

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La transferencia en programas basados en los
conceptos de la ESS: los casos del programa de
Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos y
el Proyecto Uruguay Rural (2005-2010)**

Patricia Estefanell
Tutor: Guillermo Fuentes

2018

| | | |
|-----------------------------|--|----|
| 1. | Introducción..... | 3 |
| 2. | Justificación y Problema..... | 4 |
| 3. | Marco Teórico..... | 7 |
| 3.1 | La Transferencia y Difusión de Políticas en la hechura de políticas públicas | 7 |
| 3.2 | Economía Social y Solidaria | 16 |
| 4. | Marco Metodológico | 21 |
| 4.1 | Diseño de la Investigación..... | 22 |
| 5. | El proceso de formulación e implementación de ambos programas, las características de la ESS en el diseño, y sus fuentes de financiamiento. | 25 |
| 5.1 | Proyecto Uruguay Rural | 25 |
| 5.2 | Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos. | 31 |
| 6. | Análisis del proceso de formulación e implementación en función del enfoque de transferencia de políticas públicas. | 40 |
| Proyecto Uruguay Rural..... | | 40 |
| 6.1.1. | Actores | 40 |
| 6.1.2 | Lo transferido y su factibilidad de adopción | 41 |
| 6.1.3. | Mecanismos de Transferencia | 43 |
| 6.1.4 | Modelo de Implementación de la ESS | 44 |
| 6.2 | Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos | 46 |
| 6.2.1. | Actores | 46 |
| 6.2.2 | Lo transferido y su factibilidad de adopción | 46 |
| 6.2.3. | Mecanismos de Transferencia | 49 |
| 6.2.4. | Modelo de Implementación de la ESS | 50 |
| 6. | Consideraciones Finales | 53 |
| 7. | Bibliografía | 58 |
| 8. | Anexo I..... | 64 |
| 9. | Anexo II..... | 68 |

1. Introducción

En este trabajo se estudia la formulación e implementación de los programas: Proyecto Uruguay Rural (PUR) ejecutado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el programa de fortalecimiento de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010). Dichos programas tienen como objetivo central el fomento de emprendimientos productivos a través de su financiamiento, asistencia técnica y fortalecimiento de organizaciones locales. En base a los objetivos e instrumentos de política adoptados, es que se opta por estudiar ambos programas a partir de los fundamentos de la Economía Social y Solidaria (ESS).

Se utiliza el enfoque de “transferencia de políticas públicas”, a través del mismo se examina la posible influencia que tuvo el financiamiento internacional y las ideas en torno al pensamiento de la ESS en la selección de nuevos instrumentos de políticas y nuevas estrategias de implementación.

Es posible observar en América Latina a fines del siglo XX y principios del XXI una tendencia por parte de los gobiernos a promover el desarrollo de la ESS. La inclusión en la Constitución Ecuatoriana de 2008 de la ESS como parte del sistema económico de ese país, la creación de un Instituto de Economía Social en el año 2000 en Argentina, o el establecimiento en el año 2002 de una Secretaría de Economía Social dentro del Ministerio de Trabajo de Brasil, son ejemplos del intento por parte de los gobiernos de institucionalizar y promover el desarrollo de la mencionada economía. Guerra (2012) identifica dos formas de institucionalización: una a través de políticas públicas de promoción, desarrollo y control del sector, y una segunda vía que incluye a la ESS en nuevos marcos legales o la inclusión en la constitución de la ESS como sector económico. Coraggio (2013) por su parte, da cuenta de diferentes procesos de institucionalización, y los caracteriza en función del origen de este impulso, es decir, si la promoción de estos cambios se realiza desde los movimientos sociales o desde el gobierno.

En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio (2005-2010) asume luego de una gran crisis económica en el año 2002, tras la cual la pobreza alcanza a un tercio de la población del país, y la desigualdad social se incrementa (Midaglia y Antía, 2007). Con este trasfondo, el nuevo gobierno ensayó diferentes políticas para atender la emergencia social. El hito inicial es la creación en marzo de 2005 del Ministerio de Desarrollo Social, y el desarrollo el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). Según Midaglia (2007:139): *“Este programa focalizó su acción en el segmento social considerado como indigente, es decir, aquellos grupos que presentan serias dificultades para asegurar su reproducción física”*.

El Plan de Emergencia contaba con varios componentes, unos de corte asistencial como las transferencias monetarias y alimentarias; y otros de tipo inclusivo de más largo plazo, como los de capacitación, participación social y laboral, entre otros (Amarante et al. 2008). De esta forma, el nuevo gobierno ensaya nuevos programas sociales, dentro de los que se incluyen aquellos que fomentan emprendimientos.

Para Riero (2016: 225): *“el surgimiento de múltiples políticas en Uruguay, en una coyuntura de emergencia social (a partir de la crisis), hizo abordar la economía social y solidaria en gran medida como políticas de inclusión y compensación dirigidas a los sectores más vulnerables”*. En este marco, los emprendimientos de la ESS subsanarían externalidades negativas de la economía, tales como los problemas de empleo, la exclusión social y la informalidad (Riero, 2016; Coraggio, 2014 y Guerra, 2012).

El gobierno, a la hora de implementar programas en áreas productivas y de empleo, optó por el fomento de emprendimientos productivos, el autoempleo, y el desarrollo de cooperativas a través de políticas descentralizadas. Esto puede visualizarse en la investigación desarrollada por Midaglia, Castillo y Freigedo (2011) en la que se muestra que este tipo de iniciativas en el total de políticas descentralizadas, son las de mayor peso, representado un 27.5 % del total¹. Es decir que en el periodo se desarrollaron una serie de programas dedicados al financiamiento de emprendimientos. Para este trabajo se seleccionaron los programas PUR y fortalecimiento de emprendimientos productivos, porque ambos se encuadran en procesos de descentralización de los ministerios ejecutores, signados por la implementación de mesas territoriales de articulación con otras instituciones públicas y de participación de actores sociales. A su vez ambos programas cuentan con financiamiento internacional: fondos FIDA, FOCEM y donación de Venezuela.

Para la descripción y análisis de la formulación e implementación de los programas se realizaron entrevistas a técnicos y a cargos político – técnico con información calificada de forma de dar cuenta de estos procesos. Al mismo tiempo como técnica complementaria se realizó análisis de información secundaria proporcionada por los Ministerios.

2. Justificación y Problema

La elección de estudiar este tipo de programas radica en el fuerte impulso que se dio en el período estudiado a la promoción de microemprendimientos a través de programas

¹ En este período se avanza en el proceso de descentralización, a través del establecimiento de un marco institucional que la promueve: ley Nro 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (junio, 2008) y la Ley 18567, modificada por Ley 18.644 de Descentralización Política y Ciudadana (febrero, 2010); y del desarrollo por parte de diferentes Ministerios, de políticas y programas con base en territorial.

ministeriales. Dicha promoción se realizó sin una fundamentación clara y unívoca sobre las causas de desarrollo de este tipo de programas.

Si se analizan los programas objeto de estudio, se puede observar la apelación a ciertas características que imperan en la ESS, tales como las relaciones de equidad y solidaridad, el trabajo con la comunidad, y el impulso de redes de comercio de precio justo.

Sin embargo, la ESS es mencionada en el programa del FA como movimiento social, focalizando su accionar en el cooperativismo. Esto es visible en el programa de gobierno y en la ley 18.407 de 2008, que tiene como objetivo la regulación y promoción del sector cooperativo. En el marco de dicha ley se crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO) como rector de las políticas de este sector, y se establece la necesidad de investigación del sector de la ESS “(...) *de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción*” (Ley 18.407).

Se observa entonces continuidad en el reconocimiento y promoción de un sector tradicional del Uruguay como es el movimiento cooperativo², y un reconocimiento tibio a nuevas organizaciones económicas en el marco de la ESS. Dada la ausencia de promoción e inclusión a nivel programático, de otras organizaciones de la ESS, es interesante analizar cómo estos programas son creados e impulsados como un aporte al análisis de la conformación de la agenda nacional.

Es necesario advertir que entorno al concepto de ESS no existe un debate zanjado, sino que su definición está en construcción. Según Martí (2006:85) “*A lo largo de la historia, los sectores populares han tenido que poner en práctica diversas estrategias alternativas a las oportunidades que ofrecen el sector capitalista y el sector público, para poder satisfacer sus necesidades. Para dar cuenta de estas experiencias se han utilizado distintas denominaciones: economía popular, sector informal, actividades marginales, actividades ilegales, etc. A su vez, las unidades económicas que componen el sector han sido definidas como: microempresa, taller artesanal, trabajo por cuenta propia, trabajo independiente, pequeños emprendimientos, microproductores, pequeña producción. En los últimos años asistimos a un nuevo entusiasmo a nivel mundial por el estudio de las prácticas económicas de los sectores populares, motivado por los fenómenos de la globalización, creciente exclusión y concentración del ingreso*”.

Este tipo de prácticas se podrían incluir en dos grandes vertientes existentes sobre el tema: La Economía Social (ES) de origen europeo y la ESS de origen principalmente latinoamericano. La primera busca la inclusión social de los sectores sociales más vulnerables, en el que las prácticas los emprendimientos subsanarían externalidades negativas del capitalismo, como el desempleo. Por otra parte, la vertiente

² Sobre Cooperativismo en Uruguay ver Bertullo, J., Isola, G., Castro, D., & Silveira, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. Documento de Trabajo del Rectorado, (22).

latinoamericana concibe a estos emprendimientos como parte de un sistema económico diferente al capitalista.

En resumen, tenemos un concepto en construcción como es el de ESS, pero de fuerte impulso en el ámbito internacional, marcado a su vez por la confluencia ideológica de izquierda en varios gobiernos latinoamericanos. A este contexto se le suma la creciente globalización, que facilita el intercambio entre diferentes países en relación con las experiencias e ideas de políticas públicas, en este sentido Stone (2000:21) sostiene que la “*Globalisation has been both propelled by and creates new opportunities for policy transfer (...)*”. Esta coyuntura puede darnos indicios de que existen ciertos recorridos a nivel internacional de ideas y/o prácticas comunes sobre la creación e impulso de nuevas organizaciones económicas.

Un aspecto relevante es que los programas estudiados son financiados en gran medida por organizaciones internacionales, o en el caso del programa del MIDES, por un fondo de cooperación con Venezuela. Los estudios sobre la influencia de organizaciones internacionales y regionales en el impulso de determinadas políticas sectoriales en Uruguay son escasos. Uno de los trabajos que realiza una investigación con este tipo de enfoque es “Política y Conocimiento Especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)” (De Armas y Garcé, 2004). En este sentido, creo que el presente trabajo puede ser un aporte.

La influencia de organizaciones internacionales, regionales y de ciertos países particulares cobra particular relevancia, ya que en un marco de creciente desarrollo tecnológico y de integración regional, existe un incremento en el intercambio entre técnicos, académicos y políticos sobre diferentes temas y políticas implementadas. Por lo que este tipo de experiencias de intercambio puede ayudar a comprender la elección y el cambio de rumbo de las políticas domésticas.

Los puntos desarrollados anteriormente llevan a preguntarse:

¿Incide el financiamiento internacional y/o las ideas que circulan entre países sudamericanos en la adopción de este tipo de políticas?

¿Cuáles fueron los contenidos y objetivos de los programas que se tomaron de la economía social y solidaria?

Objetivo General

Analizar la formulación y la implementación de los programas: Emprendimientos Productivos y Proyecto Uruguay Rural, implementados por el MIDES y el MGAP respectivamente, en el período 2005 – 2010.

Objetivos Específicos

1. Describir el proceso de formulación y de implementación de ambos programas, así como sus fuentes de financiamiento.
2. Examinar los objetivos de ambos programas en función de las características de la denominada ESS.
3. Analizar el proceso de formulación y de implementación en función del enfoque de transferencia de políticas públicas.

3. Marco Teórico

En el presente trabajo se aborda la elección de políticas públicas a partir de la literatura Transferencia y Difusión de políticas públicas. Este abordaje teórico tiene en cuenta la influencia de factores externos en la política doméstica, a la hora de seleccionar o cambiar una política, programa o institución. A partir de este enfoque se analiza la elaboración y posterior implementación de los programas Uruguay Rural y Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos, en el período 2005 – 2010.

En la primera parte del capítulo se abordarán los conceptos de Transferencia y Difusión de políticas públicas, y el modelo de análisis adoptado para el estudio de la formulación e implementación de los programas. En una segunda parte, se desarrollará el concepto de Economía Social y Solidaria (ESS) para el análisis de los cometidos de los programas y modelos de implementación en América del Sur.

3.1 La Transferencia y Difusión de Políticas en la hechura de políticas públicas

Dar cuenta de los diferentes factores explicativos de la elección y el cambio de políticas implica jerarquizar y debatir entre distintos clivajes: la autonomía del estado o el poder de grupos sociales, las determinaciones estructurales o interacciones entre los actores sociales, el contexto internacional o la política doméstica, y entre ideas o intereses (Viguera, 1998). Habitualmente, los diferentes enfoques entrecruzan y superponen estos distintos clivajes³.

Las investigaciones sobre formulación e implementación de políticas públicas que ponen acento en la interdependencia de los países, y buscan una solución al llamado

³ Las explicaciones acerca de los cambios y de la elección de política se dividen habitualmente en dos grandes corrientes: Socio-céntrica y Estado-céntrica. La sociocéntrica basa su explicación en las actividades e intereses de los grupos sociales, estos son los que les dan contenido a las políticas y es a partir de las preferencias de estos que se opta por la continuidad o el cambio de las políticas. Dentro de las explicaciones sociocéntricas encontramos diversos enfoques: el de análisis de clases, el pluralista, el neo-corporativismo y la elección pública. En la corriente estado-céntrica la toma de decisiones de políticas se realiza básicamente dentro del estado. La explicación del cambio y elección de políticas se basa en las opciones de las élites estatales y de las condicionantes institucionales. Los enfoques que encontramos dentro de esta son: perspectiva del interés estatal, modelo de actor racional, enfoque de política burocrática (Grindle y Thomas, 1991).

problema de Galton, es decir “*quebrantar la clásica presunción de independencia entre los casos de análisis (...)*” [Rubio (2002:6)] se basan en dos grandes corrientes: difusión de políticas públicas y transferencia de políticas públicas. Estas corrientes analizan la interdependencia entre procesos políticos, y la forma en que la decisión tomada en un país influye en la toma de decisión de uno o varios países.

Según se afirma en la literatura mencionada Rose (1991), Dolowitz y Marsh (1996 y 2000, D. Stone (2000), Marsh y Sharman (2009), Evans y Davies (1999), Bennet (1992), Meseguer y Gilardi (2008), Lodge y James (2003), Rubio (2002), Weyland (2011)] la difusión y/o transferencia de políticas ha sido una práctica común realizada entre distintas unidades políticas en diferentes tiempos y espacios. En este sentido Weyland (2011:122) sostiene que “*A través de la historia, (...) los actores políticos se han visto atraídos e impresionados por las ideas diseñadas en otras unidades políticas*”.

Diferentes abordajes Metodológicos de la Difusión y en la Transferencia de Políticas

Como se mencionó anteriormente, la investigación sobre la internacionalización de las políticas públicas se divide en dos grandes literaturas: la de difusión y la de transferencia. Mientras que los estudios de difusión investigan fenómenos macros, basan su explicación en las estructuras y su metodología es generalmente cuantitativa⁴; los estudios sobre transferencia de políticas públicas son habitualmente empírico-descriptivos, ponen énfasis en el rol de los agentes, y su metodología es cualitativa y de análisis de casos. Marsh y Sharman (2009) alegan que ambos abordajes son complementarios, y que los estudios se enriquecerían con una mayor interacción entre los mecanismos de difusión y transferencia. Asimismo, los análisis de “*(...) difusión y transferencia se distinguen por las diferentes presunciones que conllevan con respecto a la relevancia de los factores estructurales y agénciales en los procesos de interdependencia entre procesos políticos. Así, transferencia es un término que se asocia con la existencia de una actividad intencional (...), mientras que el término difusión evoca la idea de contagio, y asume un rol más pasivo de los actores políticos en los procesos de exportación de políticas*” (Rubio, 2002:24).

En tanto, Evans y Davies (1999), señalan que el modelo desarrollado por Dolowitz y Marsh (1996) a partir de diferentes estudios sobre la elaboración de políticas con

⁴ Meseguer y Gilardi (2008) afirman que si bien las investigaciones con enfoque de difusión de políticas públicas son cuantitativas Weyland en su estudio *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, (2007) representa una excepción cualitativa. En relación con los estudios de difusión, Stone (2000) advierte sobre cierto sesgo en la selección de casos que llevaría a encontrar convergencia en el desarrollo de ciertas políticas. En este sentido Meseguer y Gilardi sugieren tener en cuenta la distinción entre convergencia de políticas y estudio de difusión ya que la convergencia es uno de los posibles resultados de la difusión de las políticas públicas. Esta distinción, sostienen los autores “*(...) es importante para cuestionar el sesgo de selección que caracteriza a la investigación actual: no necesitamos concentrarnos exclusivamente en el estudio de políticas que se han difundido de manera global y explosiva para comprender y analizar procesos de difusión*” (Meseguer y Gilardi, 2008: 318).

enfoque en la convergencia, difusión, el aprendizaje de políticas y la obtención de enseñanzas, es un marco que comprende los diferentes modos de difusión y transferencia⁵. Evans y Davies (1999:204), a su vez afirman que la “(...) *transferencia de políticas se usa como concepto genérico que abarca afirmaciones muy distintas acerca de la naturaleza de la elaboración de políticas*”.

A continuación, y teniendo en cuenta la complementariedad de ambos abordajes para este trabajo, cuando se aluda a ambas corrientes: difusión y transferencia se lo hará de forma indistinta, como sinónimos.

El incremento en la Interdependencia de Políticas Públicas

En la actualidad, una serie de factores confluyen promoviendo el aumento de la interdependencia de los países y de la posibilidad de convergencia de políticas⁶. Entre los factores identificados con este proceso de interdependencia se encuentran: las innovaciones tecnológicas que han revolucionado la comunicación, el proceso de globalización económica y social, la creación y legitimación de una serie de organismos internacionales y regionales que recomiendan y promueven determinadas políticas (Rubio, 2002).

Las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la comunicación conllevan al aumento en la accesibilidad de la información de técnicos, políticos, empresarios y consultores. A su vez los procesos de integración regional facilitan el establecimiento de contactos entre diferentes actores sociales y políticos que participan en conferencias, y realizan visitas para el intercambio de experiencias de políticas o programas intensificando el flujo de información entre actores.

La globalización económica y social es vista en sí misma como un proceso que incrementa la interdependencia funcional entre países. Lo que llevaría a que cada vez más, las decisiones tomadas en un territorio produzcan efectos económicos y sociales inmediatos e importantes en otros territorios⁷. Esto incentivaría a los partidos a la adopción de políticas por razones de competitividad económica o de disminución de

⁵ Cabe mencionar críticas a estos marcos analíticos como el de James y Lodge (2003) en el que se afirma que los conceptos de "lesson drawing" y política de transferencia son difíciles de distinguir de otras formas de elaboración de políticas. Sin embargo, en el argumento no se plantean posibles abordajes que vayan más allá de los factores domésticos para explicar la elección y el cambio de políticas.

⁶ Meseguer y Guilardi (2008) definen a la convergencia como un “*proceso de creciente semejanza global de las políticas*”.

⁷ Meseguer y Guilardi (2008) relativizan estas afirmaciones. Sostienen que desde el punto de vista sustantivo: “(...) *los procesos de difusión han existido desde siempre, y se les conoce desde hace mucho tiempo bajo la rúbrica del problema de Galton (...). Desde el punto de vista teórico, también son pocas las novedades; (...) todos los mecanismos de difusión señalados en la literatura tienen tradiciones antiguas en las relaciones internacionales, la política pública y la sociología (...) argumentamos que la verdadera novedad de los estudios recientes de difusión son las preguntas que los mismos plantean y que, sorprendentemente, ponen en duda el carácter general atribuido a la última ola de liberalismo político y económico*” Meseguer y Guilardi (2008:318).

externalidades negativas. Por otra parte, Rubio (2002:24) sostiene que *“las dinámicas de cambio social son cada vez más de alcance global, los gobiernos se enfrentan al mismo tipo de problemas (e.g., inmigración, desempleo) y ello incentiva la transferibilidad de programas y políticas”*.

Finalmente, otro de los elementos que promueve procesos de difusión y transferencia de políticas es la creación de diferentes organismos internacionales de financiamiento, de cooperación internacional, o de integración regional (Unión Europea, Nafta, Mercosur) que *“han institucionalizado mecanismos de comunicación tendientes a facilitar la difusión horizontal o entre países, y han promovido la armonización de políticas a través de prácticas de persuasión (actuando como ‘ideational entrepreneurs’, generando nuevos conceptos o políticas y favoreciendo su diseminación de diferentes formas) o de semicoerción (estableciendo la adopción de cambio institucional o una determinada medida política como prerrequisito para la obtención de ayudas financieras)”* (Rubio, 2002:24).

Incentivos y Motivos de los políticos para la Transferencia/Difusión

La interdependencia de los países propició un incremento en la importación/exportación de políticas, reduciendo los costos de los hacedores de políticas en la formulación e implementación de políticas, al conocer experiencias de otros países. Otro incentivo mencionado para que los países adopten políticas “exitosas” desarrolladas en otros países es el de la capacidad de dotar de legitimidad una decisión que no es ampliamente aceptada en una sociedad.

Los gobiernos buscan experiencias de programas y/o políticas implementadas por otros países ya que los problemas no son únicos, sino que, por el contrario, y como afirma Pérez (2002), hay un conjunto de elementos de estos problemas que son comunes entre estados o regiones y existen incentivos para buscar soluciones y experiencias de otros lugares por parte de los formuladores de políticas y obtener información sobre programas de agencias que han lidiado ya con el mismo tipo de problemas.

Pérez (2002), a su vez afirma que la probabilidad de que un país haga frente a una situación problemática de la misma manera que otro, aumenta cuando dos o más países tienen una situación socioeconómica o ideológica similar, un lenguaje común, costumbres parecidas. Incluso según se afirma en la literatura de la difusión de políticas públicas es posible encontrar una serie de patrones de difusión de políticas a nivel regional (Stone, 2000).

Los diferentes motivos políticos para utilizar experiencias de otros países son: el interés de colocar cierto asunto en la agenda nacional, presión política, adoptar acciones ejemplares de otros países, optimizar la búsqueda de la mejor política y legitimar conclusiones ya alcanzadas (Bennet, 1992). Estos motivos determinarían el tiempo, naturaleza y alcance geográfico de la política que se desea transferir. Estas motivaciones están intrínsecamente vinculadas con los mecanismos de transferencias de políticas

públicas, ya que, la probabilidad de que se implemente una política innovadora aumenta si la misma es considerada exitosa en varios países y esto a su vez incrementa la probabilidad de que otros países adopten la misma política, como forma de solucionar un problema identificado.

3.1.1 Modelo de Análisis Adoptado

El modelo utilizado para el análisis de la elaboración de los programas que fomentan emprendimientos productivos está basado en el desarrollado por Dolowitz y Marsh (1996 y 2000). En dicho modelo se identifican las políticas, programas e instituciones que se pueden revisar y eventualmente transferir, su factibilidad de adopción, se distinguen los actores que potencialmente pueden llevar a cabo la transferencia y se analizan los mecanismos de transferencia de políticas implicados en el proceso,

Este proceso de revisión es conocido como marco heurístico de transferencia de políticas, y es definido como “(...) *the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system*” (Dolowitz y Marsh, 1996:5).

Dolowitz y Marsh (2000) identifican grados de transferencia, estableciendo un *continuum* que va de la transferencia voluntaria a la coercitiva.⁸ Esto es criticado por James y Lodge (2003) ya que afirman que, al establecer en una única dimensión para analizar a los diferentes tipos de formulación de políticas, se limita el alcance potencial del marco heurístico. Para estos autores, el *continuum* no capta las diferencias entre las teorías en que la transferencia es voluntaria, y sostiene que la coerción dada por imposiciones de organizaciones internacionales conllevaría a un extremo de racionalidad limitada a partir de las exigencias establecidas por las organizaciones internacionales involucradas.

Weyland (2006) “*desarrolla un enfoque psicológico de la toma de decisiones, analizando casos comparados cualitativamente. Su investigación encontró que una forma claramente delimitada de la racionalidad prevalece en la difusión transnacional de las innovaciones políticas. Las decisiones son tomadas entonces en base a una racionalidad limitada, y en base a ciertos atajos heurísticos cognitivos – representatividad, disponibilidad y anclaje– que se utilizan para procesar la información de la que se dispone*” (Osorio y Vergara, 2016: 244-245). Los políticos toman decisiones en cortos períodos de tiempo y con un número acotado de estudios, en

⁸ Las transferencias voluntarias son definidas como de extracción de lecciones (*lesson drawing*), las cuales tienen su base en la corriente racionalista, y las transferencias coercitivas se ubican en las corrientes neodependentistas.

este marco realizan un “atajo cognitivo” que los lleva a ponderar la información recibida al inicio del proceso de toma de decisiones (Osorio y Vergara, 2016).

Este comportamiento lleva la convergencia de políticas, ya que no se modificarían las políticas en mayor medida luego de adoptadas. A partir de las críticas de James y Lodge (2003) al modelo del continuo, y de las críticas señaladas en las investigaciones realizadas desde la literatura de la difusión y de la transferencia sobre el excesivo énfasis en la racionalidad y la intencionalidad de los políticos a la hora de seleccionar y adoptar determinadas políticas (Weyland, 2002; Rubio, 2002), es que se opta en el modelo desarrollado a continuación, por no utilizar el continuo de transferencia voluntaria a la coercitiva, y en su lugar utilizar mecanismos de difusión. A su vez se caracteriza a los actores con una racionalidad limitada (Lindblom, 1991), en un marco de toma de decisiones estratégicas signadas por restricciones temporales, internacionales y de su contexto nacional.

Tomando en cuenta los modelos de análisis desarrollados por Dolowitz y Marsh y mecanismos de difusión, se definen diferentes dimensiones para abordar el análisis de la transferencia de políticas.

3.1.2 Dimensiones para el análisis de la formulación y la implementación de los programas de fomento de emprendimientos

3.1.2.1. Actores involucrados en el proceso de las políticas de transferencia

Es importante examinar quién o quienes están involucrados en el proceso de transferencia ya que se plantean importantes cuestiones empíricas sobre el grado en que se produce la transferencia, y hasta dónde un país puede optar por participar en el proceso. En este sentido, Dolowitz y Marsh (2000:10) afirman que la mayoría de las investigaciones analizadas “(...) *has implicitly or explicitly, argued that there are borrowers and lenders and that these roles seldom change* (Robertson 1991; Robertson and Waltman 1992; Rose 1993). *However, this is not a universal rule; often countries classified as lenders draw lessons while countries classified as borrowers act as models for other political systems*”.

El grado en el que estén involucrados estará dado por las arenas de políticas involucradas, la etapa del ciclo electoral en que se encuentran partidos y funcionarios electos, entre otros. Es necesario advertir que tanto consultores, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, a diferencia de la mayoría de las categorías de actores involucrados en el proceso de la transferencia de políticas, actúan como agentes de traslado voluntario y coercitivo. Más importante aún, ambos pueden ser utilizados por otros actores para ayudarles en sus esfuerzos para transferir o forzar a otros a transferir políticas (Dolowitz y Marsh, 2000).

3.1.2.2. Lo transferido y su factibilidad adopción

En esta dimensión se busca identificar qué es lo que se transfiere en el proceso, teniendo en cuenta que esto dependerá del problema o situación objeto de resolución, y su factibilidad de adopción. Considerando que la similitud de problemas y de políticas no implica que toda política pueda ser adoptada por otro país.

Las categorías plausibles de transferencia son: los objetivos de las políticas, el contenido de las políticas, instrumentos de política, programas, instituciones, ideologías, ideas, actitudes y experiencias negativas. Es importante distinguir entre las políticas, que son vistas como amplias declaraciones de intenciones y que por lo general indican la dirección a adoptar por los responsables políticos, y los programas, que son los medios específicos del curso de acción que se utiliza para implementar las políticas. Como indican Pressman y Wildavsky (1973): *"The word 'program' (...) can be conceived of as a system in which each element is dependent on the other (...) Policies imply theories. Policies become programs when, by authoritative action, the initial conditions are created." Thus, it should be clear that each policy can have multiple programs, while a program is a complete course of action in and of itself*".

Rose (1991) identifica una serie de factores que pueden limitar o facilitar la transferencia de políticas:

- La ideología, tanto político, económica y social, si es similar entre países, puede favorecer la fluidez en la transferencia.
- La instrumentación de nuevas políticas tiene un costo económico, lo que implica una restricción para su posible transferencia. Si no se logra cubrir el costo de contar con una nueva política, esta no se puede transferir, aunque sea una posible solución a un problema.
- Para que una política tenga posibilidades de adopción, tiene que cumplir con requerimientos técnicos y políticos. Si los políticos están de acuerdo que es deseable la implementación de una determinada política y los expertos consideran que es viable, es muy factible que se exporte. En caso de que uno de los actores mencionados rechace la política, disminuye significativamente la factibilidad de adopción de la política. En ambos casos se pueden producir bloqueos, se podría dar que los políticos decidan no adoptar la política en cuestión, y dejar sin herramientas para que expertos y burócratas implementen las políticas. También se pueden dar incompatibilidad si algunos programas plausibles de transferencia rebasan las capacidades técnicas de un país.

3.1.2.3. Mecanismos de transferencia

Las ideas y los paradigmas de políticas son ejes transversales en los distintos mecanismos. Como señalan Beland y Cox (2010:3) *"ideas shape how we understand political problems, give definition to our goals and strategies, and are the currency we*

use to communicate about politics. By giving definition to our values and preferences, ideas provide us with interpretive frameworks that make us see some facts as important and others as less so". En este sentido, la identificación e influencia de un determinado mecanismo en la transferencia dependerá, entre otros factores, de las ideas y saberes especializados en torno a un tema.

Previo a la descripción de estos es necesario puntualizar que los mecanismos pueden solaparse, es decir, que en las distintas etapas del ciclo de políticas pueden identificarse más de un tipo de mecanismo, y que el tipo de transferencia involucrado en cualquier caso particular dependerá de factores tales como: lo que se transfiere en el proceso y la etapa del proceso de elaboración de políticas en la que ocurre la transferencia.

Los mecanismos usualmente identificados en la literatura (Simmons, Dobbins y Garret, 2006; Meseguer y Gilardi, 2008; Osorio 2016) y en los que existe un consenso relativo para el análisis de los procesos de importación/exportación de políticas encontramos: la competencia, el aprendizaje, la emulación, y la coerción.

3.1.2.3.1 Competencia

Este difusor funciona a partir del establecimiento de un instrumento económico por parte de un país integrante de un mercado determinado, y actúa como impulsor para la adopción de ese instrumento por otro país para poder seguir participando de ese mismo mercado. *"La idea básica consiste en que la adopción de una medida determinada en un país crea una ventaja comparativa a su favor que "fuerza" a los competidores a hacer lo propio, so pena de padecer una pérdida económica"* (Meseguer y Gilardi, 2008: 323). Este mecanismo de transferencia no es utilizado para el análisis debido a que se circunscribe al análisis de políticas económicas.

3.1.2.3.2. Aprendizaje

El aprendizaje implica una decisión racional de los gobiernos por adoptar políticas o instituciones desarrolladas en otros países, que son reconocidas como exitosas. Es decir, que los políticos en condiciones de incertidumbre evalúan las políticas implementadas en otros países y deciden según la información obtenida, la transferencia completa o parcial de la política. Según la literatura este mecanismo llevaría a los actores a evaluar de mejor forma la efectividad de las distintas opciones de políticas. *"Learning can lead to complete or partial policy transfer and may take place on a strictly bilateral basis, or through transnational problem solving in international policy networks or epistemic communities. Of course, the assumption of rationality can be relaxed by employing a conception of bounded rationality. In this vein, Weyland in particular has emphasized the importance of bounded rationality and cognitive heuristics in learning (2004, 2005), which may lead to patterns of diffusion distinct from fully rational learning"*. (Marsh y Sharman, 2009:271).

3.1.2.3.3. Coerción

Es cuando organizaciones internacionales presionan a un país o a un conjunto de países para que adopten una política determinada. Las organizaciones internacionales tales como la OCDE, G-7, el FMI y las Naciones Unidas y sus diversas agencias, juegan un papel cada vez más importante en la propagación de ideas, programas e instituciones en todo el mundo. Estas organizaciones internacionales influyen en los responsables políticos directamente, a través de sus políticas y condiciones del préstamo, e indirectamente, a través de la información y de las políticas que difunden en sus conferencias e informes (Dolowitz y Marsh, 2000). En este sentido, si bien estas organizaciones han actuado como agentes de transferencia coactiva, también son agentes de transferencia voluntaria en sus distintos mecanismos.

3.1.2.3.4. Emulación

Es un proceso de imitación o copia de políticas o programas extranjeros socialmente valorados. A diferencia del aprendizaje, la emulación toma en cuenta factores simbólicos o normativos, la preocupación técnica o racional por la eficiencia y efectividad es relativizada. “*States adopt the practices and institutional forms of social leaders (either states perceived to be more advanced or models provided by international organizations) and thereby are perceived by others and themselves as being advanced, progressive and morally praiseworthy*” (Marsh y Sharman, 2009:272). Habitualmente la emulación es una táctica deliberada de los gobiernos por adquirir legitimidad.

3.1.2.3.5 Mecanismos: Motivaciones y Medios

De forma de determinar cuál de los mecanismos interviene en la transferencia se identifican las motivaciones y medios presentes en cada uno. En el aprendizaje los actores operan motivados por encontrar una solución a un problema público presente en la agenda nacional o en el programa de gobierno. El medio es la búsqueda de una solución a través de un proceso de conocimiento de distintas opciones desarrolladas en otros países. En tanto, en la emulación la motivación es emular a un país o un conjunto de países con mayor status.

Entre ambos mecanismos pueden existir zonas de entrecruzamiento ya que en la emulación puede existir o no el problema público, pero la motivación está basada en aspectos simbólicos de la adopción de una política, en el estatus que deviene de la implementación de esas políticas o la integración a una tendencia regional o global. El proceso de conocimiento de opciones de políticas y la adaptación de esta al medio local es limitado ya que existe proceso de conocimiento de opciones acotado. En el caso del mecanismo de coerción la libertad de elección es limitada pero no nula. Los actores operan motivados por incentivos o presiones de organismos internacionales, y la adopción de la política está influida por ellos. Los medios que utilizados para la adopción implica un conocimiento acotado de la política, y puede o no realizarse una adaptación al contexto local (Osorio, 2015).

3.2 Economía Social y Solidaria

Para estudiar el contenido de la política y la transferencia de ideas e instituciones en los programas analizados, se profundizará en el concepto de ESS. Por un lado, observando si los objetivos establecidos están conceptualmente ligados a la ESS, y por otra parte, analizando las trayectorias de las políticas públicas del sector a partir del modelo de Dolowitz y Marsh (2000) y de la tipología de Guerra (2009) sobre la implementación de la ESS en América Latina.

Para realizar dicho abordaje se realiza en primer lugar una breve reseña del término ESS y de su trayectoria en América Latina, luego se mencionan los tipos de modelos desarrollados por Guerra (2009) de institucionalización de la ESS en América Latina, y finalmente se identifican las dimensiones a utilizar para analizar el sector.

Reseña Histórica

Diferentes académicos [Guerra (1997), Monzón (2006), Laville (2005), Orellana (2007)] reconocen que el concepto de economía solidaria tiene sus raíces en diferentes vertientes teóricas y de pensamiento desarrolladas en el SXIX, principalmente en Europa⁹. En este sentido Monzón (2006) sostiene que las diferentes manifestaciones asociativas y alternativas de hacer economía surgen como respuesta a la pérdida de las redes sociales generada por la evolución del capitalismo durante los siglos XVIII y XIX.

Laville (2005) distingue tres subconjuntos de estatutos jurídicos desarrollados a partir del siglo XIX que regulan y dan forma a las actividades asociativas, estas son: las cooperativas, mutualidades, y asociaciones. Las primeras experiencias **cooperativas** datan de mediados del siglo XIX¹⁰. Desde ese momento se produce un sostenido crecimiento de este tipo de organizaciones. Con el desarrollo del capitalismo, las cooperativas se integran al sistema compitiendo en los mismos términos que las empresas por lo que su proyecto político original se va desdibujando (Laville, 2005). Las **mutuales** están integradas por profesionales o por miembros de un área de actividad social, y surgen para brindar apoyo a la vejez, a personas enfermas, etc. Esta forma asociativa basada en criterios solidarios se modifica a partir del desarrollo del

⁹ Guerra (1997) hace alusión de diferentes corrientes teóricas y de pensamiento de la que surge la economía solidaria, entre las que desatacan la economía social de origen francés en el siglo XIX, el socialismo utópico, la economía comunitaria, la economía humana, y el cooperativismo.

¹⁰ Una de las experiencias fundacionales del movimiento cooperativo surge en el marco de la Revolución industrial y está asociado con la conformación en 1844 de la Sociedad Cooperativa de los Equitativos Pioneros de Rochdale, sus principios fueron reformulados posteriormente por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la última data de 1995, y establece como principios: afiliación voluntaria y abierta a toda persona capaz de utilizar sus servicios; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios en la distribución de los excedentes de ejercicio en proporción a sus operaciones con la cooperativa e interés limitado y voluntariamente fijado para el capital social; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; interés por la comunidad (Monzón, 1995).

Estado benefactor. Luego de la Segunda Guerra Mundial, las mutuales de salud se convirtieron en organismos de previsión social complementarios a los regímenes obligatorios del nuevo Estado Social. Las **asociaciones** son organizaciones no lucrativas adoptan el estatuto de asociación o de fundación, y se reconocen integrantes del Non profit sector de matriz estadounidense, o del voluntary sector de origen Británico. Las asociaciones según Laville (2005) se conforman a partir de una fuerte articulación con el Estado de Bienestar.

Estas organizaciones (cooperativas, mutuales y asociaciones) son identificadas clásicamente dentro del concepto de Economía Social (ES), de amplia difusión en Europa, Asia, África y algunos países Latinoamericanos (Monzón, 2006). Este tipo de asociaciones junto con otras formas de organización social tienen una fuerte expansión en las últimas décadas del siglo XX y son consideradas por Monzón (2006) como de utilidad social, lo que le da un mayor interés y es foco de atención de políticos y científicos.

Cabe mencionar previo al desarrollo del concepto de ESS, que el desarrollo teórico en América Latina de las últimas décadas se distancia del concepto de ES elaborado por organismos gubernamentales europeos, ya que según diversos autores (Guerra, 2003; Fajardo, 2009, Oxoby, 2010) la ESS posee un proyecto político transformador de lo social, político y económico; y a su vez incluye actividades como las informales no integradas en la versión europea.

Concepto ESS y su implementación en América Latina

El concepto está signado por una gran dispersión y ambigüedad en su definición, identificándose una gran variedad de expresiones: sector voluntario, tercer sector, economía social, economía solidaria, economía social y solidaria, socioeconomía de la solidaridad, economía popular, entre otros. Si bien todas las corrientes abogan por la importancia de la ES y la necesidad de su fortalecimiento para crear una economía más humana, las mismas según Morais (2008) no describen las mismas realidades y no siempre delimitan el mismo campo de actividades. Un segundo ámbito de discrepancia identificado es el concepto de economía utilizado por las distintas vertientes teóricas por (Oxoby, 2010). En este sentido, desde la categoría ES se utiliza una definición de origen neoclásico, mientras la Economía Solidaria se basa en su formulación teórica de origen antropológico, en particular el desarrollado por Karl Polanyi¹¹. Otros académicos en busca de devolver a la economía su carácter inherentemente social, crean una nueva disciplina, denominada Socioeconomía¹².

¹¹ Las tesis de Karl Polanyi, apunta que no fue sino hasta la revolución industrial que los mecanismos de mercado de intercambios comienzan a primar por sobre las relaciones de reciprocidad y redistribución. (Guerra, 2003).

¹² La socioeconomía fundada por sociólogos y economistas entre los que se destacan Boulding, Hirschman, Galbraith, Sen, Simon, Bordieu, Etzioni se basa en la siguientes premisas: "1) las personas no son entendidas como seres calculadores, su característica primordial no es su racionalismo, sangre fría y propio interés. 2) modificación del argumento de racionalidad. 3) la imbricación societal del mercado,

Entre los autores que abordan el concepto encontramos a Paul Singer, Luis Razeto, Jean Loius Laville, Pablo Guerra, José Luis Coraggio, José Luis Monzón. También desde distintas organizaciones internacionales: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Mercosur, la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), Naciones Unidas (NNUU), la Red Intercontinental de Promoción de la economía social y solidaria (RIPESS), entre otros, han realizado diferentes abordajes de promoción y de conceptualización del sector.

El desarrollo de diferentes manifestaciones de un modelo económico alternativo tiene en la corriente latinoamericana grandes momentos de expansión que están ligados intrínsecamente a las crisis económicas del continente. La última expansión data de fines del Siglo XX, cuando una nueva crisis asola el continente, y se observa un incremento de la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores, y de otras experiencias asociativas. Las expansiones tienen un correlato tanto en la producción académica en torno al fenómeno, como en la implementación de políticas públicas que promueven estas experiencias.

El término de reciente definición y uso en diferentes ámbitos académicos, seminarios y congresos, es el de Economía Social y Solidaria (ESS). Este concepto reconoce y admite dentro de él a las clásicas organizaciones de la ES e incorpora otro tipo de organizaciones integradas por la Economía Solidaria. En el encuentro latinoamericano Lima +10 se define a la ESS como una economía “(...) basada en valores humanos y principios de solidaridad, que propugnan el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación de la política, la economía y la sociedad (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas creadas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía” (RIPESS, 2007:15).

Guerra (2007) identifica tres fuentes teóricas en la que se funda la Economía Solidaria en América Latina. La vertiente de mayor desarrollo científico es la elaborada por Luis Razeto, quien acuña el término en la década de los 80. Razeto identifica diferentes prácticas de economía alternativa, y apela a la incorporación de la solidaridad en la economía tanto en la práctica como en la teoría, definiendo a la economía con una racionalidad diferente. Razeto define y ubica al factor C (solidaridad y la cooperación) como el organizador de las actividades económicas. Para este modelo el segundo factor organizador es del trabajo, y el mismo es incorporado por encima del capital (Razeto, 1999).

y el consecuente papel en él de las instituciones y el poder político; y 4) el incremento de elementos empírico-inductivos en el estudio del comportamiento económico”, (Guerra, 2014:33).

3.2.1 Dimensiones para el análisis de la ESS

3.2.1.1 Modelos de Implementación de la ESS en América Latina

A continuación, se exponen las categorías desarrolladas por Guerra (2009) para observar las trayectorias en la implementación de la ESS en América Latina. El autor afirma que, a partir de la asunción en el siglo XXI de gobiernos de izquierda, se han desarrollado políticas públicas que identifican y promueven la ESS. Distingue tres modelos latinoamericanos de implementación de la ESS: el modelo tradicional, el ampliado y el de fragmentación, cada uno concibe a la ESS y al cooperativismo de forma diferente, y por tanto su institucionalización tiene diferentes trayectorias. En el modelo tradicional, las políticas públicas del país hacen alusión únicamente al sector cooperativo y la ESS si es mencionada, lo es de forma marginal. En el modelo ampliado; se incorpora una visión de la ESS menos restrictiva que la anterior incluyendo en la misma al cooperativismo. En tanto, el modelo fragmentado se caracteriza porque las políticas públicas y la legislación separan en ese reconocimiento y fomento a la ESS del Cooperativismo.

3.2.1.2. ESS: Fases del sistema económico

Razeto (1988) identifica tres racionalidades económicas distintas: la hegemónica, que sería la capitalista; la estatal; y la de la solidaridad. En esta última forma es en la que nos centraremos y analizaremos las distintas fases del proceso económico: producción, distribución, consumo, circulación, acumulación como insumo para la creación de las dimensiones objeto de análisis:

3.2.1.2.1. Producción

En el proceso de producción de la ESS los principales factores son el trabajo y comunidad, y no el capital, a diferencia de la economía capitalista. De esta forma, la producción en la ESS se realiza a través de lazos de compañerismo y cooperación entre los integrantes del emprendimiento. Es decir que la racionalidad económica de este sector está signada por el Factor C que *“(...) se manifiesta en la cooperación en el trabajo, que acrecienta la eficiencia de la fuerza laboral; en el uso compartido de conocimientos e informaciones que da lugar a un importante elemento de creatividad social; en la adopción colectiva de decisiones, en una mejor integración funcional de los distintos componentes funcionales de la empresa, que reduce la conflictividad y los costos que de esta derivan; en la satisfacción de necesidades de convivencia y participación, que implica que la operación de la empresa proporciona a sus integrantes una serie de beneficios adicionales no contabilizables monetariamente, pero reales y efectivos; en el desarrollo personal de los sujetos involucrados en las empresas, derivados de la comunicación e intercambio entre personalidades distintas, etcétera”* (Razeto, 1998: 8). Otro elemento distintivo de la ESS es la búsqueda de una producción socialmente responsable, de cuidado del medioambiente y la biodiversidad.

3.2.1.2.2 Distribución

En el proceso de asignación de los recursos y/o productos económicos, las relaciones que priman son las de cooperación, comensalidad, reciprocidad y donación. Las relaciones de cooperación implican que cada integrante de la actividad en desarrollo recibe de acuerdo al aporte realizado (cooperativas). En las relaciones de comensalidad los sujetos aportan y luego se redistribuye según las necesidades de cada integrante (familias y comunidades); en las relaciones de reciprocidad cada uno aporta sin esperar a cambio un aporte de igual valor (relaciones de vecindad); las relaciones de donación, incluye las relaciones de gratuidad y trabajo voluntario (solidaridad entre países), (Guerra, 1999). Coraggio (2011) agrega para este punto el hecho de no admitirse la explotación del trabajo ajeno, la distribución y redistribución se da en procura de la justicia entre sus miembros, evitando la promoción de relaciones salariales.

3.2.1.2.3 Consumo

Es definido por Guerra (1999, 4) como *“proceso que implica la utilización de bienes y servicios para la satisfacción de alguna o algunas de las diversas necesidades humanas que redundará en un posterior beneficio o deterioro de su integridad”*. En el sector solidario se busca tener un consumo responsable¹³, “no consumista” donde existe una mayor austeridad, y satisfacción del complejo integral de las necesidades humanas (Guerra, 1999). El consumo responsable tiene particular relevancia en el ciclo económico de la ESS ya que la decisión de los consumidores redonda en el impulso de la ESS. Esta categoría no se utiliza en el análisis, ya que el consumo es parte de la demanda, por lo que la promoción de esta no está presente en el tipo de programas analizados.

3.2.1.2.4 Circulación

Esta fase se encuentra entre las etapas de producción y consumo, la misma implica la creación de redes de productores de una economía alternativa. En la misma se busca reducir el costo de distribución, primando el precio justo del bien o servicio brindado. Asimismo, se facilita la comercialización del producto y se promueve el consumo de estos bienes por parte de la comunidad, organizaciones e integrantes de estas redes. La creación de redes de comercio justo facilita según Coraggio (2011: 388) el *“(…) acercamiento socio económico y personalización de las relaciones entre productores y consumidores. Reducción de los costos de intermediación”*.

¹³ Al consumir se colabora en todos los procesos que hacen posible el bien o servicio consumido, seamos o no conscientes de ello. Estos procesos tienen implicaciones de carácter económico, social y medioambiental, por lo que en el momento de elegir entre las distintas opciones que ofrece el mercado, el consumidor responsable debe estar informado, ser crítico y consciente con respecto a estas repercusiones (Orellana, 2007)

3.2.1.2.5 Acumulación

La acumulación incluye el ahorro y la inversión. Para Guerra (1999:8) debería incluirse en la teoría del consumo ya que según que el autor a diferencia de lo que se define en la económica capitalista de que *"se acumula lo que no se consume"* en la ESS *"se acumula lo que se consume de determinada forma"*. En el sector solidario se han desarrollado herramientas de ahorro, inversión y crédito solidario: como asociaciones de ahorro e inversión, cooperativas de créditos, bancos cooperativos, experiencias de ahorro alternativo. Estas instituciones ponderan la utilidad social, el respeto por las personas, el medio ambiente, el vínculo con la comunidad.

3.2.1.2.6 Organización Interna

En la ESS se valora el trabajo asociativo y autogestionado. Se incluyen en la ESS diferentes tipos de organizaciones (a diferencia de la Economía Social Europea), y se caracterizan a grandes rasgos por su autonomía en la toma de decisiones, la libertad de adhesión y proceso de toma de decisión democrática.

4. Marco Metodológico

El diseño de investigación de este trabajo es un estudio de caso múltiple de corte descriptivo. En el mismo se focaliza en la descripción y el análisis del proceso de formulación e implementación de los programas: Emprendimientos Productivos del MIDES y el proyecto Uruguay Rural del MGAP.

Los estudios de caso múltiple *"(...) se hacen las mismas preguntas a los distintos casos, comparando las respuestas para llegar a conclusiones. Así, las evidencias basadas en varios casos se pueden considerar más sólidas y convincentes (...) De hecho, cada caso debe ostentar un propósito determinado, por lo que la elección de los mismos no se realiza según los criterios muestrales estadísticos sino por razones teóricas, buscando un conjunto de casos que sea representativo del fenómeno a analizar"* (Murillo, et al., 2002:8). Es necesario matizar esta afirmación ya que la cantidad de casos en la actual investigación es reducida. De todas formas, el tener más de un caso habilita la obtención de mejores rendimientos en la investigación. El objetivo es utilizar esta metodología de forma de conocer en profundidad los casos seleccionados.

Casos seleccionados

La selección de los casos se basó en la similitud de los mismos en el modelo de descentralización administrativa implementado por el MGAP y el MDES en 2005. Ambos ministerios establecieron mesas interinstitucionales y participativas para gestionar distintos programas en el territorio. Por otra parte, los programas, si bien se desarrollan en diferentes ámbitos uno rural y otro urbano, tienen como objetivo mejorar las condiciones de vida de personas en situación de pobreza a través del apoyo a emprendimientos productivos. También ambos programas contaron en sus inicios con fondos provenientes de organismos internacionales.

Técnicas de investigación utilizadas

Las técnicas utilizadas en el trabajo de investigación fueron el análisis documental y las entrevistas semi estructuradas y notas de prensa. Las entrevistas se dividen en dos grupos, uno perteneciente al MIDES y otro al MGAP. A su vez, cada grupo se divide entre aquellas personas que participaron de los programas desde un rol político y aquellos que participaron como técnicos aportando desde la formulación o desde la ejecución.

Se utilizaron dos pautas de entrevista, una para los participantes con rol político a los que se les preguntó en base a dos ejes: uno sobre los antecedentes y la formulación del programa, y otro eje relacionado al diseño de la gestión. A los técnicos se les realizaron preguntas sobre los objetivos del programa y su ejecución.

En el año 2012 se realizaron 9 entrevistas, 5 a técnicos y cargos político – técnicos del Programa Emprendimientos Productivos del MIDES y 4 a técnicos y cargos político – técnicos del PUR – MGAP. Los técnicos de campo entrevistados trabajaron en distintos departamentos del país: un técnico del programa Emprendimientos Productivos del MIDES trabajó en Salto y Artigas, otra en Cerro Largo y del MGAP una de las técnicas trabajó en el departamento de Canelones y una dupla que trabajo en Artigas.

Por otra parte, se realizó un análisis documental del programa del Frente Amplio 2005-2010, documentos internos de los programas: Informes de cierre y evaluaciones de las instituciones de procedencia y de los organizamos financiadores, investigaciones y artículos académicos sobre la ESS en América Latina.

4.1 Diseño de la Investigación

A continuación, se presenta la operacionalización de los conceptos teóricos desarrollados en el marco teórico. En primer lugar, se presentan conceptos de menor grado de abstracción: actores involucrados en la transferencia, niveles de gobernanza, modelo de implementación en América Latina, factibilidad de transferencia y lo transferido.

| Dimensiones | | | |
|-------------|---|------------------------------|---|
| | Actores | Modelo de Implementación ESS | Lo transferido y su Factibilidad de adopción |
| Categorías | <ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios Electos. - Partidos Políticos, Burócratas. - Funcionarios Públicos. - Grupos de presión políticos. - Empresarios y expertos. - Empresas transnacionales. - Grupos de reflexión. - Instituciones supranacionales gubernamentales y no gubernamentales. - Consultores. | Modelo Tradicional | Objetivos de políticas, contenido de políticas, instrumentos de políticas, programas, instituciones e ideas |
| | | Modelo Ampliado | Ideológica - Coincidencia ideológica izquierda - derecha entre el receptor de la transferencia y el actor que transfiere Económica: - Existencia de recursos en el país receptor. |
| | | Modelo Fragmentado | - Disponibilidad de financiamiento. Armonización Política Burocrática en el país receptor de la institución ejecutora |

Actores

Para analizar la formulación e implementación de los programas se identifican los actores participantes, en función de la categorización de Dolowitz y Marsh (2000).

Modelos de implementación de la ESS en América Latina

Para la medición de los modelos se utiliza la caracterización de Guerra (2009) en el que se establecen 3 modelos de políticas públicas de promoción de la ESS. Los modelos se definen en función de la conceptualización de la ESS, es decir, si las políticas son de cuño tradicional aluden y fomentan el cooperativismo y no se menciona a la ESS, o si las políticas públicas reconocen la existencia de la ESS y la promocionan. Para la medición se toman en cuenta las legislaciones de alcance nacional, y se incluyen los proyectos promovidos por organizaciones internacionales asociadas a los programas objeto de estudio.

Lo Transferido y su factibilidad de adopción

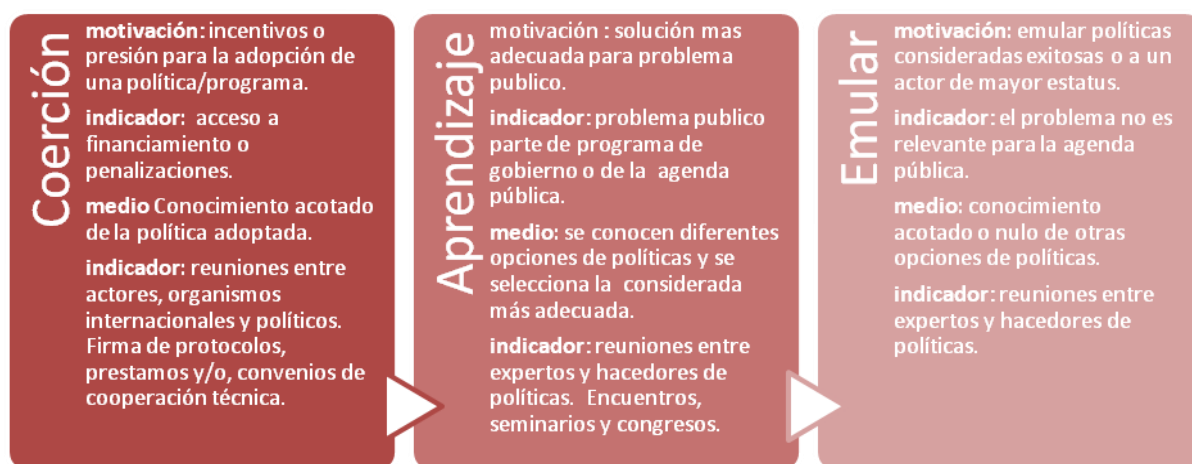
Se identifican siete tipos de elementos que podrían ser objeto de una transferencia. Esta tipología se distingue de la que los autores desarrollaron en su trabajo anterior (Dolowitz y Marsh, 1996), ya que distinguen entre políticas (objetivos, contenidos e instrumentos) y programas, en el entendido de que las políticas señalan grandes lineamientos mientras que los programas son los medios específicos de esas políticas.

A su vez se analiza la factibilidad de adopción a partir de la coincidencia ideológica entre los actores que operan como receptores de la política y los actores que transfieren políticas; a la disponibilidad de fondos para la adopción de una nueva política y al grado de acuerdo entre los ejecutores desde el rol técnico y el político.

En segundo lugar, se presentan los conceptos con un mayor grado de abstracción: **mecanismos de transferencia y fases del ciclo de la ESS**, que necesitan de una categorización previa para la medición.

Para la medición de los mecanismos se utiliza la operacionalización desarrollada por Osorio (2015) para identificar mecanismos de difusión en la adopción de programas de transferencia condicionada en Chile. Para la medición la autora divide cada mecanismo entre motivos y medios y de esta división se establecen indicadores:

Mecanismos de Transferencia



Fuente: Elaboración propia en base a operacionalización de mecanismos de Osorio (2015)

Fases del Ciclo ESS

A partir de las definiciones desarrolladas en el marco teórico se establecen una serie de indicadores para registrar distintos instrumentos y/o lineamientos utilizados en la promoción de la ESS.

Dimensiones Categorías Indicadores

| Dimensiones | Categorías | Indicadores |
|------------------------|----------------------|--|
| Fases Ciclo ESS | Producción | -Producción socialmente responsable cuidado con el medio ambiente. -Focalización en los conocimientos específicos en el área de trabajo del emprendimiento. - Se priorizan emprendimientos colectivos. - Se priorizan emprendimientos vínculos con la comunidad. - Relaciones equitativas y de cooperación entre los integrantes del emprendimiento. |
| | Distribución | - Se establece que en los emprendimientos se asignen los recursos a través de relaciones de cooperación, comensalidad, reciprocidad o donación. -No se admite explotación trabajo ajeno. |
| | Circulación | - Promoción de redes de comercio entre productores de la ESS con precio justo |
| | Acumulación | Implementación de herramientas financieras de ahorro, inversión o crédito social, tales como: -Monedas comunitarias. -Financiamiento participativo (crowdfunding) -Financiamiento de emprendimientos a través de organizaciones de base, cooperativas, etc. -Fondos rotatorios entre emprendedores |
| | Organización Interna | Se establece que los integrantes del emprendimiento deben tener autonomía para la toma de decisiones. - libertad de adhesión - toma de decisiones democráticas. |

5. El proceso de formulación e implementación de ambos programas, las características de la ESS en el diseño, y sus fuentes de financiamiento.

5.1 Proyecto Uruguay Rural

Formulación

Antecedentes

El primer convenio firmado con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) se realiza en el año 1993.¹⁴ De dicho convenio surge el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor (PRONAPPA) cuyo objetivo era mejorar los ingresos de los pequeños productores y asalariados rurales, a través de la reconversión de productores en nuevos rubros, de la creación de pequeñas empresas como forma de empleo para los asalariados rurales y del apoyo a pequeños productores agropecuarios que se encontraran por debajo de la línea de pobreza. Al cierre de este programa los consultores del FIDA, sugieren realizar una segunda fase de forma de lograr sostenibilidad a los logros del programa ejecutado, pero proponen realizar una serie de modificaciones en la ejecución de una segunda fase: promoción y fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores, descentralización, mejorar la focalización de la población objetivo, desarrollar acciones para la población rural sin tierra, flexibilización de los servicios financieros para los sectores más vulnerables, entre otras.

¹⁴ El contacto inicial entre consultores del FIDA y representantes del gobierno local se realiza en 1991, año en el que comienza el proceso de discusión y negociación, firmándose el convenio en el año 1993.

Estas recomendaciones son utilizadas por el fondo internacional para realizar un nuevo proyecto.

Las críticas señaladas al PRONAPPA, que se incorporan al PUR refieren a dos estrategias del modelo de la ESS, relativas a la flexibilización de los servicios financieros, trabajando con organizaciones locales (acumulación) y al fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores (organización interna y producción).

Surgimiento del PUR

En el año 2001, luego de una nueva negociación entre consultores del FIDA y políticos del gobierno del Partido Colorado (PC), se firma el convenio Nro. 555. El convenio firmado en ese año crea el PUR, tenía un plazo de ejecución de 6 años y estipulaba la realización de una misión de revisión de medio término en el año 2005. En este año asume un nuevo gobierno en Uruguay, con una orientación política de izquierda, y comienza un proceso de revisión del proyecto. Este proceso tiene como marco un contexto económico y social de emergencia a consecuencia de la crisis del 2002 en el Uruguay, y un bajo nivel de ejecución del PUR de un 18 % del presupuesto.

En los convenios que se firman con el FIDA, se establece el *pari passu*, lo que implica que por cada herramienta del proyecto se establece un porcentaje de aporte, una parte para el fondo internacional y otra para el gobierno uruguayo. De esta forma, cuando no se realiza el aporte local, no se volcaban los fondos internacionales. Para algunos de los entrevistados, este fue uno de los motivos de la baja ejecución del proyecto. Otro de los motivos de la baja ejecución del proyecto en el que coinciden varios entrevistados es que la línea política del gobierno anterior no coincidía con el diseño del proyecto, en particular en lo que refiere a la participación de las organizaciones locales, por lo que esto dificultaba el desarrollo del programa.

Redireccionamiento

Dada la baja ejecución, el proyecto en el año 2005 corría riesgos de cierre. En este contexto se realiza un nuevo proceso de negociación entre los consultores del FIDA y políticos del nuevo gobierno. Del mismo se determina un redireccionamiento del proyecto. Se modifica en primer lugar la dirección del proyecto que transmite una orientación política diferente, establece nuevas estrategias y metodología de trabajo. En este sentido, desde la dirección del proyecto se recuerda *“Algunas cosas las modificamos sin necesidad de intervención en la letra del convenio, de común acuerdo, (...) las causa (de la pobreza), era lo que queríamos atacar, las causas eran, no que no trabajaran los pobres rurales, si no que trabajan y mucho, y la plata se la llevan otros o las ganancias ¿no? entonces generaron una instancia de relaciones de producción más justa, eso era lo que nos proponían y ellos estuvieron de acuerdo y en esos años nos dejaron trabajar”* (entrevista a Coordinador del PUR).

Al inicio de la nueva dirección se consideraba que la ejecución anterior había quedado signada por la dimensión agropecuaria, y se definió que para reducir la pobreza rural

había que incorporar la perspectiva de desarrollo rural. Se establecen dos estrategias de acción: fortalecimiento de las organizaciones sociales y económicas más vulnerables del medio rural, y por otra parte, facilitar la comercialización de productos a través de cadenas productivas con precios justos. Por otra parte, se prioriza el trabajo con las comunidades rurales y se enfatiza la necesidad de articulación entre las instituciones para el trabajo en conjunto.

Estos dos ejes centrales de acción están fuertemente relacionados con las fases económicas de la ESS. Por un lado, por la búsqueda del fortalecimiento de las organizaciones locales (Organización interna) y de canales de comercialización (Circulación), ya que para estas organizaciones económicas de pequeña escala es relevante para su supervivencia, lograr un gran enraizamiento con la comunidad y la inclusión en redes de comercio de la ESS. Para el fortalecimiento de organizaciones se realizaron capacitaciones a productores, se brindó asistencia técnica y extensión. Incorporando un enfoque agroecológico, y se incorporó la perspectiva de género a las intervenciones con organizaciones económicas locales y familiares, de forma de lograr relaciones más equitativas y de igualdad de condiciones en los emprendimientos (Producción). En cuanto a facilitar la circulación, se capacitó a productores, se trabajó para lograr cadenas de productores en algunos productos, y se trabajó en una nueva línea, buscando favorecer a estos productores en las compras públicas.

Implementación

En el año 2005 se realizan una serie de redefiniciones y nuevas acciones:

- Se define priorizar el trabajo en las comunidades rurales, trabajando articuladamente con las instituciones estatales y participando en los distintos espacios interinstitucionales. Buscando empoderar estas organizaciones, habilitando espacios de participación, y poder de decisión sobre el uso de las herramientas financieras (producción y organización interna).
- Se incorporan profesionales del área social en distintas áreas del proyecto, en particular en el trabajo de campo, se establece el trabajo en duplas un técnico del área social junto a un técnico del área agraria como representantes del proyecto en el territorio. Uno de los entrevistados destaca *“Por primera vez en el ministerio entran masivamente (...) entraron sesenta y dos técnicos de las ciencias sociales a trabajar en el Pur, que fue mal visto, los agrónomos y veterinarios decían “que saben estos de campo” (...) Al final del proceso esto fue muy bien visto y muy bien evaluado incluso por las autoridades del Fida que les interesó la experiencia y hoy la están recogiendo para llevarla a otros países de América latina”* (entrevista a Coordinador del PUR). La incorporación de estos técnicos facilitó el fortalecimiento de las organizaciones con incorporación de perspectiva de género y trabajando en la democratización en la toma de decisiones (organización interna).

- Se mantienen las MDR como unidades descentralizadas del programa, en el que participaban diferentes actores elegidos por las organizaciones de la localidad, los técnicos del programa representantes del proyecto y representantes de diferentes instituciones públicas. En el año 2007, a partir de la sanción la ley Nro. 18.126, de descentralización en el MGAP, en el que se incorpora estas mesas al organigrama del ministerio y queda circunscripto al Consejo Agropecuario Departamental – CAD y este del Consejo Agropecuario Nacional (CAN). La creación de este organismo para el coordinador del Programa fue considerado un retroceso en las políticas de desarrollo rural (Vadel, 2015), ya que se limita el poder decisión de las MDR y no se contempla la posibilidad de participación de organizaciones sociales, y asalariados rurales. (Producción por priorización emprendimientos vínculos con la comunidad)

En los tres primeros años (2001 – 2004) de ejecución del programa se había implementado el proyecto en todo el territorio. La dirección que asume en 2005 en busca de profundizar la descentralización del proyecto y de mejorar la cobertura en los sectores más pobres, define focalizar el trabajo en las localidades más alejadas de los centros urbanos y de menos de 5.000 habitantes (se utilizó el mapa de pobreza de Melgar y Vigorito, 2001). Por lo que en este período comienza a trabajar en los departamentos de: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Rocha, Treinta y Tres, Canelones, San José, Durazno, Lavalleja (suroeste) y Florida (Sureste). Esta focalización se refleja en la definición de productor familiar, que limita la cantidad de hectáreas y de asalariados que se puede contratar. Esto se traduce en una priorización del trabajo y experiencia de las familias, y de limitar en estos emprendimientos el uso de mano de obra asalariada (Distribución).

En relación a las herramientas de financiamiento: *“La estrategia general apuntaba a crear un mecanismo institucional para la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y de los instrumentos de desarrollo rural, y la reducción de la pobreza en el campo. En particular, la estrategia para los servicios financieros rurales apuntaba a ampliar el crédito formal y a institucionalizar el funcionamiento del sistema de financiamiento para este sector de población. A partir de 2005 las acciones del Proyecto apuntaron, más que a ampliar el acceso de los destinatarios al crédito formal, a desarrollar herramientas no formales para este sector y a institucionalizarlas”* (Informe de Cierre: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados, 2011). Se decidió priorizar las microcapitalizaciones individuales o colectivas (fondos no retornables), los fondos rotatorios, el microcrédito y los fondos estratégicos. En los fondos estratégicos se establece que los proyectos deben demostrar que no dañaran el medio ambiente (producción).

En el desarrollo del proyecto se realizaron algunos cambios adaptando la herramienta a la zona. En particular en Canelones, a partir de la formación de técnicos en el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, donde se conocen distintas experiencias de ejecución de herramientas financieras, y se replantea la herramienta de microcapitalización. Paralelamente se demandó desde las organizaciones un cambio en la herramienta de

microcapitalizaciones individuales. Esta herramienta se transformó en el Fondo de Inversión Predial (FIP), de tipo concursable y retornable a las organizaciones de productores que aglutinan a los productores que solicitan el fondo.

En el norte del país, la herramienta microcapitalizaciones, también se adaptó a las necesidades, ya que en el norte del país se destinaron parte de los fondos a cubrir necesidades básicas de las familias, como acceso a agua potable o luz eléctrica. Se trabaja en herramientas financieras que incorpora la visión de la ESS, que implica la creación de lazos de cooperación entre productores con los fondos rotatorios o fondos que son administrados por grupos de productores y la entrega de micro capitalizaciones son devolución de forma de dar un primer impulso a las familias más vulnerables, la toma de decisiones conjunta, y la democratización de la participación y decisión (Acumulación).

Finalmente, una serie de componentes del PUR quedan integrados a la estructura del MGAP como las MDR y algunas herramientas financieras: *“el micro crédito logra la sustentabilidad de la herramienta, (...) al cierre de proyecto Uruguay rural se firmó un convenio entre la dirección general de desarrollo del ministerio y Fundasol, con un presupuesto, con un fondo y se sigue trabajando con el micro crédito, sigue funcionando, los analistas están, los comités de crédito local están”* (entrevista a técnica del PUR) .

Resumen Indicadores de la ESS en el Proyecto Uruguay Rural

| Fases Ciclo ESS | Indicadores | Instrumentos y/o lineamientos del PUR |
|-----------------------------|--|---|
| Producción | Cuidado con el medio ambiente | <ul style="list-style-type: none"> - La asistencia técnica y extensión tiene como lineamiento y meta que las familias participantes del Proyecto tengan incorporado el enfoque agroecológico. - En los fondos de inversión estratégica todos los proyectos debían demostrar que no dañarían el medio ambiente |
| | Focalización en los conocimientos específicos en el área de trabajo del emprendimiento. | Para acceder a los distintos componentes del proyecto se prioriza el trabajo y se topea las hectáreas de tierra que tienen las familias para acceder el programa (Definición productor familiar resolución Nro. 527/08) |
| | Priorización de emprendimientos colectivos | Se trabaja con familias y con diversas organizaciones locales, cooperativas, fomentos. A nivel individual se trabaja de forma individual con asalariados rurales. |
| | Se priorizan emprendimientos con vínculos con la comunidad. | Las actividades del programa se realizan a partir de ámbitos de colectivos de las localidades: MDR, comité de crédito local o comité de aprobación de proyectos. Por lo que los emprendimientos deben canalizar sus demandas en estos espacios. |
| | Relaciones equitativas y de cooperación entre los integrantes del emprendimiento | <ul style="list-style-type: none"> -A nivel de la familia se realizan sensibilización en enfoque de género. - En el componente de fortalecimiento de las organizaciones se trabaja a partir de relaciones equitativas, se promueve la participación y se trata de evitar la concentración de poder y los liderazgos autoritarios. |
| Distribución | Se establece que en los emprendimientos se asignen los recursos en función de relaciones de cooperación, comensalidad, reciprocidad o donación | - No se encontraron documentos en el que se estipule previamente a nivel del PUR como deben hacerse la distribución a la interna del emprendimiento. |
| | No se admite explotación trabajo ajeno | Se establece en la definición de productor rural que puede contratarse hasta 2 asalariados. |
| Circulación | Promoción de redes de comercio entre productores de la ESS con precio justo | <ul style="list-style-type: none"> -Se buscó crear cadenas productivas y de comercialización de formas que las familias accedan a los mercados en condiciones más justas. - Se creó una línea de apoyo a los productores para que accedan al mercado de compras públicas. |
| Acumulación | Implementación de herramientas financieras de ahorro, inversión o crédito social | <ul style="list-style-type: none"> - Se realizan microcapitalización en carácter de donación a emprendimientos a través de organizaciones locales, fomento, cooperativas, entre otras. - Se crean fondos rotatorios entre emprendedores, y en el caso de los fondos de inversión predial en Canelones el fondo es administrado por las organizaciones. |
| Organización Interna | Se establece que los integrantes del emprendimiento deben tener autonomía para la toma de decisiones: | <ul style="list-style-type: none"> - Se trabaja con emprendimientos en los que hay libertad de adhesión y se establece que en los distintos ámbitos de participación (MDR o comité de aprobación de proyectos) se tomen decisiones democráticas - A nivel de las organizaciones, en el componente de fortalecimiento, se busca que las mismas posean capacidad de autogestión y que el proceso de toma de decisiones se democratice., se incorpora perspectiva de género en las capacitaciones y en el trabajo con los productores. |

5.2 Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos.

Formulación

Antecedentes

En la elaboración del programa del FA, en la Unidad de Pobreza, Marginalidad y Empleo del Frente Amplio, entre los años 2003 y 2004, se trabaja en el abordaje del problema de la pobreza, estableciendo como una de las líneas de trabajo del Plan de Emergencia el apoyo a pequeños emprendimientos.

En 2005, países de gran relevancia a nivel poblacional y económico en América del Sur tenían gobiernos democráticos de orientación ideológica de izquierda¹⁵: Argentina, Chile, Brasil, Venezuela. A esta oleada de gobiernos de izquierda se le suma Uruguay con la asunción del FA al gobierno nacional. En este contexto de consonancia ideológica se inicia un acercamiento entre los gobiernos de Uruguay y Venezuela. El mismo se enmarca en la política exterior inaugurada por el primer gobierno del FA priorizando al MERCOSUR *“como plataforma de relacionamiento con el resto del mundo”*(Ferro, Fernández, Hernández, 2006:129) pero signada por *“La falta de una voluntad política de Brasil y Argentina para consolidar el bloque, las disputas por el liderazgo político entre Brasil y Venezuela en Sudamérica y el conflicto por la instalación de dos plantas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay, llevaron a que el país explorara y transitara vías de inserción bilateral. Entre los socios elegidos para esta estrategia bilateral, Estados Unidos, Venezuela y Cuba (...)”* (Ferro, Fernández, Hernández, 2006:129).

Este acercamiento se inicia con la presencia de Hugo Chávez, presidente de Venezuela en la asunción de Vázquez. En dicha visita se firman una serie de acuerdos en diversas áreas, y entre ellos se firma un memorándum de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio de Economía Popular de Venezuela el que tenía como objetivo *“desarrollar mecanismos de cooperación entre las partes, para llevar a cabo acciones colectivas y coordinadas en materia de economía social que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la generación de oportunidades y capacidades en beneficio directo de las comunidades”* (Acuerdos Firmados entre Uruguay Venezuela, 2005:15).

Cabe mencionar que Venezuela venía desarrollando proyectos de ESS desde principios del siglo XXI. Entre las acciones que desarrolla el gobierno venezolano en el periodo encontramos: promoción de cooperativas y asignación de recursos, creación de cadenas

¹⁵ Hay una gran diversidad entre los nuevos gobiernos en el eje izquierda - derecha, para la incorporación de estos países dentro del espectro de izquierda es necesario basarse en *“una concepción de orden histórico y netamente político, lo cual nos remite a una trayectoria determinada que construye las identidades respectivas, pero asimismo a contenidos que varían en el tiempo y a elementos de un mosaico complejo, que tienen fundamentalmente un carácter posicional y relativo: es decir, dependen de la competencia política y se definen en base a una relación con los contrincantes ideológicos, que resulta constitutiva y marca las sucesivas composiciones del clivaje izquierda-derecha”* (Hillebrand y Lanzaro 2007:14).

productivas, realización de ferias, impulso de los Banco de la Comuna (que gestionan fondos para la promoción de organizaciones socio productivas), fortalecimiento de sistema de trueque, entre otras acciones (Romero y Méndez, 2011).

Conformación del Programa

Luego de la firma del convenio se inicia una serie de visitas e intercambios entre representantes de cada gobierno. Este intercambio tenía entre sus objetivos conocer la experiencia venezolana en ESS. A partir de este intercambio, se firma un Convenio Bilateral de Cooperación, y en base a esté el gobierno de Venezuela realiza una donación de US\$ 2.000.000. La mitad de la donación iba destinada al programa Proyectos de Opción Productiva (POP). Este programa era parte de los componentes del PANES, *“apuntaba a generar opciones de autoempleo, mejorando o facilitando el acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica a las diversas iniciativas productivas en base a los principios de la autogestión social, la solidaridad y el trabajo grupal”* (Entrevista a Director MIDES), es diseñado en la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, y luego es incorporado a la dirección de Desarrollo Ciudadano. La otra mitad del fondo fue destinado al programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos (FEP)¹⁶ que en ese momento se llamaba Fortalecimiento de Iniciativas Locales (FIL), en adelante se utiliza su nombre actual.

La mencionada coincidencia ideológica entre países de la región influye en la incorporación en el MERCOSUR de un nuevo modelo de regionalismo, en este nuevo paradigma de integración señala Alvarez (2009:64) *“no se subestima la importancia de construir un mercado regional ampliado, porque los países —especialmente los de economía más chica, que tienen un reducido mercado interno— necesitan mejorar su inserción en la economía regional y en la economía internacional. Por lo tanto, propusimos una agenda (Desde la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur) en la que tuviera mucho peso el tema de la integración productiva, con énfasis en la pequeña y mediana empresa, los microemprendimientos, el cooperativismo y la economía social y solidaria”*. De esta forma, se crea el Focem, integrado por aportes de los socios del MERCOSUR en el que el aporte de cada país depende de su desarrollo económico¹⁷. En el año 2007 se elabora en el marco de FOCEM el componente Economía Social de Frontera. Este proyecto tiene como objetivo trabajar en zona de frontera en el apoyo a personas en situación de pobreza en la mejora de sus ingresos a través del apoyo a microemprendimientos, promoción del comercio y

¹⁶ El programa FEP se ejecuta en paralelo con el POP con distintos diseños durante los años 2006 y 2007, con el ingreso de este programa el FEP, comienza a trabajar con población en situación pobreza extrema). En el año 2008 se decide pasar el POP a la dirección de Desarrollo Ciudadano, adoptando el diseño del programa FEP.

¹⁷ Tiene como objetivo fortalecer el proceso de integración y la convergencia estructural de los países integrantes del MERCOSUR, promover procesos de inclusión social en particular de las economías menores. Está integrado por los programas: desarrollo del a competitividad, programa de cohesión social, programa fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración. El fondo se crea en el año 2004 y está operativo desde el año 2006.

formación de cadenas de valor (documento interno del programa, 2009). Ingresó inicialmente para ejecutarse en la Dirección de políticas sociales, se suma en el año 2009 al Programa de FEP con la metodología usada por este programa y se focaliza en las ciudades limítrofes.

El programa FEP diseñado por técnicos de la Dirección de Desarrollo Ciudadano, en sus inicios estaba destinado a personas en situación de pobreza, no incluidos en el PANES, con antecedentes laborales, y que tuvieran algún emprendimiento en funcionamiento. El objetivo de este es *“contribuir a disminuir los factores económicos, sociales y culturales que intervienen en los circuitos de reproducción de la pobreza evitando que un número mayor de hogares uruguayos se incluyan en los sectores de pobreza crítica. Se trata de fortalecer mecanismos de inclusión social, recuperación de recursos locales, y de reinserción ocupacional”* (Documento interno de programa, 2008).

Trabaja con dos ejes principales de acción que encontramos en las fases del proceso económico de la ESS, uno el financiamiento de los microemprendimientos a través de OSC preferiblemente locales (acumulación) capacitando y realizando un seguimiento de los mismos. Un segundo eje de acción que busca que los mismos tengan puntos de venta, realizando ferias locales y regionales, y trabajando crear grupos de productores (circulación).

Implementación

El programa comienza sus actividades poco después de la creación del MIDES, por lo que la institucionalidad de este era sumamente débil. En este marco de incipiente creación, falta de institucionalidad y de RRHH en territorio, comienza la implementación del programa. Contaba con una unidad central que realizaba la evaluación de los proyectos, las visitas a emprendimientos desde Montevideo, y atención a los participantes del programa telefónicamente. La unidad central también contaba con pocos RRHH unas cuatro funcionarias de la dirección y un cooperante extranjero.

Inicialmente de forma de descentralizar e incorporar actores sociales y territoriales al programa se decide trabajar con las mesas interinstitucionales de políticas sociales (MIPS), recientemente creadas, pero dada su debilidad institucional tanto por su reciente creación como la del MIDES, se opta por trabajar a nivel central junto a los tribunales departamentales como base territorial. Dichos tribunales estaban integrados por representantes del MIDES en el territorio y actores locales, en general participan representantes de organismos públicos. Los mismos realizan la aprobación de los proyectos a partir de la evaluación realizada por los técnicos del equipo central.

Por otra parte, se crea la figura de garante social, la tarea de este actor consiste en recibir los fondos del MIDES y acompañar a realizar la compra al emprendedor. Esta figura de garante fue variando en el proceso de implementación, durante los primeros

años el rol del garante lo realizaban organizaciones sociales de forma honoraria. Posteriormente y a solicitud de las OSC se incorpora en el llamado público para el seguimiento de los emprendimientos, fondos para realizar esta tarea. La evaluación de este proceso fue negativa por parte del programa, porque los plazos se extendieron excesivamente, por lo que se volvió al formato anterior.

Con la implementación de las figuras de los tribunales departamentales y garantes sociales el programa busca vincular el emprendimiento a su comunidad por un lado con las instituciones locales con los tribunales departamentales y con organizaciones sociales (producción). A la hora de definir el monto de devolución también se busca esta conexión con la localidad, vinculándolos a través de la provisión de un servicio o un producto a la comunidad (acumulación)

Para la selección de los proyectos se prioriza los antecedentes y la trayectoria del emprendimiento (producción), se valoran las relaciones equitativas y solidarias a la interna de los grupos, trabajando en condiciones de igualdad y distribuyendo los ingresos de forma equitativa, no aceptando relaciones de dependencia (producción y distribución, y organización interna).

En los primeros años de ejecución del programa se estipulaba trabajar con emprendimientos colectivos, de forma de trabajar en la asociación de las personas (producción). Pero con la incorporación de la población del programa POP, como mencionaba en párrafos anteriores. Se suma la población más vulnerable al programa, por lo que se decide aceptar a emprendimientos individuales. A su vez se flexibilizan los criterios de viabilidad económica, se da un mayor porcentaje de subsidio en la devolución del dinero y se tomaba la cuenta el contexto familiar en relación con los factores que pueden incidir en la continuidad del emprendimiento.

Finalmente, unos de los cambios más grandes que se da en el proceso de implementación que se realiza a fines del periodo estudiado es la incorporación de técnicos referentes del programa en las oficinas territoriales, primero de los departamentos de frontera con financiamiento FOCEM y luego se fueron incorporando otros departamentos , para el programa *“Eso fue un cambio, pero absolutamente sustancial y cualitativo obviamente (...) empezamos a llegar a localidades insólitas”*(Entrevista a Coordinadora de Programa). Este fue un salto cualitativo ya que se podía llegar a lugares alejados de los centros urbanos, y la representación institucional del MIDES y del programa en el territorio no se pierde. A su vez, en lugares donde hay pocos emprendimientos el acompañamiento y la capacitación se puede realizar desde el equipo técnico de MIDES, esto se manifiesta como una ventaja *“Primero porque ganamos mucho haciendo el seguimiento, no solo porque es más barato, sino porque además conoces mucho más al emprendedor, estás mucho más cerca, está mucho más vinculado, reconoce al mides como una institución más cercana. Lo otro, nos mata, después de haber evaluado hacer 9 meses de seguimiento. Y en*

algunos departamentos donde el número de aprobados eran mucho, entonces un equipo de dos no puede” (Entrevista técnica de programa).

En el año 2010 el programa de apoyo a emprendimientos productivos es incorporado en el presupuesto nacional.

Resumen Indicadores de la ESS en el Programa FEP

| Fases Ciclo ESS | Indicadores | Instrumentos y/o lineamientos del |
|----------------------|--|--|
| Producción | Cuidado con el medio ambiente | - En los documentos analizados no hay mención sobre este punto. |
| | Focalización en los conocimientos específicos en el área de trabajo del emprendimiento | -Para acceder al programa se toma en cuenta los antecedentes y la trayectoria del emprendimiento. |
| | Priorización de emprendimientos colectivos | - Se trabaja con emprendimientos familiares, asociativos o individuales (hasta el año 2009 el mínimo de integrantes era 3). |
| | Se priorizan emprendimientos con vínculos con la comunidad | - Los proyectos socioculturales deben estar destinados a la comunidad. - En la evaluación de los proyectos se tienen en cuenta su inserción local. |
| | Relaciones equitativas y de cooperación entre los integrantes del emprendimiento | -Se valora la existencia de relaciones equitativas y solidarias. |
| Distribución | Se establece que en los emprendimientos se asignen los recursos en función de través de relaciones de cooperación, comensalidad, reciprocidad o donación | - Los integrantes del emprendimiento asociativo deben trabajar en condiciones de igualdad y los ingresos económicos se distribuyen de forma equitativa. |
| | No se admite explotación trabajo ajeno | - No se acepta relaciones de dependencia. |
| Circulación | Promoción de redes de comercio entre productores de la ESS con precio justo | - Se promueve la realización de ferias regionales de emprendimientos. - Se busca la formación de redes de emprendimientos. |
| Acumulación | Implementación de herramientas financieras de ahorro, inversión o crédito social | - En los proyectos socioculturales no se realiza devolución de los fondos. - En los emprendimientos productivos la devolución no tiene intereses y se puede optar por realizar una donación de productos o servicios a la comunidad de hasta un 30% del monto otorgado por el MIDES. Otra forma de acceder al subsidio es a través del pago de tributos relacionados a la actividad del emprendimiento. |
| Organización Interna | Se establece que los integrantes del emprendimiento deben tener autonomía para la toma de decisiones | - Equidad en la distribución de roles y toma de decisiones |

Las categorías incluidas de la ESS y el proceso de formulación e implementación

A modo de síntesis, se presenta un resumen de los factores en común y las diferencias sobre las categorías de la ESS establecidas en cada programa, y luego se describen las diferencias entre las trayectorias de formulación e implementación de cada programa en función del tipo de financiamiento, la concepción del que surgen y la pertenencia institucional.

En relación a las características de los programas a la luz de las fases del modelo económico de la ESS, se observa que en uno y otro programa se encuentran la mayoría de las categorías establecidas para identificar la ESS. Las excepciones son dos, uno en el PUR (distribución de ingresos a la interna del emprendimiento) y otro en el fortalecimiento de emprendimientos productivos (cuidado del medio ambiente). En cuanto a la **producción**, se destaca en ambos programas la focalización en la trayectoria de los emprendimientos, en la habilidad de los emprendedores y el anclaje de estos con la comunidad. Estos aspectos, junto con la existencia de relaciones de cooperación y solidarias, son elementos centrales de la ESS.

En el programa de apoyo a emprendimientos del MIDES hay una clara definición sobre los criterios a valorar en la **distribución** de ingresos (distribución equitativa y no se admite la contratación de empleados). En tanto, en el PUR si bien se dan relaciones de cooperación y solidaridad en la distribución de ingresos de los emprendimientos, que se plasma en la descripción de las distintas experiencias, no hay una definición previa de cómo debe realizarse. A nivel de familias hay un tope de contratación de trabajadores. Este punto para el PUR es más complejo de estipular por la variedad de componentes del proyecto y de las asociaciones de emprendimientos que acceden al mismo.

El PUR se distingue en el uso de **herramientas financieras** por su fuerte anclaje en el territorio, en el que la decisión de aprobación de proyectos se realiza entre los actores locales de referencia para los emprendimientos y existe capacidad de proponer y demandar nuevas herramientas de financiamiento adaptadas a la localidad. El programa de apoyo a emprendimientos por su parte, si bien se traza en sus objetivos la incorporación de criterios territoriales para la aprobación de los emprendimientos en tribunales departamentales (en los inicios no se logro en todos los departamentos) el diseño es de corte más vertical que el anterior, ya que la participación local es puntal y no existía posibilidad de adaptar la herramienta a las características de las localidades. Establece otras estrategias de acceso al financiamiento con vínculo con la comunidad la mencionada figura de garante social, el aval institucional y subsidios a través de la donación de bienes o servicios a la comunidad.

Para la **organización interna** de los emprendimientos del PUR se trabaja en la democratización de la información y de la toma de decisiones, y en el desarrollo de la capacidad de autogestión. En tanto en el programa de apoyo a emprendimientos del MIDES se establece que para el ingreso al mismo todos los integrantes del emprendimiento deben participar en la toma de decisiones. En el componente de

capacitación y seguimiento (desarrollado a través de la contratación de una OSC) se trabaja en la gestión grupal y económica.

En cuanto a la **circulación** de bienes y servicios, se optó por dos estrategias diferentes: una desde el PUR buscando la inclusión de pequeños productores a cadenas existentes, el objetivo era ingresar en los circuitos de comercialización en condiciones justas; y otra desde el programa de apoyo a emprendimientos que buscó crear nuevas redes de comercialización de productos. En el PUR y en la Dirección que integra el programa de apoyo de emprendimientos del MIDES se trabajó para establecer un marco que facilite el acceso al sistema de compras públicas.

Cuando estos programas se cruzan con actores establecidos en cadenas de valor, la posibilidad de transformación e incorporación de estos emprendimientos es reducida. Se encuentran dos grandes dificultades inherentes a cada tipo de comercialización: en la línea del FEP los emprendimientos circulan entre proyectos del mismo tipo y corren el riesgo de no ser capaz de insertarse en los círculos de distribución existentes, creando un circuito paralelo de comercialización; en el caso del PUR el riesgo es no poder insertarse en las cadenas de comercialización existentes. En ambos casos se limita el desarrollo de estos, lo que a su vez disminuye la posibilidad de su sustentabilidad de los emprendimientos¹⁸.

Por otra parte, se puede sostener como menciona Riero (2016) que el riesgo de este tipo de estrategia es que *“El potencial como herramienta de inclusión, ante una sociedad cada vez más excluyente, no deja de ser un potencial democratizador, pero el peligro es que se transforme en una herramienta de mayor polarización, abaratándole al capital el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y disminuyendo la conflictividad. La grieta que abre este debate es profunda, dado que lo que se propone como una “herramienta de transformación social” podría terminar teniendo un rol de reproducción y legitimación de los modelos de socialización capitalistas caracterizados por fuerzas polarizantes y excluyentes”* Riero (2016:223).

Características de la formulación e implementación

El diseño de cada proyecto estuvo vinculado a la fuente de financiamiento de esta, y se pueden observar diferencias en el grado de libertad para definir sus instrumentos y forma de ejecución: el PUR viene armado en gran medida por el organismo internacional (aunque se destaca la posibilidad de realizar ponderaciones y modificaciones en el proyecto inicial), en tanto el FEP tiene pautado el área de interés, mientras que los instrumentos y herramientas y gestión son diseñados por sus técnicos.

¹⁸ De hecho, en el caso del PUR esta línea se percibe por parte de los productores negativamente por considerar inamovible la estructura productiva, por la falta de técnicos especializados en comercialización, y por la imposibilidad de acceso a compras públicas; también algunos entrevistados manifestaron que las experiencias desarrolladas en esta línea no fueron satisfactorias. En el caso del FEP esta línea ha ido avanzando en el periodo, aunque se mantiene como un circuito paralelo.

La formulación del PUR también está signada por la experiencia del proyecto anterior y por la experiencia acumulada del MGAP y los técnicos en el trabajo con la población rural. En tanto, el FEP se basa en la experiencia de los técnicos que lo desarrollan ya que no existía acumulación en la propia institución. Si bien se desarrollaban con anterioridad programas de microfinanzas en otras instituciones, la mismas no son mencionadas en la formulación del programa del MIDES¹⁹.

La implementación del programa FEP estuvo ligado a una débil presencia institucional en el territorio, pocos RRHH, pocas y débiles organizaciones sociales locales, esto en gran parte está asociado a la corta trayectoria institucional del MIDES. En tanto el PUR contaba con un anclaje territorial mucho mayor, con organizaciones locales de mayor arraigo que las vinculadas al MIDES, y con RRHH contratados por el programa para trabajar en el territorio.

Finalmente, mientras el PUR logra un fuerte impulso en la descentralización del MGAP y del propio proyecto, el FEP si bien parte de su estrategia de implementación busca el fortalecimiento del territorio y de sus organizaciones no logra un gran anclaje territorial en el periodo dado las limitaciones institucionales y de recursos dificultaron su desarrollo.

¹⁹ Fortunato (2012) realiza una investigación sobre la dispersión institucional de los programas públicos de microfinanzas, en el que se realiza un racconto de los programas ejecutados por parte de instituciones públicas entre los años 2005 - 2010.

Hitos en el proceso de formulación e implementación²⁰



²⁰ En Anexo I se dispone de ficha con descripción detallada de los programas.

6. Análisis del proceso de formulación e implementación en función del enfoque de transferencia de políticas públicas.

Proyecto Uruguay Rural

6.1.1. Actores

Los actores que participan de las negociaciones para la firma del convenio que establece la creación y desarrollo del Proyecto son: representantes del FIDA²¹ y los funcionarios electos del gobierno. Este organismo surge como una institución focalizada en el desarrollo agrícola, que redefine su accionar a inicios del siglo XXI, estableciendo modelos de desarrollo rural, que promuevan el crecimiento económico y reduzca la pobreza. Entre las líneas de trabajo mencionadas en documentos institucionales de la época se destacan: las iniciativas de descentralización en el que se promueve la participación de las organizaciones locales, el fortalecimiento de actores, se busca eliminar desigualdades de género en zona rurales, el desarrollo de tecnología para pequeños agricultores y pequeñas empresas rurales, asistencia técnica, servicios financieros locales y apoyo a la pequeña empresa rural.

Estos objetivos se visualizan en el convenio firmado por Uruguay en el año 2001, y en otros proyectos realizados en esa década en América Latina. Se podría afirmar que, al momento de la firma del convenio, FIDA actuó como prestatario y Uruguay como prestamista. Pero durante la ejecución del proyecto, al incluir a los consultores que han trabajado en proyectos en otros países y que traen las experiencias de estos países, la trayectoria de la transferencia se bifurca²². Sobre el rol de los consultores Dolowitz y Marsh señalan que *“(...) is particularly important because they tend to offer advice based upon what they regard as the “best practice” elsewhere, (...) Of course, political consultants are not involved simply in the harmonization of political systems around the globe; their role in the policy transfer process is far more complex”* (Dolowitz y Marsh, 2000:10)

Analizando la racionalidad y la intencionalidad de los políticos a la hora de seleccionar y adoptar el PUR, a partir de la teoría prospectiva²³, se podría sostener que los

²¹ El FIDA es un organismo especializado de Naciones Unidas, creado en 1974 en la Conferencia Mundial de la Alimentación, realizada en respuesta de la crisis alimentaria de esa década. Desde 1977 se estableció como una institución financiera internacional.

²² Durante la ejecución del proyecto, los técnicos del programa asistían a reuniones, intercambios y algunas capacitaciones desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de Brasil, CIARA Venezuela y participaban en la reunión especializada sobre agricultura familiar del MERCOSUR (REAF). Y luego de finalizado el proyecto los técnicos del PUR participaron de otros proyectos del FIDA, como por ejemplo Paraguay Rural, en el que se toman aprendizajes del PUR

²³ Weyland (1998) utiliza la teoría prospectiva para estudiar la implementación de reformas económicas de corte neoliberal en la década del 80 en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Según esta teoría las personas son renuentes a tomar decisiones arriesgadas. *“The core of this synthesis--its “micro-foundation”--rests on the psychological findings of risk-seeking in the domain of losses and risk aversion in the domain of gains, which have been corroborated by innumerable psychological experiments (...) Whereas people who face the danger of losses prefer risky choices, people who can choose between different options of gains tend towards great (often excessive) caution. Applying the former result to*

funcionarios del gobierno recientemente electo se encontraban en dominio de las pérdidas, en el que los actores tendieron a tomar decisiones más audaces que si estuvieran en el dominio de las ganancias, o sea una situación de estabilidad socio económica. En este sentido, Weyland expresa *“The central empirical finding of prospect theory is that people tend towards risky behavior when confronted with threats to their well-being but are cautious when facing more auspicious prospects. Crises trigger bold actions, while better times induce risk aversion. This finding provides a systematic account of shifts in people's propensities toward risk (...) when faced with the choice between different possibilities of gains; people tend to select risk-averse options ("sure bets"). In the domain of losses, however, many people opt for risk-seeking: They shun a certain loss of small magnitude and prefer instead a lottery that contains the promise of avoiding any loss, but also the risk of a big loss. The aversion to a certain, if moderate loss induces them to choose this risky option even if--due to the low probability of avoiding all losses--its expected utility is lower than the limited decline of the former option”* (Weyland, 1998: 13 y 14).

Teniendo como telón de fondo la crisis económica y social del año 2002, y con la asunción en el gobierno por primera vez de un partido político de izquierda, el país se encontraba ensayando nuevas políticas y proyectaba grandes reformas, contando con el apoyo de gran parte de la ciudadanía ganando las elecciones nacionales con el 50,45 % de los votos emitidos, y logrando mayoría parlamentaria. En los hechos el primer gobierno del FA implementó reformas estructurales como en el área impositiva, en el sector salud y en el área social, que en otra coyuntura difícilmente se podrían haber realizado.

Por otra parte, la inminente pérdida del préstamo con el FIDA (por la baja ejecución) y por lo tanto de esos capitales para la inversión en el área rural, incentivó la reformulación del proyecto.

6.1.2 Lo transferido y su factibilidad de adopción

El FIDA presenta en el año 2001 el proyecto que tenía como objetivo reducir la pobreza rural. Para lograrlo, tiene como estrategias la descentralización y participación, el fortalecimiento de las organizaciones locales, el desarrollo comunitario y la inclusión de los productores rurales en cadenas productivas y de comercialización. Estas estrategias contaron con distintos instrumentos que durante la ejecución del programa se fueron ponderando o modificando según las necesidades de las localidades y de las familias. Estas adaptaciones se hacían en coordinación entre los técnicos de campo y la coordinación del proyecto.

El FIDA actúa con los distintos países a partir de lineamientos generales, con los que realiza proyectos de desarrollo rural, es decir que se tenía un modelo inicial presentado por el FIDA, que es negociado con representantes del gobierno uruguayo, modificado

political decision-making provides a "micro-foundation" for crisis arguments, which scholars commonly use to account for drastic policy reform (...)” (Weyland, 1998:5)

en algunas de sus partes, que en el transcurso de su ejecución y a partir de los intercambios en la REAF, y con otras instituciones de la región, se fueron adaptando.

Particular referencia merece la estrategia de descentralización y participación del FIDA que establecía la creación de las mesas de desarrollo rural, con participación de la sociedad civil organizada y diferentes instituciones públicas locales. Estas mesas fueron en el transcurso de la ejecución del proyecto incorporadas al organigrama del MGAP, a partir de la ley Nro. 18.126 de descentralización del ministerio. La coincidencia político-ideológica fue un factor determinante para la incorporación de esta modalidad de gestión presentada por el FIDA ya en 2001.

Si bien el FIDA cuenta con fundamentos y lineamientos de trabajo político ideológico de amplio espectro, este instrumento, el de descentralización, según relatan los entrevistados era un elemento central para el organismo, que, si bien se incorpora en el proyecto inicial, no existía convencimiento de la pertinencia de la incorporación de esta herramienta, por lo que su implementación fue forzada. De todas formas, la mencionada flexibilidad del organismo para la adaptación de algunos de sus instrumentos a la política del gobierno, aumentaron las posibilidades de que se efectivice la transferencia.

En este sentido, unos de los técnicos del programas menciona *“el FIDA en comparación con otros organismos internacionales (...) como puede ser el Banco Mundial o puede ser el BID, es un organismo internacional con un grado de flexibilidad mucho mayor, esto implicó que en el año 2005 cuando el cambio de gobierno nacional, los tres proyectos que estaban operando en la órbita del ministerio con financiación internacional eran el PUR, el PPR (Proyecto de Producción Responsable) y Programa Ganadero, los tres proyectos en realidad por definición del gobierno nacional y el ministro en ese momento José Mujica se intenta negociar y se plantea determinadas reorientaciones, sobre todo para tratar con las acciones de esos tres proyectos de priorizar a los productores familiares. Quien tuvo mayores chances de reorientación y de definición más independientes (...) fue el proyecto Uruguay Rural”* (Entrevista a técnica del PUR).

La financiación del programa se realizó, como se mencionaba anteriormente, a través de un préstamo del FIDA y de una contraparte de rentas generales del gobierno uruguayo. Esta contraparte en el periodo 2001- 2004 en plena crisis económica fue de difícil sustento. Pero en el año 2005 el país retoma el crecimiento económico por lo que las restricciones en este sentido eran menores.

En relación a la factibilidad político-burocrática, en el año 2005 se cambia la dirección del programa, se contratan nuevos técnicos del área agraria, ingresan técnicos del área social, y se trabaja en equipos multidisciplinarios. Estos elementos según los entrevistados promovieron una armonización político-burocrática. Se manifiesta en una de las entrevistas que en el periodo 2001- 2005 no existía concordancia entre los funcionarios del MGAP y el diseño del PUR, esta diferencia se plasmaba en el desarrollo del programa. *“A partir del año del 2005 la dirección viene con otra concepción político conceptual que le imprime otra estrategia al proyecto, otra*

metodología, pero que además logra recuperar o recupera el diseño original que en los tres primeros años de implementación no existió, no existió esta cuestión de participación de la gente, era lavadita hasta el 2005, a partir del 2005 era una línea prioritaria, no se logró bien en todos lados porque no es un proceso fácil, pero no es que no se logró porque no estuviera muy definido como prioridad” (Entrevista técnico de PUR).

En síntesis, el proyecto presentado por el FIDA encuentra en el año 2005 un contexto más favorable que en el periodo anterior para su desarrollo en las tres categorías analizadas: ideológica, económica y política burocrática.

6.1.3. Mecanismos de Transferencia

Sistematización de las categorías e indicadores de los mecanismos de transferencia en el PUR

| | Motivación | Indicadores | Medio | Indicadores |
|--------------------|---|---|---|---|
| <u>Coerción</u> | Existen incentivos para adoptar políticas para acceder al financiamiento de un proyecto que aborde la problemática de la pobreza rural. | La adopción del programa implica acceso al financiamiento. No hay penalizaciones | El programa estaba estipulado en el gobierno anterior. En 2005 se redirecciona y se adapta al contexto nacional | Firma del convenio Nro. 555 para acceso al préstamo |
| <u>Aprendizaje</u> | Existen acuerdos políticos para la apuesta por el desarrollo rural, como línea estratégica de trabajo para reducir la pobreza rural | El problema público, es decir la pobreza rural, es parte del programa de gobierno | Durante la ejecución del proyecto se conocen otras experiencias y se adoptan algunas modificaciones | Se hacen convenios de cooperación con otras instituciones del área rural de la región, y se participa de REAF |

Elaboración propia a partir de la operacionalización de mecanismos de Osorio (2015)

Del análisis de la formulación e implementación del PUR a partir de la identificación de los motivos y medios de los actores participantes surge que los mecanismos de transferencia presentes son el de coerción y el de aprendizaje.

El gobierno uruguayo estaba interesado en continuar con la realización del proyecto como forma de obtener financiamiento para abordar la problemática de la pobreza rural (coerción). Pero esta temática no era ajena al programa de gobierno y se encontraba en la agenda de este. Es decir que la presencia de este mecanismo de transferencia viene dado, no por la implementación de sanciones, sino por los incentivos a ejecutar este tipo de programa para el acceso al financiamiento, teniendo como contexto la salida de una enorme crisis económica y social, con una caída del producto bruto entre los años 1998-2002 de un 17.5 %, y un desempleo de un 17% (Bucheli y Furtado, 2004), y un tercio de la población en situación de pobreza. Este proyecto acordado y negociado con las autoridades uruguayas, cuenta con fundamentos y estrategias presentes en el programa del FA, como son el de descentralización, participación y desarrollo rural. Esta

concordancia de estrategias entre los actores y la posibilidad de redireccionamiento de algunas herramientas hizo que el proyecto se desarrollara con una gran fluidez.

A su vez se registra el mecanismo de aprendizaje en la transferencia, dado que en el programa de gobierno y desde sus comisiones se venía trabajando en este punto: *“El gobierno del EP-FA promoverá que el proceso de agregación de valor se realice con una simultánea distribución equitativa del ingreso generado. En este marco, respetaremos y promoveremos las formas participativas de organización de los ciudadanos, en especial la sindicalización y las diversas formas asociativas que apunten a dichos fines, como el cooperativismo y en tal sentido, consideraremos especialmente el factor integrador de las pequeñas empresas y las expresiones de organización de la sociedad civil. En particular, en un programa de desarrollo rural caracterizado por su carácter equitativo, inclusivo y sustentable, se promoverá a los sectores más carenciados del medio rural y se propenderá a la solución de sus problemas estructurales, tanto como sus carencias más urgentes. Asimismo, se promoverá la mayor articulación social y política con todos los actores sociales de medio rural.* (Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2009: 11)

En relación con los medios y sus indicadores, cabe recordar que este proyecto viene del gobierno anterior del PC, con la firma del convenio Nro 555. Entre los indicadores de los medios, se destaca que a instancias del FIDA y de convenios de cooperación firmados por MGAP con el MDA de Brasil y CIARA de Venezuela se realizaron encuentros e intercambios entre técnicos. También se realizaron instancias de capacitación, aunque en este sentido se señala informe de Cierre del PUR: *“(...) pese a la importancia de las acciones realizadas, por diversas razones, los tiempos de formación y capacitación del personal (técnicos de campo, representantes técnicos y nivel central) no fueron valorados adecuadamente por el Proyecto y resultaron insuficientes”* (Informe de Cierre: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados, 2011).

6.1.4 Modelo de Implementación de la ESS

Para analizar los modelos de implementación, se analiza el PUR desde el punto de vista de los objetivos establecidos por el FIDA, y la mención en los proyectos del FIDA a la ESS.

El proyecto tiene como base un modelo de tipo tradicional, en el que su base de acción son las organizaciones locales y cooperativas. Si bien comparte objetivos e instrumentos de la ESS no se menciona explícitamente en el PUR. En tanto, en otros países de la región como en Ecuador con el “Proyecto de Fortalecimiento de los Actores Rurales de la Economía Popular y Solidaria” y en Venezuela con el “Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres”, si se menciona a las organizaciones comunitarias y cooperativas como parte de la ESS. A su vez, en ambos casos las instituciones ejecutoras de los proyectos: el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, y la Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA), adscrita al Ministerio

para la Economía Popular (MINEP), reconocen y poseen un anclaje conceptual en los lineamientos de la ESS.

Según el FIDA para que las políticas de reducción de la pobreza tengan resultados sostenibles se necesita de la interacción entre los proyectos del organismo y las políticas nacionales o regionales. Se sostiene desde el organismo que *“no se busca prescribir un conjunto específico de políticas macroeconómicas y sectoriales como condición necesaria para las intervenciones que combaten la pobreza rural, sino más bien buscar espacios de complementariedad entre los planes de desarrollo económico y social y los programas focalizados en sectores pobres del área rural”* (Quijandría, Monares, Ugarte, 2000: 123).

En este sentido uno de los entrevistados afirma que desde los proyectos el FIDA *“(…) no trata de imponerte a la fuerza cosas si no que trata de impulsarlas, que ellos creen que son ventajosas para la ejecución del proyecto, pero interrelacionando con los locales porque los que saben son los locales, eso lo entiende el FIDA”* (Entrevista a coordinador del PUR).

Se podría afirmar, entonces, que, si bien el organismo internacional define y establece los lineamientos de acción para el logro de sus objetivos, los mismos no son inmodificables, existe flexibilidad y cierto margen para realizar cambios por parte de los actores locales. A su vez la asociación con instituciones locales para la ejecución hace que los proyectos tengan una impronta de la política local.

Cuadro Resumen

| Programa | Dimensiones | | | |
|-------------------------------|--|--|---------------------------------------|---|
| Proyecto Uruguay Rural | Actores | Lo transferido y factibilidad de adopción | Me Mecanismos de Transferencia | Modelo de Implementación ESS |
| | Formulación: - Funcionarios Electos: Políticos en representación del gobierno electo. -Instituciones supranacionales gubernamentales: Representantes del FIDA Implementación: -REAF: Técnicos y consultores del sector rural de MERCOSUR - Convenio MDA Brasil y CIARA Venezuela y técnicos de proyecto | - Se transfiere en términos generales el tipo de Programa e instrumentos. - Concordancia Ideológica. - Disponibilidad de fondos del FIDA y del gobierno uruguayo. - Armonización Político-burocrática. Conformación de nueva dirección del programa y contratación de nuevos técnicos. | Coerción y Aprendizaje | El diseño del PUR es del tipo Tradicional: los proyectos hacen alusión únicamente al sector cooperativo y comisiones de fomento, entre otras organizaciones locales |

Fuente: Elaboración Propia.

6.2 Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos

6.2.1. Actores

Los actores que participan en el acuerdo marco de cooperación del que surge el programa, son funcionarios electos del gobierno del FA y del gobierno de Venezuela. Luego de la firma de este acuerdo se realizan viajes de intercambio a Venezuela, en el que participan representantes de los respectivos Ministerios. La apuesta del gobierno venezolano al desarrollo de diferentes prácticas económicas alternativas, con variedad de resultados, pero con un lineamiento de largo plazo se imprime en esta línea la cooperación e intercambio con el gobierno uruguayo (entre otras áreas de trabajo). Este es el puntapié de inicio del proyecto, al que más adelante se le suma el proyecto de Economía Social de Frontera de FOCEM – MERCOSUR como financiador. A nivel del diseño este hecho no implicó cambios significativos.

Sobre la toma de decisiones de estos actores se podría afirmar que al igual que los funcionarios que actuaron en el PUR, el contexto de la crisis económica y social, junto con el inicio de un nuevo gobierno, con gran apoyo electoral, favorece la innovación en las decisiones tomadas, y amplía el margen de acción. Teniendo en cuenta la situación de crisis mencionada anteriormente se podría decir que estos actores se encontraban en el dominio de las pérdidas desde la teoría prospectiva. Principalmente por los efectos de esta a nivel de pobreza y desocupación. Es necesario matizar esta afirmación ya que en este programa los riesgos son menores que en el PUR, por ser un programa nuevo y de menor dimensión, las pérdidas asociadas a una mala gestión o diseño son menores.

En el proceso de diseño e implementación participaron técnicos del programa únicamente, y se realizaron intercambios puntuales con organizaciones de la sociedad civil. A finales del periodo de estudio, 2010-2011 se inicia un proceso de intercambio entre técnicos del programa con otros de la región y de encuentros sobre la experiencia en América Latina en implementación de proyectos de ESS.

6.2.2 Lo transferido y su factibilidad de adopción

De la declaración conjunta de marzo de 2005 entre los gobiernos de Venezuela y Uruguay, se realiza el memorando de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela, en el mismo se establece la necesidad de *"estimular la promoción de asociaciones y alianzas estratégicas que impulsen la economía solidaria, especialmente en el sector de las cooperativas, las pequeñas y las medianas empresas, instruyendo a las instituciones responsables del tema identificar áreas y mecanismos donde se promueva y fomenta el intercambio de experiencias, a través de la cooperación técnica, transferencia de tecnología, capacitación y mecanismos de comercialización"* (Acuerdos Uruguay - Venezuela, 2005:14).

A partir del mismo se realizan una serie de encuentros entre políticos de ambos gobiernos, tras estas gestiones se firma un Convenio Bilateral de Cooperación en el que se otorga la donación de fondos para financiar el POP (línea del Plan de Emergencia) y el FEP. El gobierno de Venezuela contaba con políticas de promoción de la ESS desde hacía varios años como se menciona anteriormente, que comienza con la asunción en el

gobierno de Hugo Chávez y la sanción de una nueva constitución en 1999. Esta línea estratégica de desarrollo y de concepción del sistema económico se plasma en los acuerdos firmados con el gobierno uruguayo en el año 2005.

Se puede afirmar de esta forma que se da una transferencia de ideas, entendidas como “*causal beliefs*”²⁴ (Beland y Cox ,2010). Las ideas establecen conexiones que nos otorgan un marco conceptual e interpretativo de la realidad y aportan estrategias para resolver problemas, “*causal beliefs, or ideas, provide guides for action. Ideas help us to think about ways to address problems and challenges that we face and therefore are the cause of our actions*” (Beland y Cox, 2010:4).

Luego de este impulso inicial no se observan transferencias en el diseño de los programas, esto se realizó de forma independiente por parte de los técnicos y políticos uruguayos. Cabe mencionar que según la entrevista realizada por el diario La República el 28 de noviembre de 2005 a Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social (2005-2010), las visitas a Venezuela también tenían como objetivo “*interiorizarse en los mecanismos legislativos que permitieron la colaboración del Estado para con los emprendimientos productivos nacidos a partir de la organización de los ciudadanos en unidades cooperativas de producción (...)*”²⁵. De todas formas, más allá de este interés en la experiencia Venezolana manifestado por la Ministra, no se encontraron indicios de transferencia de instrumentos por parte del gobierno Venezolano.

En síntesis, mientras que en el PUR se da la transferencia de un proyecto e instrumentos, el vínculo con el FIDA es más estructurado que con el gobierno venezolano, en el que la transferencia es de ideas generales sobre la ESS, y la interacción es más acotada, puntual y se da a partir de la coyuntura de acercamiento ideológico entre países de izquierda. Es decir que la elección de este tipo de proyectos en el caso del PUR viene dada por el relacionamiento de largo plazo con el organismo, y por su estrategia de acción, mientras lo que se transfiere en el caso del FEP, depende un acercamiento más flexible y lo que se transfiere son ideas generales que coincide con la ideología de los actores de gobierno.

Se observa al final del periodo estudiado un vínculo con el MERCOSUR más estructurado, que le permite al MIDES vincularse y conocer proyectos similares de

²⁴ (...) *This simple definition involves many discrete dimensions. First, as beliefs, ideas are products of cognition. Second, as causal beliefs, ideas posit connections between things and between people in the world. These connections might be causal in the proper sense, such as suggesting that one event was responsible for bringing about a series of successive events* Beland y Cox (2010:3).

²⁵ En el año 2006 se promulga la Ley 17978 que crea la figura de cooperativas sociales, que tiene como objeto “*proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social*”. Esta ley es derogada por la ley 18407, que regula el sistema cooperativo.

otros países de la región. Al igual que en el PUR, el contexto ideológico, económico y político burocrático fue proclive a la instauración y desarrollo de este programa:

Como se mencionaba anteriormente, en el periodo estudiado se da una confluencia ideológica entre varios países del continente, con la asunción de gobiernos de izquierda en varios países. Esta oleada de gobiernos de izquierda tiene como correlato una política exterior del gobierno del FA, que priorizó el componente ideológico en su acercamiento con otros países y una inserción internacional que tiene como base el Mercosur como plataforma para la comercialización.

Fernandez Luzuriaga (2008), identifica dos periodos diferentes a nivel de orientación de la política exterior del gobierno del FA. Los primeros tres años de gobierno con Reinaldo Gargano como Ministro de Relaciones Exteriores, en el que la política exterior se caracterizaba como mencionaba, por un fuerte componente ideológico y priorización del Mercosur. Sin embargo, con la asunción de Gonzalo Fernandez (2008 -2009) en remplazo de Gargano, marca el cambio de la política exterior, a una más pragmática, y con una apertura comercial sin limitaciones de tipo ideológico²⁶. Esta caracterización de la política exterior coincide con el ingreso de fondos en estos primeros años de gobierno.

Esta coincidencia ideológica entre los gobiernos de América del Sur converge al inicio del periodo estudiado, con un gran crecimiento económico en el continente, este contexto favoreció la disponibilidad de fondos para el desarrollo de diferentes proyectos sociales. El financiamiento del programa contó con los fondos venezolanos, que sirvieron de puntapié para la formulación y desarrollo del programa. El financiamiento por parte del Mercosur habilitó la continuidad del programa y el fortalecimiento del mismo a través de la contratación de recursos humanos en el territorio.

En relación a la factibilidad política burocrática, el FEP trabaja en sus inicios con funcionarios públicos en comisión de otros organismos, y técnicos contratados a través de la tercerización con ONG y unipersonales. Existe una cierta armonía política burocrática ya que los funcionarios que llegan al novel ministerio *“con una cabeza muy comprometida políticamente, pero en algunos casos en mi opinión no había mucha experiencia desde lo productivo”* (Entrevista a coordinadora de Programa). Se puede afirmar de esta forma, que la armonización está dada por el compromiso de los funcionarios y de los técnicos contratados por el mismo programa. Las dificultades de implementación se dan por la debilidad de capacitación de los funcionarios en ciertas áreas, y por la falta de recursos humanos.

Desde el programa si bien se prefiere que el acompañamiento y capacitación de los emprendimientos se realice con técnicos del MIDES, la imposibilidad de contar con recursos humanos lleva a la contratación de organizaciones sociales. Esto trae dificultades por la debilidad de las mismas en varios departamentos, y porque se pierde

²⁶ El acercamiento con los países de la región no estuvo exento de conflictos, se destaca el enfrentamiento con Argentina por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos

el aprendizaje que se obtiene del acompañamiento. En este sentido, una de las técnicas del programa manifiesta que el acompañamiento tiene grandes compensaciones si se realiza con RRHH del MIDES *“no solo porque es más barato, sino porque además conoces mucho más al emprendedor, estás mucho más cerca, lo tenés mucho más vinculado, reconoce al mides como una institución mucho más cercana (...) Para mí lo ideal sería tener un equipo multidisciplinario que hiciera todo el proceso también desde el mides” (Entrevista a técnica del programa).*

6.2.3. Mecanismos de Transferencia

Sistematización de las categorías e indicadores de los mecanismos de transferencia en el FEP

| Variables | Motivación | Indicadores | Medio | Indicadores |
|--------------------|--|--|--|--|
| <u>Coerción</u> | Existencia de incentivos económicos para la implementación de este tipo de programa que promuevan organizaciones que impulsen la ESS. | La adopción del programa implica acceso al financiamiento. No hay penalizaciones | Existe un intercambio de experiencias asociativas entre Venezuela y Uruguay. Se diseña por técnicos uruguayos, no hay evidencias de uso de instrumentos utilizados por programas en Venezuela. Ingreso de fondos FOCEM durante la implementación del programa | -Declaración conjunta en 03/2005 entre los gobiernos de Venezuela y Uruguay, del cual establece un memorando de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela, -Se realizan reuniones entre políticos de ambos gobiernos Se firma convenio bilateral de cooperación, establece donación de fondos |
| <u>Aprendizaje</u> | El problema público, conceptualizado desde el gobierno como una forma de reducción de la pobreza, de generación de nuevas fuentes de trabajo e inclusión social es parte de la agenda de gobierno. | Problemas incorporados en la agenda de gobierno. Estableciendo en el programa de gobierno, instrumentos para la solución de los problemas de empleo y pobreza: fortalecimiento y promoción de cooperativas, pequeñas y medianas empresas para como estrategia de desarrollo social y productivo | Entre los años 2003 y 2004, desde la Unidad de Pobreza, Marginalidad y Empleo del Frente Amplio, técnicos, profesionales y militantes, definen la inclusión dentro del PANES de una línea de trabajo que busca generación de ingresos e inclusión para población en extrema pobreza. El programa FEP (FIL) se establece luego de la asunción del gobierno. | -Declaración conjunta en 03/2005 entre los gobiernos de Venezuela y Uruguay, del cual establece un memorando de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela, -Se realizan reuniones entre políticos de ambos gobiernos -S e realizan encuentros entre políticos y técnicos de ambos gobiernos. |

Elaboración propia a partir de la operacionalización de mecanismos de Osorio (2015)

Al igual que en el PUR, del análisis de la formulación FEP a partir de las categorías e indicadores presentadas surge que los mecanismos de transferencia presentes son el de coerción y el de aprendizaje. En la etapa de diseño del proyecto no hay participación de otros actores externos al MIDES. Durante la implementación del programa, el actor que influye es el MERCOSUR con los fondos de FOCEM, la participación de organizaciones sociales se da a través de la tercerización de servicios, realizando la capacitación y seguimiento de los emprendedores.

En la formulación del programa, se puede visualizar el mecanismo de coerción a través del financiamiento como un incentivo positivo para el inicio del programa. Si bien la cooperación entre ambos países se da en un marco más amplio que el de la ESS. De las reuniones entre políticos de ambos gobiernos, y el conocimiento de proyectos de este

tipo ejecutados por el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela; propiciaron la existencia de fondos el programa FEP.

El mecanismo de coerción va acompañado de un proceso de aprendizaje del gobierno en relación con la búsqueda de a la solución más adecuada a los problemas de pobreza, exclusión y desempleo. Es decir que los actores actúan motivados por la búsqueda de una solución al problema identificado e incentivados por la disponibilidad de fondos.

El medio a través del cual se da la transferencia con el mecanismo de aprendizaje según afirma en las entrevistas es el trabajo realizado por la Unidad de pobreza, marginalidad y empleo del FA para el programa de gobierno 2005 – 2010. Este trabajo se plasma en la elaboración del POP en el marco del PANES para personas en situación de pobreza extrema. De hecho en el memorándum de entendimiento firmado entre ambos países se dispuso el intercambio sobre la planificación y ejecución del PANES y la misión "Vuelvan Caras" a cargo del Ministerio para la Economía Popular de la República Bolivariana de Venezuela, entre otros de los lineamientos se encuentra el del diseño de una propuesta en la que se incluyan principios de economía social y desarrollo endógeno, a cargo del MIDES; y la transferencia de experiencias de los participantes de ambos programas. A su vez, la declaración conjunta en 03/2005 entre los gobiernos de Venezuela y Uruguay, del cual establece un memorando de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela, actúan como medio para la transferencia

Entre los indicadores de los medios que habilitan la transferencia (aprendizaje y coerción) se identifica la firma de una declaración conjunta en 03/2005 entre los gobiernos de Venezuela y Uruguay, del cual establece un memorando de entendimiento entre el MIDES y el Ministerio para la Economía Popular de Venezuela y la firma convenio bilateral de cooperación. También se realizan reuniones entre técnicos y políticos de ambos gobiernos.

De esta forma, se puede sostener que el intercambio entre ambos países, y la disponibilidad de fondos genera una ventana de oportunidad para la formulación e implementación del FEP, de manera de dar respuesta a la población en situación de pobreza, no contemplada en el PANES.

En relación con el vínculo con FOCEM como se ha mencionado su ingreso impacta en la mejora de la implementación del proyecto no se visualiza otro tipo de influencia en el periodo estudiado, si se menciona al MERCOSUR como plataforma para interactuar con otros programas similares al final del periodo, con la asunción de un nuevo gobierno de izquierda y un lineamiento diferente en esta temática por parte del sector del FA que triunfa.

6.2.4. Modelo de Implementación de la ESS

Para analizar el modelo de implementación del FEP, se identifica el tipo de modelo de institucionalización instaurado en Uruguay y Venezuela:

La constitución venezolana de 1999, como mencionaba anteriormente, dispone la promoción de la Economía Social y popular, incorporando al sector cooperativo y mutual dentro la misma. En el año 2008 se emite el decreto Ley Nro. 6130, para el fomento y desarrollo de la economía popular que regula el sector. Para Guerra (2012:19) “*Se trata de la iniciativa legal en la región que más desarrolla las diferentes expresiones de economía popular y solidaria, aunque no recoja ese término*”. La institución reguladora y promotora de las organizaciones en el estado venezolano es el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular²⁷, que en su misión incluye el trabajo con cooperativas y otros emprendimientos de la economía popular.

Uruguay inicia el periodo ubicado en un modelo de institucionalización de tipo tradicional, es decir, que de la ESS las organizaciones reconocidas legalmente son las cooperativas, pasando en el año 2009 al tipo de modelo ampliado, es decir, que se amplía el reconocimiento legal al de la ESS, donde las cooperativas dentro de este sector:

Uruguay posee una legislación que data de 1923, año en el que se crea el Instituto Cooperativa Rural, posteriormente se establecieron una serie de leyes que definen el régimen jurídico cooperativo con leyes específicas por sector (Bertullo, et al 2004). A fines del periodo estudiado se promulga una ley general de cooperativas, y se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (año 2009). Para Guerra (2009) la mención de la economía social en esta ley reubica el modelo uruguayo, pasando a caracterizarse como modelo ampliado. La ley 18407 en su artículo 185 menciona la ESS, y entre sus cometidos busca promover “*la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general*”.

Este reconocimiento legal e institucionalización de la ESS, se enmarca en un proceso más amplio identificado en varios países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay; de forma de visualizar como ha sido la institucionalización a nivel de los países de la región de la ESS, y el posible impacto que el mismo ha tenido en la institucionalización en Uruguay, se presenta un cuadro en el que se ubican los países mencionados, los modelos en los que se ubican y las fecha de las legislaciones por las que se ubican esos modelos²⁸:

²⁷ Actualmente no existe ese ministerio se disolvió, y se transfirieron las funciones al Ministerio del Poder Popular para las Comunas.

²⁸ En Anexo II se presenta un desarrollo de los modelos de implementación en cada país y las bases legales en las que se plasman.



Elaboración Propia considerando los trabajos desarrollados por Guerra (2009), Romero y Méndez, (2011)

A partir de la sistematización de las distintas formas de institucionalización de la ESS en varios países de América del Sur, se puede afirmar que estos gobiernos tienden a legislar y reconocer a la ESS como sector económico. Se observa también una preferencia, cuatro países con modelo ampliado y dos tradicional con rasgos del ampliado, por identificar a las cooperativas como un sector incluido en la ESS.

Por otra parte, de los nueve países relevados, siete de ellos legislan sobre la ESS, de estos la totalidad de gobiernos tienen una orientación política ideológica de izquierda. Uruguay de esta forma se suma a esta tendencia en América del Sur.

Cuadro Resumen

| Programas | Dimensiones | | | |
|---|---|--|--------------------------------|--|
| Programas | Actores | Lo transferido y factibilidad de adopción | Me Mecanismos de Transferencia | Modelo de Implementación ESS |
| Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos | <ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios Electos en representación del gobierno uruguayo. -funcionarios del Gobierno de Venezuela. | <ul style="list-style-type: none"> - Se transfieren ideas generales – Confluencia ideológica entre países y MERCOSUR. – Disponibilidad de fondos desde MERCOSUR y donación Venezuela. - Armonización político-burocrática, Nueva dirección del programa y se realizan contrataciones para el programa. | Coerción y Aprendizaje | <ul style="list-style-type: none"> - El Modelo Venezolano de implementación de la ESS es del tipo ampliado. - Uruguay en el año 2005 tenía establecido un modelo tradicional, en el año 2009 a partir de la sanción de la ley 18407 art. 185, en el año 2009, pasa a ubicarse dentro de los modelos de tipo ampliado |

6. Consideraciones Finales

El objetivo de este trabajo fue analizar la formulación y la implementación de los programas PUR y FEP, describiendo los conceptos de la ESS presentes en el diseño de los programas, focalizando el análisis en la influencia que tuvieron actores internacionales en los mismos y las ideas imperantes en relación con la ESS.

En relación a los procesos de formulación e implementación de los programas, en dicho proceso existen grandes diferencias entre ambos. Por una parte, en el caso del PUR, el proyecto viene delineado desde el FIDA, mientras que el FEP es de diseño abierto. El FIDA trabaja con lineamientos generales de funcionamiento del organismo, que surgen del análisis y evaluación de los proyectos desarrollados en el continente, adaptados a la realidad local; en tanto el diseño del FEP se da por un acercamiento ideológico entre gobiernos lo que determina que el programa si bien toma una idea general de este encuentro, luego sea diseñado a nivel local.

En segundo lugar, se diferencian por el diverso desarrollo institucional de cada ministerio, mientras que el MGAP tiene una trayectoria institucional de larga data, se crea en el año 1935, y cuenta con instituciones territoriales y por sector consolidadas, el MIDES se crea en el año 2005, no cuenta con instituciones arraigadas y no existen en todos los departamentos organizaciones sociales con las cuales trabajar. Es decir que el MIDES comienza la implementación del programa iniciando su proceso de descentralización e institucionalización y buscando organizaciones con las cuales trabajar en el territorio, mientras que el MGAP ya cuenta con un proceso de

descentralización y con instituciones socias²⁹, experiencia acumulada en el desarrollo de este tipo de proyectos, inexistente anteriormente en el caso del MIDES. Esto implicó que el MIDES para actuar en territorio tuvo que buscar organizaciones con las cuales trabajar y fortalecerlas al mismo tiempo que trabajaba con ellas, iniciando un proceso de aprendizaje en conjunto.

El acompañamiento y sustentabilidad de estos emprendimientos es más débil en el caso del FEP, ya que en muchos de las situaciones con las que trabaja lo tiene que hacer a la distancia, no conociendo en profundidad muchos de los emprendimientos. A mediados del periodo, cuando estos programas se encuentran instaurados trabajan coordinadamente. Por su parte el PUR, dado el endeudamiento en el las zonas rurales comienza el proceso de ejecución intentando que las familias confíen en la nueva herramientas y su participación en el mismo. También la incorporación de profesionales del área social fue un reto para los funcionarios y profesionales del área agraria tanto por su integración en el Ministerio como su capacitación en el área rural.

A su vez la formulación del PUR estuvo signada por el redireccionamiento de este a partir de la asunción del nuevo gobierno. Este nuevo direccionamiento tenía como bases conceptuales el desarrollo rural y el énfasis en la descentralización³⁰. Este redireccionamiento implicó que se sumaran otras organizaciones sociales en los ámbitos de participación no necesariamente circunscriptas al ámbito agrario sino de la comunidad local, habilitó el trabajo con asalariados rurales y su acompañamiento cuando se vuelven a instaurar los consejos de salarios. El trabajo en las MDR buscó ampliar y profundizar la participación de todos los actores, en principio en las localidades de mayor pobreza.

En cuanto al Programa FEP, el proceso fue más fluctuante, en parte por la laxitud de los fondos donados. La reciente creación del ministerio, la falta de anclaje territorial y de recursos humanos fueron limitantes para el desarrollo del mismo en este periodo, que se fue adaptando en función de los recursos con los que se contaba. De todas formas, el programa se fue consolidando en el periodo, y logra contar con recursos presupuestales en el nuevo periodo.

En relación con los contenidos, objetivos e instrumentos de los programas, en el capítulo 6 se examinaron los mismos a partir de las características de la ESS. Más allá de que el tamaño de uno y otro programa es dispar, que uno trabaja en el área rural y otro urbano, y que el MGAP es uno de los incisos con mayor institucionalidad en el

²⁹ Si bien en la gestión iniciada en el 2005 comienza un proceso de revisión y modificación de la descentralización con una nueva conceptualización de la misma, pero se realiza la misma a partir de una institucionalidad consolidada.

³⁰ Aunque en la implementación y con la ley de descentralización del MGAP, este lineamiento se diluye.

interior del país en ambos casos se utilizaron instrumentos de políticas similares (acceso a créditos, capacitación, asistencia técnica, entre otros)³¹.

En el diseño de ambos programas se destaca la importancia otorgada a la trayectoria del emprendedor, el anclaje de los emprendimientos con la comunidad, la existencia de relaciones de cooperación y solidaridad, y la distribución de ingresos equitativa. Se establecen estrategias de acceso al financiamiento con vínculo con la comunidad, se trabaja en la democratización en la toma de decisiones y en el desarrollo de la capacidad de autogestión. En relación con la estrategia de circulación, se establecen dos estrategias diferentes: la del PUR que buscaba modificar las cadenas existentes, y que los pequeños productores accedan a los circuitos de comercialización en condiciones justas, mientras que el FEP buscó crear redes de comercialización de productos paralelas a los circuitos existentes. Este punto marca una diferencia importante en el diseño entre ambos proyectos. Se podría afirmar que la línea del PUR intenta transformar las relaciones de comercio entre los productores existentes, mientras que en el caso del FEP se busca crear nuevas rutas de comercio.

En función de los distintos instrumentos desarrollados se podría incluir a los programas estudiados dentro de la tipología desarrollada por Fonteneau, Benedicte, et al (2010: 39) como una política destinada a *“activar ciertos sectores de la economía y/o grupos específicos, como las políticas para promover la agricultura, viviendas de bajos ingresos, generación de empleo para los jóvenes, (...)”*. Es decir que estos programas coincidirán en el diagnóstico de Guerra y Rieiro en que las políticas desarrolladas son de tipo políticas inclusivas. En este sentido, concebidas *“como un medio para paliar las fallas del mercado, como el desempleo y la informalidad”* (Romero y Méndez, 2011:24).

A su vez en función del origen del impulso a la formulación de estos programas, se puede clasificar como *“encuadramientos voluntaristas (top-down) de los comportamientos económicos por parte del Estado”* (Coraggio, 2014:1). Las políticas realizadas a partir de este tipo de impulso, señala Coraggio (2014), corren riesgo de ser revertidas con facilidad ante un cambio de gobierno, y su duración dependerá del vínculo que mantenga el gobierno con los actores sociales.

En relación al proceso de transferencia de estos programas, si bien lo que se transfiere y el proceso de incorporación de estos tienen trayectorias disimiles (una con un modelo de tipo tradicional en el caso del PUR y modelo ampliado en el caso del FEP), en ambos casos se puede afirmar existen recorridos sudamericanos de institucionalización de la ESS, en el que imperan las ideas en torno al concepto y su capacidad de abordar problemas de pobreza, exclusión y desempleo.

³¹ De hecho, en el periodo de ejecución 2005 – 2010 ambos programas trabajaron de forma articulada, y se realizaban derivaciones entre ellos.

De esta forma, se visualiza en la primera de década del Siglo XXI una tendencia a reconocer y promover a través de nuevas legislaciones y políticas públicas sobre la ESS en América del Sur, con diferentes conceptualizaciones. Estos recorridos sudamericanos coinciden en determinada medida con los proyectos FIDA, dado su forma de funcionamiento. La asociación del organismo a partir de los lineamientos generales del organismo internacional con las políticas e instituciones nacionales hace que se sigan la tendencia sudamericana.

Por otra parte si bien los diferentes gobiernos de izquierda, *“muestran diferencias considerables en su conformación política y en las orientaciones concretas que adoptan, tanto a nivel nacional, como en las relaciones internacionales que tejen entre ellos y frente a los EEUU”* existe, *“en el ruedo regional flujos de imitación y aprendizaje, pautas de «difusión» o contagio político, vínculos de solidaridad y «vasos comunicantes », intercambios y cooperación, pero al mismo tiempo conflictos y alineamientos variados, cierta rivalidad de «modelos» y una disputa por el liderazgo”*(Hillebrand y Lanzaro, 2007:14). Esto coincide con lo que afirma Pérez (2002) de que es probable que países con una situación socioeconómica o ideológica similar, un lenguaje común, costumbres parecidas hagan frente a una situación problemática de la misma manera.

A su vez, se observa que en función del tipo de actor involucrado impacta en el alcance de la transferencia, ya que mientras el FIDA trabaja con los lineamientos del organismo, con proyectos diseñados por la propia institución, negocia a partir de estos, los acompaña durante el desarrollo de los proyectos realizando evaluaciones, y los apoya haciendo de plataforma para el intercambio con otros proyectos de la región. El acercamiento con el gobierno venezolano se da a partir de una coyuntura de coincidencias político ideológico entre países de izquierda, en consonancia con la política exterior del momento. La institucionalidad del organismo de referencia (MIDES) para el programa FEP es débil por su reciente formación, y la interacción en relación con esta temática entre ambos gobiernos es bastante laxa y determinada por la coyuntura mencionada.

También los actores internacionales, tanto el FIDA, como el MERCOSUR actúan como dinamizadores de la importación y exportación de políticas incorporando en su organigrama mecanismos que facilitan la difusión de políticas consideradas exitosas, lo que constituye un campo fértil para la innovación.

En síntesis, se puede sostener que en la elección de este tipo de programas influyen: las ideas circulantes en torno a la ESS en el continente, el tipo de financiamiento disponible, la coyuntura internacional ideológica social y económica, y la coyuntura local marcada por la incipiente salida de una gran crisis social y económica, y el inicio de un primer gobierno de izquierda en Uruguay con un gran apoyo electoral.

Una de las limitaciones del trabajo radica en la cantidad de casos estudiados, lo que no habilita la extracción de generalizaciones sobre el fenómeno. Por otra parte, si bien no es objetivo de la investigación, no se ofrece un análisis de la efectividad de los programas, ya que por problemas de tiempo y espacio no se estudian los resultados de cada programa. Sería interesante analizar más casos y en un periodo más amplio, como forma de poder analizar los cambios en las ideas de los políticos y el contexto internacional que permita contar con un análisis más acabado de la influencia de cada actor nacional, regional, internacional y de las ideas incorporando la metodología de comunidades epistémicas.

7. Bibliografía

Alvarez, Carlos (2009): "Situación y perspectiva del Mercosur. Desafíos para la economía social y solidaria" en *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*" seminario-taller 13 al 16 de octubre, Montevideo; Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID.

Amarante, Verónica, et al. (2008): "*Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES*", Montevideo, MIDES.

"Arismendi viaja a Venezuela para recoger experiencia bolivariana en economía social" (28 de noviembre de 2005): La República, Montevideo [online] Disponible en <http://www.lr21.com.uy/politica/195963-arismendi-viaja-a-venezuela-para-recoger-experiencia-bolivariana-en-economia-social> [acceso: 24/11/2017]

Béland, Daniel; Cox, Robert Henry; ed (2010): "*Ideas and politics in social science research*". Inglaterra: Oxford University Press

Bennett, Colin y Howlett, Michael (1992): "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change" *Policy sciences*, vol. 25, nº 3, pp. 275-294.

Bertullo, Jorge, et al. (2004): "El cooperativismo en Uruguay". *Documento de trabajo del rectorado nº 22*, Universidad de la República Uruguay.

Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena (2004): "Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis". *Trabajo de Consultoría realizado para la Oficina en Montevideo de la CEPAL*. Presentado en la Jornadas del Banco Central, Montevideo.

Coraggio, José Luis; Acosta, Alberto; Martínez, Esperanza (2011): "*Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*", Quito: Abya-Yala.

Coraggio, José Luis (2014): "La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina", *UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, [online] nº 7. Disponible en: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90?OpenDocument) [acceso 02/12/2017]

De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo (2004): "Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. v.14, pp.67-83.

Dolowitz, David y Marsh, David (1996): "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature" en *Political studies*, vol. 44, nº 2, pp. 343-357.

_____ (2000): "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy - making" en *Governance*, vol. 13, nº 1, pp. 5-23.

Evans, Mark y Davies, Jonathan (1999): “*Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples*” en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, nº 2, pp 201 -246.

Fajardo García, G. (2009). La Economía Social en las leyes. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, [online] (66) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17413043001> [acceso 30/06/2012]

Fernandez Luzuriaga, Wilson (2008): “Cambio de canciller en el Uruguay de 2008 ¿Ratificación o rectificación de rumbos?” *Serie Documentos de Trabajo N° 74*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Fortunato, Mariana (2012): “La dispersión institucional de los programas públicos de microfinanzas en Uruguay: aportes para un debate público” Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política [acceso: 20 de noviembre 2017]

Frente Amplio (2013): “*Grandes Lineamientos Programáticos para el gobierno 2005 – 2009 Porque entre Todos otro Uruguay es posible*”. Congreso extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez”, Disponible en https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/declaraciones-y-documentos/item/download/182_1c4cd23a669d80fcb96a9f03f112f164 [acceso 02/12/2017]

Fonteneau, Benedicte, et al (2010): “Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común”. *Documento de trabajo*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

Grindle, Merilee y Thomas, John (1991): “*Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*” Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Guerra, Pablo (1997): “Crisis y empresas alternativas en Uruguay. El caso de las Cooperativas de Producción como emergentes de un Sector Solidario de la Economía”. *Documento de Trabajo* del departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, vol. 30.

_____ (1999): “Análisis socioeconómico-solidario de las economías alternativas”. *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, 1999, vol. 34.

_____ (2003): "Economía de la Solidaridad: Construcción de un camino a veinte años de las primeras elaboraciones" *III Jornadas en Historia Económica*, Montevideo julio 9 - 11, pp. 9-11.

_____ (2004): "Economía de la Solidaridad. Una introducción a sus diversas manifestaciones teóricas". [online] Disponible en <[file:///E:/Pablo% 20Guerra. Htm](file:///E:/Pablo%20Guerra.Htm)> [acceso 24/10/2012]

_____ (2009): “*Seminario Internacional: Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social. Análisis comparado de experiencias de economía*”

popular y solidaria.”. *Programa Economía Solidaria*. Montevideo 6 y 7 de noviembre, Kolping Uruguay, pp 57-69.

_____ (2012): “Las legislaciones sobre economía social y solidaria: Casos latinoamericanos y europeos” *Documento de Trabajo n° 4*, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Hillebrand, Ernst y Lanzaro, Jorge (2007): “La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas” *Análisis y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay: [online] Disponible en < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07062.pdf> > [acceso 02/12/2017]

James, Oliver y Loge, Martin (2003): “The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research” en *Political studies review*, vol. 1, no 2, pp. 179-193.

Laville, Jean-Louis (2005): “Economía Solidaria, Economía Social, Tercer Sector: Las apuestas Europeas”. *Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, Argentina* [online] Disponible en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx> [acceso 23/10/2012]

Lindblom, Charles (1991): “*El proceso de elaboración de políticas públicas*” México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Marsh, David y Sharman, Jason C (2009): “Policy diffusion and policy transfer”: *Policy studies*, vol. 30, n° 3, pp. 269-288.

Martí, Juan Pablo (2006): “Dinámica Histórica de la Economía Popular en Uruguay (1995 – 1998)” en *Boletín de Historia Económica - Año IV - n° 5*, pp 85 -97.

Meseguer, Covadonga y Guilardi, Fabrizio (2008): “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas” en *Política y gobierno*, vol. 15, no 2, pp. 315-351.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia: (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [online] 16(1) Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2007000100008&lng=es&tlng=es [acceso 02/12/2017]

Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo y Freigedo, Martin; (2011): “*Mapeo de iniciativas en clave de política pública*” En Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización. Montevideo, Uruguay Integra, OPP.

Monzón, José Luis. (2006): “Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, [online] (56), Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17405602> [acceso 13/11/2012]

Pérez, Mariana Becerra (2002): “Cómo tomar en cuenta las experiencias de otros: un análisis de la transferencia de políticas públicas”. *Gaceta Ecológica*, abril - junio, n° 63, pp. 75-83.

Orellana, Maité (2007): "La economía solidaria como forma de organización económica alternativa al sistema capitalista global." [online] Disponible en http://www.observatori.org/documents/eco_solidaria_cas.pdf. [acceso 08/08/2018]

Osorio Gonnet, Cecilia (2015): "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina: el caso chileno" en *Revista de Iconos* [online] Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/7692> [acceso 01/03/2017]

Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel (2016): "La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina" en *Revista de Ciencia Política* [online] Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64551061009> ISSN 0716-1077 [acceso 17/10/2017]

Oxoby, Paula (2011): Una aproximación a las divergencias e implicaciones de los distintos abordajes a la Economía Social: países centrales europeos y América Latina. *Otra economía*, vol. IV n° 6, pp.153-166.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005): "Acuerdos Uruguay – Venezuela", Montevideo [online] Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/08/2005081107.htm> [acceso: 24/11/2017]

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1973): "*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga...*" Citado en Dolowitz, David y Marsh, David (2000): "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy - making" en *Governance*, vol. 13, n° 1, pp. 5-23.

Quijandría, Benjamín; Monares, Aníbal y Ugarte, Raquel (2001): "*Hacia una región sin pobres rurales*" Santiago, Chile, FIDAMERICA.

Morais, Leandro Pereira y Bacic, Miguel (2008): "Economía social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y las dificultades actuales." Citado en Oxoby, Paula (2011): Una aproximación a las divergencias e implicaciones de los distintos abordajes a la Economía Social: países centrales europeos y América Latina. *Otra economía*, vol. IV n° 6, pp. 153-166.

Murillo, Javier, et al (2002): "Estudio de casos". *Universidad Autónoma de Madrid*, 2002.

Ministerio de Desarrollo Social (2008): Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos, Llamado a emprendimientos productivos, documento interno de programa, Montevideo

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (2011): "Proyecto Uruguay Rural 2005-2011 Informe de Cierre: Evaluación de Resultados y Percepciones de los Involucrados", Montevideo.

Razeto, Luis. "El factor C y la economía de la solidaridad." *Serie Cuadernos de Educación*, n° 1. Montevideo: Cofac.

Rieiro, Anabel (2016): "*Gestión colectiva en producción Relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur*" Tesis de Doctorado, Universidad de la República (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.

RIPES (2007): "Concertando agendas para promover la economía solidaria". Memoria del taller de desarrollo institucional de RIPES Latinoamérica de Economía Solidaria, 28-30 de noviembre, Lima [online] Disponible en http://base.socioeco.org/docs/lima_10_ripes-2008.pdf [acceso: 22/10/2012]

Romero, Melina y Méndez, Victoria (2011): "Estudio sobre Economía Social y Solidaria" (Versión preliminar) MIDES, Montevideo, [online] Disponible en [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/656796/mod_folder/content/0/Cooperativismo%20y%20Econom%C3%ADa%20Solidaria%20en%20Uruguay/MENDES,%20Victoria%20Y%20ROMERO,%20Melina%20\(2011\)%20Econom%C3%ADa%20Social%20y%20Solidaria.%20Concepto%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20en%20Uruguay.%20Informe%20de%20Consultor%C3%ADa%20para%20el%20MIDES.%20Mimeo.%20Montevideo.pdf?forcedownload=1](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/656796/mod_folder/content/0/Cooperativismo%20y%20Econom%C3%ADa%20Solidaria%20en%20Uruguay/MENDES,%20Victoria%20Y%20ROMERO,%20Melina%20(2011)%20Econom%C3%ADa%20Social%20y%20Solidaria.%20Concepto%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20en%20Uruguay.%20Informe%20de%20Consultor%C3%ADa%20para%20el%20MIDES.%20Mimeo.%20Montevideo.pdf?forcedownload=1) [acceso 02/12/2017]

Rose, Richard (1991): "What is lesson-drawing?" en *Journal of public policy*, vol. 11, n° 1, pp. 3-30.

Rubio, Eulalia (2002): "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n°12, pp. 23 -31.

Simmons, Beth; Dobbin, Frank; Garrett, Geoffrey (2006): "*Introduction: The international diffusion of liberalism*". *International organization*, vol. 60, n° 4, pp. 781-810. DOI 10.1017/S0020818306060267.

Stone, Diane. (2001): "Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas". *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation working paper*, n° 69/01 University of Warwick.

Uruguay (2007): ley Nro. 18.126, Montevideo, Diario Oficial No. 27241, del 22 de mayo de 2007.

Uruguay (2008): Ley 18407, Montevideo, Diario Oficial No. 27612, del 14 de noviembre de 2008.

Vadel, Antonio (2015): "Las Mesas de Desarrollo Rural La experiencia en Uruguay (2001 – 2011)" *taller sobre las Mesas de Desarrollo Rural como plataformas para el diálogo político sobre el desarrollo local*. Uruguay 24 - 26 de febrero. [online] Disponible en http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/Taller_Mesas_de_Developmento_Rural/FIDAMERCOSUR_MDR_InformeVadell.pdf [acceso 02/12/2017]

Venezuela (2008): “Decreto Ley 6130, para el fomento y desarrollo de la economía popular” publicado en Gaceta Oficial N° 5.980 del 31 de febrero de 2008.

Viguera, Aníbal (1998): “*Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora*” en Revista Perfiles Latinoamericanos junio.vol.7, n°12, pp. 9- 51.

Weyland, Kurt. (1998): “The Politics of Neoliberal Reform in Latin American Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela”. En *XXI International Conference, Latin American Studies Association*. Chicago 4-25 setiembre pp. 1-47.

_____ (2011): “*Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas*” en América Latina Hoy [online], (57) (Abril): Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30818683005>> ISSN 1130-2887. [acceso 12 de agosto de 2012]

8. Anexo I

Proyecto Uruguay Rural

| | |
|---|---|
| Periodo de Ejecución | •2001 - 2011 |
| Procedencia Institucional | •MGAP |
| Presupuesto | •US\$ 22.248.527 (14.341.503 FIDA y 7.907.023 MGAP) |
| Antecedentes | •Se inicia en el año 2001, en base a líneas del FIDA, se toman insumos de la experiencia del Pronappa (Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario - FIDA, 1993-2000) , en 2005 se realiza una re conceptualización y redefinición. |
| Objetivo del Programa | •Contribuir a eliminar las causas que generan la pobreza rural en el ámbito nacional.Estrategias:1) Promover la organización de los sectores social y económicamente más postergados del medio rural. 2) Mejorar su inserción en las cadenas de valor con precios justos, como estrategia de comercialización de sus productos. Para el logro de estas estrategias se establecieron 4 ejes de acción: Descentralización y participación, Fortalecimiento organizativo, Desarrollo comunitario, Cadenas productivas y de comercialización. |
| Población Objetivo | •Población del medio rural vulnerable incluye: productores no agrupados o grupos escasamente formalizados o con prácticamente nula participación en estructuras organizativas, familias rurales pobres no integradas a espacios organizativos, grupos marginados y de trabajadores sin empleo; organizaciones de productores, asalariados rurales, población vulnerable de comunidades rurales aisladas. |
| Herramientas | •1- Asistencia Técnica y Capacitación. 2- Fortalecimiento Organizacional. 4- Apoyo económico a familias productoras y organizaciones de productores familiares a través de herramientas financieras: Microcrédito, Microcapitalización, fondos de inversión productiva predial, fondos rotatorios, fondos de inversión estratégica. |
| Ámbito de Ejecución | •Departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Rocha, Treinta y Tres, Canelones, San José, durazno, Lavalleja (suroeste) y Florida (sureste), dejando de intervenir en Río negro, Soriano, Colonia, flores y Maldonado. En localidades con menos de 5.000 habitantes.*1 |
| Agentes (Organizaciones Participantes) | •Participan: Organizaciones de productores, gremiales, sindicatos rurales, diferentes actores de la comunidad local e instituciones públicas. |
| Espacios de Participación | •Comité de Aprobación Local, Comité de Crédito Local y Mesas de Desarrollo Rural (MDR)*2 |
| Financiamiento | •FIDA - NNUU |
| RRHH | •Contrataciones anuales a través de PNUD a partir de convenio FIDA-MGAP Nro. 555 UY 07/07/2001. Funcionarios Públicos MGAP. A nivel gerencial se realizaron contrataciones bajo la modalidad de cargo de confianza política. |
| Unidades de gestión | •Se trabaja con tres gerencias: administrativa, de servicios financieros, y de desarrollo rural y de apoyo a la producción. Se trabajo a nivel territorial en MDR y en los comités locales (en el caso de la Microcapitalización existían los comité de aprobación local y en el caso del Microcrédito se conformaban los comité de crédito local, ambos con participación de la comunidad). Técnicos de campos por zona, Técnicos de programa: por departamento uno del área social y otro agraria. En el caso del microcrédito se contrata a una OSC – Fundasol, y a un analista de crédito quienes implementan la herramienta. |
| Tiempo de Ejecución de Proyectos | •El plazo de devolución depende de la herramienta. En los casos de los Microcapitalizaciones los mismos están asociados a los ciclos productivos (en algunos casos no estaba estipulada la devolución) mientras que en el microcrédito el plazo de devolución es de 12 meses. |

Fuente: Elaboración Propia en base a documentos del programa (Informe de Cierre – Proyecto Uruguay Rural 2005-2011 – Volumen I, 2011; Proyecto “Uruguay Rural” Antonio Vadel – Anuario OPYPA, 2006; Organigrama MGAP Marzo 2008; Proyecto Uruguay Rural Contrato de Préstamos MGAP – FIDA 555 UY, 2001); otros documentos: Mesas de Desarrollo Rural: Espacios participativos de toma de decisiones, (FIDA, 2017); Las Mesas de Desarrollo Rural: La Experiencia en Uruguay 2001 – 2011 (Antonio Vadel, 2015); y a las entrevistas realizadas a técnicos del programa en el marco del presente trabajo.-

- *1-Se consideró como ruralidad a las localidades menores a 5.000 habitantes y zonas rurales dispersas. La estrategia fue definir a nivel local la priorización de zonas a trabajar, en función de parámetros relacionados con los niveles de concentración de pobreza que, por un proceso histórico de exclusión, comprende a las zonas más alejadas de los centros poblados ubicados en las capitales o ciudades del Interior; escasa o nula llegada de institucionalidad pública; y niveles importantes de emergencia social vinculados al no acceso a servicios básicos e insatisfacción de necesidades básicas (Informe de Cierre – Proyecto Uruguay Rural 2005-2011).
- *2-Las mesas de desarrollo rural (MDR) estaban integradas en el periodo 2005 – 2007 por representantes técnicos del PUR (área social y agraria), representantes de las diferentes organizaciones del ámbito rural: comisiones de fomento, organizaciones de productores, gremiales, cooperativas, sindicatos del medio rural existentes en la localidad y diferentes instituciones públicas (Intendencias, MIDES, Instituto de Colonización, etc). A partir de la sanción de la ley Nro. 18126 de descentralización en el MGAP cambia la integración de las mesas. En dicha ley se crea el Consejo Agropecuario Nacional integrado por: MGAP, Oficina de planeamiento y presupuesto (OPP), Congreso de intendentes, Universidad de la República, Instituto Nacional de Colonización (INC), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Nacional de Semillas, Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de la Carne (INAC), Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de la Leche (INALE) y bajo su órbita se crea el Consejo Agropecuario Departamental (CAD) integrado por el director departamental, del MGAP, Intendencia Departamental (ID), el INC y otros institutos dependiendo del departamento. A partir de esta ley por tanto las MDR quedan integradas por el CAD, y grupos u organizaciones de productores del ámbito rural.
- *3- No se realiza evaluación de impacto por no contar con datos iniciales de base para los indicadores del programa.

Programa de Fortalecimiento e Emprendimientos Productivos

| | |
|---|---|
| Periodo de Ejecución | • 2006 – hasta la actualidad |
| Procedencia Institucional | • MIDES |
| Presupuesto | • US\$ 3.646.820 [Economía Social de Frontera US\$ 1.646.820 (Focem US\$ 1.399.799 Contrapartida Uruguay US\$ 247.021) Fondo Binacional Uruguay – Venezuela US\$ 2.000.000] |
| Antecedentes | • Inicialmente se crean dos líneas de apoyo a emprendimientos productivos y socioculturales. El programa proyectos de opción productiva (POP) dentro de la Dirección de Políticas Sociales y el programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales en la Dirección de Desarrollo Ciudadano estos programas se comienzan a implementarse desde esta última dirección en el año 2008. En el año 2009 se incorpora el programa economía social de frontera Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) |
| Objetivo del Programa | <ol style="list-style-type: none"> • 1. Fortalecer y consolidar procesos de sustentabilidad de emprendimientos asociativos liderados por familiares o grupos en condición de vulnerabilidad socioeconómica mediante apoyo financiero y técnico. • 2. Apoyar a personas en situación de extrema pobreza a mejorar sus condiciones de vida fortaleciendo su estrategia de subsistencia con apoyo financiero y técnico. • 3. Promover procesos de inclusión social, mediante su incorporación a redes locales, fortaleciendo también la articulación con los organismos públicos locales. |
| Población Objetivo | • Emprendimientos productivos en funcionamiento, de carácter grupal, familiar o individual (en los casos que estén en condición de extrema pobreza), basados en relaciones equitativas, solidarias y asociativas entre los miembros que lo componen. |
| Herramientas | <ul style="list-style-type: none"> • 1 -Apoyo Económico de Emprendimientos (compra de materiales o bienes de capital) en tres líneas: a- Emprendimientos de Auto Sustento. b- Emprendimientos de Impacto Local. c-Proyectos Socio culturales • 2-Asistencia Técnica y Seguimiento de proyectos |
| Ámbito de Ejecución | • Territorio Nacional |
| Agentes (Organizaciones Participantes) | • Participan: inicialmente instituciones públicas (a modo de aval del emprendimiento, y tribunal departamental de aprobación de proyectos), OSC o asociaciones/ instituciones de la comunidad local a modo de garantes sociales, y luego OSC contratadas como co ejecutoras del programa (apoyo y seguimiento) |
| Espacios de Participación | • Tribunal Departamental |
| Financiamiento | • Fondo Binacional Uruguay - Venezuela - Focem – Presupuestal (al final de periodo) |
| RRHH | • Contrataciones temporales a través de por PNUD a partir de los recursos del fondo Binacional Uruguay - Venezuela y FOCEM (a partir de estos fondos se realizaron las contrataciones en el interior del país) Funcionarios públicos Mides |
| Unidades de gestión | • El diseño inicial basaba la acción a través de los consejos sociales y de las MIPS, pero finalmente se ejecuta del 2006 a 2008 a nivel central con apoyo de Oficinas territoriales. En 2009 ingresan técnicos de apoyo a nivel territorial, continuo contratando OSC para el seguimiento. |
| Tiempo de Ejecución de Proyectos | • EL plazo de devolución del crédito es de 12 meses prorrogable a 18. EL tiempo de seguimiento por parte de la OSC es de 6 meses. |
| Medición y Evaluación | • El programa desde cuenta con registros de los proyectos presentados, evaluaciones, fondos entregados y devolución. Por otra parte se realiza monitoreo desde la DINEM e informes a las organizaciones financiadoras. En el caso de FOCEM existía una unidad de coordinación FOCEM – MIDES que apoyaba el seguimiento y evaluación del programa (documento ProDocUru) |

Fuente: Elaboración Propia en base a documentos del programa (Llamado a presentación de emprendimientos productivos, Setiembre 2008; Rendición Fondo Binacional Uruguay Venezuela, Setiembre 2010; llamado a OSC para la implementación de acciones de seguimiento del Proyecto 10/07 “Economía Social de Frontera”, Mayo 2009; Documento de Presentación para el FOCEM, Mayo 2007; documento de Proyecto - PNUD – Proyecto URU/08/08 “Apoyo a la implementación del Programa MIDES – FOCEM, junio 2008; Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos, Edición 2010, Resultados de Evaluación – DINEM – MIDES, 2013) y a las entrevistas realizadas a técnicos del programa en el marco del presente trabajo.-

9. Anexo II

Modelos de Implementación de la ESS

Modelo tradicional: Guerra (2009), Romero y Méndez, (2011) ubican a Bolivia, Chile y Uruguay en el modelo tradicional de implementación de la ESS. Uruguay posee una legislación que data de 1923, año en el que se crea el Instituto Cooperativa Rural, posteriormente se establecieron una serie de leyes que definen el régimen jurídico cooperativo con leyes específicas por sector (Bertullo, et al 2004). A fines del periodo estudiado se promulga una ley general de cooperativas, y se crea el Instituto nacional de cooperativismo (año 2009). Para Guerra (2009) la mención de la economía social en esta ley, reubica el modelo Uruguayo, pasando a caracterizarse como modelo ampliado. La ley 18407, menciona la ESS, y entre sus cometidos busca promover *“la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general”* (ley 18407, art 185).

Chile es ubicado en este modelo por tener una legislación que regula y promueve el modelo tradicional cooperativo que data de 1924, esta ley tuvo sucesivas modificaciones, la última del año 2002 (ley 19.832). Bolivia redacta una nueva constitución en el año 2007 (promulgada en el año 2009, tras un referéndum constitucional) basado en un código de ética económica diferente, sustentado en principios del “buen vivir” de tradición andina indígena y campesina. Se incorpora la *“idea de una “economía plural”, donde se destaca el papel de las cooperativas, de la propiedad comunitaria y de las formas comunitarias de producción (art. 48). A pesar de los esfuerzos para posicionar la temática en las políticas públicas, lo cierto es que este país aún no cuenta con una ley de economía social y/o solidaria”* (Guerra 2012:20).

Argentina y Paraguay, son identificados por Guerra (2009) con un modelo tradicional pero que tiene rasgos del modelo ampliado. En Paraguay es incluido en este modelo al establecer en la constitución del año 1992 en el art. 113 que *“el Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y autonomía”*. Sin embargo, en el año 2003 la ley 2157, se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), el cual refiere únicamente al sector cooperativo. En tanto Argentina, la ley 20.337 del año 1973, actualiza el régimen legal

de las cooperativas y crea el Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Este instituto cambia su nombre a partir del decreto 721/00, en el mismo se reconoce el crecimiento de la Economía Social, integrantes las cooperativas y las mutuales de este sector, por ello cambia el nombre del Instituto de Acción Cooperativa a Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) ampliando sus objetivos.

Modelo Ampliado

Este modelo de implementación se caracteriza por un reconocimiento legal al sector de la ESS, en el que se incluye a las cooperativas. Este tipo de modelo es el que caracteriza la implementación de Colombia, Venezuela y Ecuador (Guerra, 2009; Romero y Méndez, 2011).

Colombia transita el cambio de un modelo tradicional a uno ampliado en el año 1998. En esta fecha se promulga la ley 454 que establece el marco conceptual de la Economía Solidaria. En su artículo 2 se la define como un *“sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”*. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, existente hasta ese momento se transforma en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, y se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La constitución venezolana de 1999, como mencionaba anteriormente, dispone la promoción de la Economía Social y popular, incorporando al sector cooperativo y mutual dentro la misma. En el año 2008 se emite el decreto Ley Nro. 6130, para el fomento y desarrollo de la economía popular que regula el sector. Para Guerra (2011:19) *“Se trata de la iniciativa legal en la región que más desarrolla las diferentes expresiones de economía popular y solidaria, aunque no recoja ese término”*. La institución reguladora y promotora de las organizaciones en el estado Venezolano es el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular³² que en su misión incluye el trabajo con cooperativas y otros emprendimientos de la economía popular.

³² Actualmente no existe ese ministerio se disolvió, y se transfirieron las funciones al Ministerio del Poder Popular para las Comunas.

Ecuador se incluye en este modelo a partir de la reforma constitucional del año 2008, en la que se define al sistema económico en su artículo 283 como *“social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (...) La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”* (Ecuador, 2008:95). Se crean dos instituciones para la ESS, la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, como organismo de supervisión, auditoría, y control; y una Subsecretaría de Economía Social y Solidaria³³ (SESS) adscripta al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que tiene como objetivo la promoción, fortalecimiento del sector y de las organizaciones de la ESS.

Modelo Fragmentado

En este modelo Guerra (2009) ubica a Brasil. En este país regula existe una legislación para el sector cooperativo y otra para la ESS. Las cooperativas son reguladas a través de la Ley 5,764 del año 1971, a través de la cual se crea el Consejo Nacional de Cooperativismo encargado de la formulación de políticas de promoción del cooperativismo. Por otra parte, en el año 2001 se crea la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes) dependiente del Ministerio de Trabajo. A través del SENAES y con apoyo del Foro Brasileiro de Economía Solidaria (FBES) se establecen leyes específicas para la economía solidaria, haciendo hincapié en el concepto de autogestión (Guerra, 2009; Méndez y Romero, 2011).

³³ Actualmente existe en la órbita del ministerio de inclusión el instituto de economía popular y solidario (IEPS) como organismo de apoyo al sector.