sector cooperativo, en cuanto política pública, es que se profundiza en esta materia en el punto siguiente.

7.- PLAN DE TRABAJO DE SERCOTEC EN EL AMBITO DEL DESARROLLO COOPERATIVO

7.1.- ANTECEDENTES GENERALES

Hasta el año 1975, SERCOTEC sostuvo en su estructura un Departamento de Desarrollo Cooperativo, y con anterioridad un Departamento de Experimentación de nuevas formas de empresa, que implementó un ambicioso programa de trabajo en el campo de las empresas de autogestión y empresas de trabajadores, en función del mandato de sus estatutos sociales vigentes.

En la actualidad SERCOTEC concentra su actividad en el mundo de la micro y pequeña empresa, enmarcando su accionar en dos grandes orientaciones de trabajo:

a) Acciones directas con el sector productivo de la micro y pequeña empresa, como por ejemplo, acceso a servicios financieros, desarrollo de mercados, asistencia técnicas en gestión y producción, etc.

b) Acciones de mejoramiento del entorno, como por ejemplo acceso a nuevas tecnologías de información, fortalecimiento de las oficinas municipales de fomento productivo, perfeccionamiento del entorno legal, etc.

En los últimos 4 años se ha puesto un énfasis especial en las acciones integradas con un enfoque territorial, intentando con ello la generación de encadenamientos productivos y la concertación de esfuerzos público privados en materia de fomento productivo a nivel local.

Claramente la situación nacional y mundial a variado notablemente en los últimos 30 años, y las acciones que SERCOTEC ha programado y desarrollado orientadas al sector cooperativo se han tenido que ajustar a sus actuales orientaciones generales de trabajo, que tienen un claro acento en la generación de instrumentos de fomento productivo aplicables a entornos territoriales, más que a privilegiar a determinadas formas jurídicas empresariales.

7.2.- OBJETIVOS Y LINEAS DE ACCIÓN DE SERCOTEC EN EL AMBITO DEL DESARROLLO COOPERATIVO

A partir del año 2003 el objetivo del trabajo de SERCOTEC hacia el sector cooperativo, es que de forma progresiva que las empresas cooperativas chilenas en general puedan recibir servicios de información para mejorar su desarrollo empresarial, focalizando a su vez su esfuerzos en determinados sectores seleccionados como estratégicos, en los cuales se pueda desarrollar una acción expresa de mejoramiento de su capacidad empresarial.

En función de lo anterior es que se han definido las siguientes áreas de acción:

a) A nivel Institucional de SERCOTEC:

i) Perfeccionamiento de los recursos humanos de SERCOTEC en temas de Desarrollo Cooperativo:

Teniendo en cuenta que ya por más de 25 años SERCOTEC no realizaba una actividad expresa focalizada en el sector cooperativo, y que una parte significativo de su personal profesional se ha incorporado en los últimos años a la institución entre los año 2003 y 2005 se han realizado dos cursos de perfeccionamiento en el materias de desarrollo cooperativo y empresas de economía social.

La primera de ella de carácter abierto al personal de institución, un curso a distancia de 12 hrs. de introductoria a la temática del desarrollo cooperativo, en el cual se inscribieron 70 personas, concluyendo el curso 62 de ellas.

Se ha realizado una segunda actividad de perfeccionamiento de un grupo de 30 personas, seleccionados entre quienes habían cursado satisfactoriamente la primera actividad de capacitación. Esta vez ha sido un curso de 48 hrs. de carácter semi-presencial, en el cual se ha perfeccionado a una persona por oficial regional y provincial en las temáticas de atención al sector cooperativo, especialmente en el marco de sus estrategias regionales de fomento productivo territorial.

b) A nivel del sector cooperativo como beneficiarios directos:

i) Apoyo al sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito, a través de las siguientes acciones:

- **Incorporación activa al Programa de Acceso al Crédito de SERCOTEC:**

Se ha impulsado una incorporación más activa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Programa de Acceso al Crédito de SERCOTEC, que subsidia el costo de la administración de carteras de créditos productivos de instituciones financieras privadas.

Al año 2005, ya son más de 7 cooperativas de ahorro y crédito quienes participan en este programa.

- **Programa de Acceso al Crédito vía cooperativas de Ahorro y Crédito en la Región Metropolitana de Santiago:**

En el marco de las estrategias de desarrollo regional impulsadas por cada Intendencia Regional a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, SERCOTEC de la Región Metropolitana de Santiago, elaboró, presentó y logró la aprobación de un fondo rotatorio de microcrédito a través de cooperativas de ahorro y crédito, por un monto de US\$ 500.000, para ser ejecutado en un plazo de 3 años, renovables. Este proyecto fue adjudicado y se encuentra en pleno período de implementación.

- **Apoyo a un Proyecto de Fomento Asociativo, PROFO, para la constitución de un consorcio de Cooperativas de Ahorro y Crédito con servicios de microfinanzas.**

Desde principios de los años 90 SERCOTEC, como operador de los instrumentos de fomento productivo generados por CORFO, ha impulsado una cantidad considerable de proyectos asociativos de fomento, que buscan a través de la generación de alianzas estratégicas de empresas la constitución de terceras

figuras empresariales, que asuman la generación de tareas e insumos productivos de interés común.

Desde mediados del año 2004 se ha impulsado la iniciativa de la generación de un PROFO entre cooperativas de ahorro y crédito, que quieran desarrollar o fortalecer sus actuales plataformas de servicios financieros para la micro y pequeña empresa. En la actualidad se encuentra en pleno proceso de realización el estudio de factibilidad para la realización de este PROFO.

ii) Incorporación de cooperativas existentes y utilización del modelo cooperativo en el contexto de los sistemas de intervención territoriales de SERCOTEC:

Tal como se ha comentado anteriormente, en la actualidad SERCOTEC otorga a la estrategia de fomento productivo con énfasis territorial una primera prioridad, en la cual hasta fines del año 2003 no tenía un reconocimiento del modelo cooperativo.

En la actualidad cada Dirección Regional (Chile está dividido en 13 regiones) y cada Oficina Provincial (en total Chile tiene 48 provincias, en 8 de las cuales SERCOTEC cuenta con oficina), ha iniciado el diseño de un plan de acción específico para la incorporación de las cooperativas en sus estrategias de desarrollo territorial a nivel regional, ya sea por la convocatoria de cooperativas existentes como para la creación de nuevas cooperativas, en donde este modelo empresarial puede ser una herramienta útil al alcance las micro y pequeñas empresas.

iii) Programa de atención a nivel informativo para cooperativas existentes y grupos pre-cooperativos, a través del sitio REDSERCOTEC:

Una forma de extender los servicios de atención de SERCOTEC hacia el mundo de la micro y pequeña empresa, ha consistido en los últimos años en la generación de servicios de información y consultoría en línea a través de internet, en lo que se conoce como REDSERCOTEC.

A contar del año 2004, en REDSERCOTEC se ha habilitado una sección para responder consultas sobre la temática cooperativa, como también diversas informaciones de utilidad sobre el modelo empresarial cooperativo.

iv) Adaptación de instrumental de fomento productivo al sector cooperativo.

Considerando que la ley general de cooperativas antes de su modificación del año 2002 hacía muy complejo la constitución de empresas cooperativas, la mayor parte de la reglamentación de los instrumentos de fomento productivo de SERCOTEC, no contemplaban expresamente este modelo empresarial.

Por lo anterior, desde fines del año 2003, y de forma progresiva se ha ido actualizando la reglamentación de los instrumentos de fomento productivo de forma de considerar de forma expresa a la empresa cooperativa como beneficiario de los mismos.

c) A nivel del sector cooperativo desde el punto de vista del mejoramiento del entorno:

i) Organizaciones de representación gremial del sector cooperativo fortalecidas.

Uno de los programas históricos que ha impulsado SERCOTEC para mejorar las condiciones de entorno para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, tiene que ver con el apoyo a las organizaciones de representación de la MIPE.

A la fecha este programa se encuentra operativo para recibir solicitudes y propuestas del sector cooperativo, habiéndose realizado ya un proyecto para el fortalecimiento de la Confederación General de Cooperativas de Chile, CONFECOOP, que ya ha finalizado.

ii) Plan comunicacional para el posicionamiento del sector cooperativo, a través de los medios y recursos institucionales de SERCOTEC

Las dificultades que ha enfrentado el sector cooperativo chileno en los últimos 30 años, han tenido como consecuencia, por una parte, una mala imagen ante la opinión pública y los actores relevantes de la sociedad, y por otra parte, un desconocimiento generalizado de cuales son sus virtudes, aportes reales al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida, como también sobre sus limitaciones.

Es por este motivo que SERCOTEC en su plan de trabajo hacia el sector cooperativo ha definido su incorporación en la estrategia comunicacional de la institución, especialmente a través de la realización de seminarios regionales y provinciales, como en la edición de cartillas informativas, entre otras actividades.

iii) Sector cooperativo incorporado en las acciones internacionales de SERCOTEC:

Uno de los puntos de mayor relevancia en el accionar de SERCOTEC en el campo cooperativo ha consistido en incorporar esta temática, en su plan de trabajo de relaciones internacionales.

A la fecha se han establecido contacto y desarrollado diversas actividades con los países del MERCOSUR, con Canadá y España.

iv) Fortalecimiento de las alianzas con el sector público y privado para el desarrollo cooperativo, con énfasis en el nivel regional y provincial.

Finalmente es importante destacar los esfuerzos realizados desde SERCOTEC para lograr una mayor coordinación entre las instituciones públicas que desarrollan o quieren desarrollar algún tipo de actividad con el sector cooperativo.

A fines del año 2003 y hasta mediados del año 2004 operó en SERCOTEC el Comité Público – Privado de Desarrollo Cooperativo, que congregó a representantes tanto del sector cooperativo, como de la administración pública, el cual fue reemplazado a finales del año 2004 por un Comité Público de Coordinación de la temática cooperativa.

8.- CONCLUSIONES FINALES:

Luego de este breve repaso de la situación del sector de economía social y cooperativo chileno y las políticas públicas que se direcciona hacia él, a continuación se enuncian a modo de recomendaciones provisionales una serie de enunciados orientados a mejorar las relaciones institucionales público – privados en materias de fomento de la economía social.

En primer lugar, se plantea los temas relativos al sector público, luego a los actores de la economía social, posteriormente al actor académico, para concluir con algunas ideas relativas a la cooperación internacional.

8.1.- ALGUNAS LECCIONES PARA EL SECTOR PÚBLICO:

a.- Sobre coordinaciones, integraciones y colaboraciones:

Debido a la fragmentación de la institucionalidad pública que tiene relación directa con los diversos actores del sector de economía social, es importante poder avanzar y profundizar en procesos que permitan generar coordinaciones interministeriales adecuadas, procesos de integración de recursos y sistemas de colaboraciones operativas fluidas, a la hora de tratar con la economía social como un todo.

b.- Metodologías de interlocución con el sector social:

¿Cuáles son los mejores mecanismos de interlocución entre los poderes públicos y el sector de economía solidaria? ¿Es útil y eficaz que existan cuerpos colegiados o es mejor que se generen espacios de diálogo formal pero sin integraciones

corporativas? ¿En qué ministerio o agencia pública corresponde que esté la interlocución política? ¿Cómo potenciar las relaciones con el poder legislativo? Todos estos temas están en debate y sería necesario poner mucha atención en las distintas fórmulas al alcance.

8.3.- Relaciones entre los niveles nacionales, regionales, comunales:

Es muy importante poner una atención particular en la relación entre políticas públicas, desarrollo del sector de economía solidaria y procesos de descentralización y desarrollo local, que actualmente se encuentran en pleno desarrollo en Chile. El tema del rol de los municipios y los gobiernos regionales y provinciales tienen una gran importancia a la hora de acercar los poderes públicos a la ciudadanía. Una lectura sobre este tema aparece hoy por hoy urgente.

8.4.- Entre territorios y sectores:

Nuevos debates sobre estrategias integrales de desarrollo: el punto anterior se relaciona directamente con los procesos de desarrollo territorial y los planes integrados de desarrollo, que buscan generar mayores posibilidades de integración de los territorios al desarrollo, objetivo que por décadas ha estado en la base los emprendimientos de los actores de la economía solidaria.

8.5.- Alcances de los marcos normativos y legales:

Aparece como prioritario poder generar un debate serio, sostenido y responsable acerca de los mejores mecanismos legales y normativos, para apoyar un desarrollo equilibrado y sostenido del sector de economía social, con una adecuada protección de la fe pública. Mecanismos continentales de análisis de buenas prácticas, la generación de estatutos y cuerpos jurídicos continentales, los foros de especialistas aparecen como desafíos urgentes.

8.6.- Pedagogías para los empleados públicos: entre mitos y realidades:

Se requiere generar un nuevo trato entre los funcionarios públicos y los actores de la economía social, que potencia la autonomía del sector, que abra espacios de dialogo que potencien las acciones colaborativas de trabajo, y que eliminen las suspicacias mutuas.

8.2.- ALGUNAS LECCIONES PARA EL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL:

a.- ¿La unión hace la fuerza?

Para unirse hay que conocerse y reconocerse: salvo una experiencia pionera en Costa Rica, no existen en nuestro continente plataformas de encuentro e

integración intesectorial de la economía solidaria, que puedan llevar la interlución con una cara única hacia los diversos poderes públicos y hacia otros actores sociales, lo que particularmente urgente y necesario para el caso chileno. Claramente comparativamente frente a los actores sindicales o empresariales tradicionales el sector de economía solidaria se ve disminuido por este factor.

b.- Hay tradiciones históricas comunes perdidas en el cambio de siglo:

En directa relación con el punto anterior, y como una base para potenciar y recuperar el dialogo entre los actores de la economía solidaria, es importante recuperar una mirada histórica de estos procesos, que tienen una matriz comun a mediados del siglo XIX.

c.- Cooperar para competir. Sobre alianzas estratégicas, como ganar-ganar y sin perder-perder:

Los procesos de integración gremial y empresarial no son procesos fáciles y con destinos asegurados. Si esto es verdad para un actor aislado de la economía social, mayores son las complejidades a nivel intersectorial. Los procesos de integración pueden ser motivados por razones valórico - ideológicas

d.- Medios de comunicaciones y visibilidad pública:

En Chile (al igual que una buena parte de los países de América Latina) el sector de economía social o tiene mala imagen ante la opinión pública o es desconocido y no valorado su aporte al desarrollo económico social.

De forma complementaria a generar modalidades de gestión empresarial exitosas y competitivas para las organizaciones que actúan en el mercado, y transparentes y eficientes para quienes no lo hacen, es imprescindible lograr una buena interlocución con los medios de comunicación de masas: radio, prensa y televisión, como también con las NTIC, de forma de poder transmitir de forma plena la realidad y aportes de la economía social al desarrollo.

Ello implica sensibilidad y socializar a los profesionales de los medios de comunicación en la temática de la economía social, para lograr una adecuada comprensión de este fenómeno, que habitualmente no se aprende en las aulas universitarias.

e.- Política y desarrollo de la economía social: entre mesas parlamentarias, bloques sociales y movilizaciones:

Otro punto que aparece cada vez más necesario, es generar estrategias y metodologías mediante las cuales el sector de economía social logre interactuar activa y eficazmente frente a los poderes legislativos y los agentes políticos de la sociedad.

Un sin número de leyes, reglamentos y normativas varias son aprobadas y tramitadas a nivel nacional, regional y local frecuentemente por actores políticos que no tienen la información y conciencia sobre el rol de los actores de la economía social.

A nivel parlamentario no existe un bloque o comisión temática centrada en la economía social, y por lo tanto hay que analizar las formas de lograr una interlocución fluida y clara.

f.- Todo camino posible hay que recorrerlo: desconfianzas e identidades compartidas:

En el caso chileno existe un largo camino por recorrer para generar confianzas e identidades compartidas, tanto al interior de cada actor de la economía social, como entre actores.

Para este se necesita trabajar con un horizonte de largo plazo, y viendo la posibilidad de identificar líderes que tengan la capacidad y voluntad de ir más allá de sus propios intereses particulares e institucionales.

8.3.- ALGUNAS LECCIONES PARA LOS INVESTIGADORES Y LA UNIVERSIDAD

a.- ¿Qué sabemos hoy con seguridad sobre el sector de economía social en Chile?

Más de allá de algunas investigaciones aisladas es evidente que en Chile no existe un núcleo básico de investigadores e instituciones concentradas en la temática de la economía social y solidaria, que permita contar con una información actualizada acerca de esta realidad a nivel nacional.

Salvo algunos esfuerzos realizados en la Universidad de Chile y la ejecución actual del estudio chileno del proyecto Internacional sobre el Sector Sin Fines de Lucro que impulsa el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins, es mucho lo que aún falta por reconocer.

b.- ¿Los investigadores estamos de acuerdo con lo que significa sector de economía social en Chile?

Lo anterior se relaciona a la vez con la necesidad y la urgencia de poder generar un espacio de debate y reflexión teórico-conceptual sobre la temática de la economía social y solidaria en Chile, que pueda ir ensanchando una plataforma de trabajo que logre una incidencia tanto a nivel académico como más allá de las aulas.

c.- Observatorio de la Economía Social en Chile.

Complementariamente a los dos puntos anteriores, y como una forma de buscar la forma de realizar un esfuerzo colectivo de largo aliento, aparece como necesario la idea de generar un Observatorio de la Economía Social y Solidaria en Chile, que prologue en el tiempo los estudios aislados que hasta la actualidad se han realizado, y que de esta forma permita contar con información actualizada que sea un insumo a la hora de la toma de decisiones a los poderes públicos, a la hora de legislar y para los propios actores empresariales y organizacionales de la economía social.

d.- Buenas prácticas y gestión de las organizaciones de la economía social.

Otro punto importante en el cual los investigadores y las instituciones de investigación superior pueden hacer un aporte significativo para el conocimiento y desarrollo del sector de economía social, tiene que ver con la necesidad de lograr documentar de forma sistemática buenas prácticas empresariales en el campo de la economía social, que muchas veces destaca más por las crisis y los escándalos, que por sus éxitos y aportes positivos.

Análisis por sector productivo o social (vivienda, seguridad social, finanzas, etc.), por áreas funcionales (liderazgo, financiamiento, educación, etc.) o por tipo de organización (cooperativa, mutual, fundación, etc.), podría arrojar insumos interesantes para nuevos gestores y emprendedores sociales.

e) Formación de personas en economía social:

Finalmente, y no por ello menos relevante, las universidades tienen un rol central en la formación de recursos humanos a nivel directivo, ejecutivo, profesional y social en el campo de la economía social.

Lo anterior tiene que ver tanto con la preparación de nuevos profesionales y técnicos egresados de los programas regulares de 1º, 2º y 3º ciclo, como para las actividades de formación continua.

8.4.- ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Para culminar este breve artículo, y a modo provisional se plantean brevemente una serie de ideas y propuestas relativas a la cooperación internacional en el ámbito de las políticas públicas y el desarrollo cooperativo, principalmente en el contexto iberoamericano.

a.- Desarrollo de un Portal sobre Internet sobre avances y desarrollos de la economía social en Iberoamérica.

En la actualidad, y probablemente con mucha mayor fuerza e intensidad a futuro, internet se ha transformado en un medio de comunicación versátil, democrático y abierto, en el cual progresivamente ha ido adquiriendo presencia el sector cooperativo.

Sin embargo actualmente no existe un sitio en internet que reúna a las experiencias en el ámbito del desarrollo de la economía social y cooperativa iberoamericano a ambas orillas del Atlántico.

Las experiencias exitosas, los perfeccionamientos legales, los cambios institucionales en el sector público, etc. Podrían estar presentes en un sitio de esta naturaleza, y servir de insumo de trabajo a actores de la economía social: gestores de empresas, funcionarios públicos e investigadores, siendo con ello un puente entre América Latina y Europa.

b.- Generación de una Red Iberoamericana de Entes Públicos vinculados a la economía social.

La relación entre el desarrollo de la economía social y las políticas y administraciones públicas, especialmente en los países de América Latina, se plantea fundamental, especialmente tomando en cuenta los procesos de crisis sociales y económicas, y los continuos cambios en las estrategias de desarrollo.

Salvo la reciente experiencia generada en el marco del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, a través de su Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, RECM, que ha sido un punto de encuentro tanto para los entes públicos vinculados al sector cooperativo como para los organismos de integración del sector cooperativo de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, las experiencias de espacios de encuentro han sido escasas y discontinuas.

De este modo, la posibilidad de impulsar una Red Iberoamericana de Entes Públicos vinculados a la Economía Social y Cooperativa, podría significar un aporte al debate, mejoramiento de las prácticas de gestión y fortalecimiento de la economía social.

c.- Programa de formación de directivos públicos de Iberoamérica, en el ámbito de la economía social.

De forma complementaria al punto anterior, se plantea la posibilidad de generar un programa de formación de ejecutivos y directivos del sector público de

iberoamérica, en gestión de políticas públicas orientadas a la economía social, que permita mejorar las competencias y habilidades, como también servir de punto de encuentro para el intercambio de experiencias.

d.- Análisis comparativo y actualización de cuerpos legales y normativos en el ámbito de la economía social.

En la actualidad se realizan múltiples esfuerzos en diferentes países y regiones de Iberoamérica, orientados a mejorar y perfeccionar sus cuerpos legales y normativos vinculados a la economía social, aunque frecuentemente no se tienen en cuenta las experiencias en este ámbito de cada país.

Teniendo en consideración que la realidad de cada país es muy diversa, un punto de encuentro, que logre incorporar a la vez a los actores directos de la economía social, a los legisladores y a las administraciones, podría ser un enfoque acertado de trabajo.

e.- Programa de pasantías e intercambios de líderes (dirigentes y ejecutivos) en el ámbito de la economía social iberoamericana.

Tal ocurrió entre la segunda mitad de la década de los 80 y la primera mitad de la década de los 90, en la cual a instancias de la Dirección General de Cooperativas de España, y con financiamiento de la AECI, se desarrollaron 8 versiones de un Curso en Gerencia de Cooperativas para dirigentes y ejecutivos de cooperativas de América Latina, actividad que se vio complementada con diversas actividades y cursos en el Centro de Formación del ICI en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en la actualidad se plantea este tipo de actividades como un buen modelo a seguir.

Identificados sectores y temáticas de interés común, y en donde se vean ventajas comparativas, se podrían definir diversas actividades en el campo formativo, pudiendo involucrar para ello tanto a las universidades, las administraciones públicas nacionales y regionales (autonómicas) y a los propios actores del sector cooperativo y de la economía social.

f.- ¿Habría espacio para una plataforma comercial de la economía social en Iberoamérica?

Finalmente un último punto a considerar a nivel de propuesta, tiene que ver con la situación actual de los procesos de globalización, en donde las propias empresas del sector de economía social se ven afectadas por drásticos y en ocasiones conflictivos procesos de ajustes de los sectores económicos a la internacionalización y deslocalización de las empresas.

Como una manera de mantener y/o acrecentar sus niveles de actividad sin perder su identidad como empresas de la economía social, se plantea la alternativa de avanzar en el estudio de factibilidad de una plataforma comercial iberoamericana para empresas de la economía social, que logre poner en contacto a las empresas, ya sea para explorar nuevos mercados, la transferencia tecnológica o la generación de empresas conjuntas, entre otras alternativas.

BIBLIOGRAFIA

Razeto, Luis. 1985. Las donaciones y la economía de la solidaridad. PET, Santiago de Chile.

1986. Economía Popular de Solidaridad. Edición Conferencia Episcopal de Chile.

1996. Los Caminos de la Economía de Solidaridad. Ed. Lumen-Humanitas, Buenos Aires.

1998. De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo. Ediciones PET, Santiago.

Salamon, Lester, Wojciech Sokolowski y otros. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector.* Baltimore: Center for Civil Society Studies.

y **Wojciech Sokolowski. 2004.** *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two.* Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Singer, Paul. 1999. Possibilidades da economia solidaria no Brasil. En CUT Brasil. Sindicalismo e economia solidaria: reflexoes sobre o projecto da CUT. Sao Paulo, CUT, p. 51 - 60.

y **Andre Ricardo Souza (ed.). 2000.** A economia solidária no Brasil. Sao Paulo. Contexto.