

A blurred photograph of three business professionals walking on a sidewalk. The person in the foreground is a man in a dark suit, followed by a woman in a grey dress, and another person in a grey dress further back. The background shows a building with horizontal lines, possibly a staircase or a wall.

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública

Ruta a seguir

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública

Ruta a seguir

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública: Ruta a seguir
fue desarrollado por NESsT con el generoso apoyo de Avina, Avina Americas,
Fundación Rockefeller y Omidyar Network.

Autores: Gonzalo San Martín con contribuciones de Nicole Etchart, Anette Kaminski y Renata Truzzi.

Editora: Nicole Etchart.

Repaso de texto: Magdalena Bastías (español); Anette Kaminski (portugués).

Traducción: Shamrock Idiomas Ltda. (español e inglés); Fernanda Favaro (portugués).

Diseño y diagramación: Jorge Moraga (Comunicaciones Tiempo Nuevo Ltda.).

Fotografía de portada: Gettyimages.

Derechos de Autor 2014 @ NESsT
Todos los derechos reservados

ISBN 978-1-930363-37-3

NESsT promueve los derechos sociales, políticos, económicos y religiosos de todas las personas y no hace discriminación por edad, género, raza, nacionalidad, discapacidad mental o física, orientación sexual, opinión o afiliación política o religiosa.

Ninguna parte de esta publicación puede ser vendida o reproducida, de manera alguna. En caso de usar o citar contenido de esta publicación, favor reconocer a NESsT como autor y poseedor de los derechos de autor.

Esta publicación contiene información elaborada por fuentes ajenas a NESsT, así como opiniones basadas en esa información. NESsT procura ofrecer información precisa y opiniones adecuadamente fundamentadas, pero ello no significa que la información y opiniones expuestas en esta publicación se encuentren libres de errores.



Posicionando las empresas sociales en la agenda pública

Ruta a seguir

Agradecimientos

El presente trabajo no habría sido posible sin el apoyo y financiamiento de la Fundación Avina, de Avina Americas, de Omidyar Network y de la Fundación Rockefeller. A ellos van nuestros sinceros agradecimientos por el permanente apoyo al sector de empresas sociales.

Especial reconocimiento es para todos aquellos que contribuyeron en el desarrollo de esta investigación y del presente documento: Eva Varga, Bill Gardiner, Andrés Iriondo, Cristian López, Francisca Rivero, Jean Paul Lacoste, José Miguel Benavente, Juan Ignacio Latorre, Juan Pablo Larenas, María Ignacia Gómez, María José Montero, Mario Radrigán, Pablo Muñoz, Sebastián Gatica, Sofía Ramírez, Cristian Cancino, Celso Grecco, Aline de Souza, Claudio Cezar Carvalho de Almeida, Marcio Waked, Pedro Genesca, Rita Afonso, Tatiana Fonseca, Roberto Alvarez, José Manuel Melero, Ben Thornley, Rosemary Addis, Peter Holbrook, José Sulbrandt, Paola Posligua, Pablo Prüssing, Emilio Santelices, Juan Carlos Jobet, Rodrigo Sobarzo, Gonzalo Muñoz, Conrad von Igel, Marcus Finco, Krishna Aum de Faria, Adermir Ramos da Silva Filho, Francisco Mazzei, Graziella Maria Comini, Amanda Soldani, Vivianne Naigeborin, Ricardo Campelo, Tanya Andrade, Saulo Faria Almeida Barretto, Ros Mari Zenha, Marcel Fukayama, Silvia Pinheiro, Celia Cruz, Ricardo Abramovay, Mario Aquino y Valdinei Valerio.

Queremos agradecer, además, al equipo de Innova de Corfo en Chile y de Sebrae en Brasil por su apoyo y compromiso para con los emprendimientos sociales. De igual manera a Martin Rodríguez de la empresa Feedback y a los miembros de su equipo Daniel Jofré, Tomás Pastene y Simón Bugueño por su contribución probono a la metodología del taller.

Finalmente, agradecemos a las empresas sociales en el portafolio de NESST por su gran trabajo y por su generosidad en permitirnos incluirlas en esta publicación.

Para más información, visite:

<http://www.nesst.org/portfolio/>

<http://www.nesst.org/portfolio/exits/portfolio-exits/>



Prólogo

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública: Ruta a seguir es una importante contribución a un diálogo mundial sobre cómo alcanzar el potencial de nuestra época para avanzar en algunos de los temas más urgentes que enfrentan las sociedades.

Gracias a mi trabajo como especialista en inversiones e innovación social, he podido ser testigo de grandes cambios sistémicos que se han producido en el mundo y que han afectado nuestra forma de pensar y actuar frente a los problemas sociales. Cambios que han modificado nuestro enfoque, desde plantearnos si podemos abordar algunos de los problemas más arraigados hasta pensar en cómo lidiamos con los aspectos más difíciles de la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable. Cambios en la forma en que trabajan en conjunto diferentes actores de la sociedad. Cambios que nos llevan a concentrarnos cada vez más en lo que se está logrando, es decir, saber qué nivel alcanzan los resultados positivos de los programas desarrollados para aquellos en los que se pensó ayudar. Las tendencias están tan marcadas que algunos especialistas hablan de una “revolución de las soluciones”.*

Las soluciones ofrecidas por la empresa social son una característica importante de lo que está emergiendo. En algunos países, estas soluciones se están desarrollando desde las bases de una actividad empresarial comunitaria y las tradiciones de la economía social con un vasto historial, que han encontrado expresiones nuevas o renovadas en el ambiente actual. En otras áreas, se están utilizando mecanismos de mercado para desarrollar enfoques innovadores que provean un beneficio social y lidien con problemas sociales. Muchos emprendedores

dignos de emular están a la vanguardia en este trabajo. Algunos trabajan en la escena mundial mientras que otros lo hacen en bases comunitarias. Lo que tienen en común es la valentía, la energía, el propósito y la determinación.

La empresa social se puede identificar en todo el espectro de problemas y actividades sociales, culturales y ambientales, en áreas tan variadas como las artes, el cuidado de personas mayores, el desarrollo comunitario, la educación, el empleo, la salud, la gestión ambiental, la agricultura sustentable, las energías renovables, la justicia, las viviendas sociales y el desarrollo internacional. Están creando nuevas oportunidades de capacitación para los jóvenes, pavimentando caminos para salir de la pobreza con empleos sustentables de calidad, más y mejores viviendas, mejor salud y resultados educacionales, y nuevas instalaciones y servicios que satisfacen las necesidades de las comunidades.

Al igual que otras formas de emprendimiento, la capacidad para desarrollar y hacer crecer estas organizaciones e iniciativas sufre el impacto de su contexto, que incluye el entorno de políticas y regulaciones. Tienen necesidades en común con una amplia gama de empresas y emprendedores: requieren asesoría de expertos para lograr que la expresión de las ideas en modelos de negocios y operación sólidos y sustentables; necesitan financiamiento en condiciones adecuadas para sus requerimientos operativos y su estado de desarrollo. A diferencia de otras empresas, también enfrentan desafíos en cuanto al diseño para alcanzar y medir sus objetivos sociales.

.....
* Eggers W & Macmillan P (2013) The Solution Revolution

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública: Ruta a seguir retrata el panorama dinámico de cómo estos cambios mundiales y la emergencia de la empresa social se están manifestando en dos países, Chile y Brasil. Se trata de un estudio revelador y pragmático sobre el potencial local informado por temas comunes y contrastantes en las dos jurisdicciones y en el contexto mundial ampliado. Nos ofrece una guía de la ruta a seguir, con señales prácticas que indican el camino hacia el progreso, al igual que notas de advertencia respecto a los lugares en que dicha ruta aún no ha sido pavimentada con regularidad.

El énfasis del informe en las políticas destaca la importancia de que el entorno conceda las licencias para permitir e incentivar la empresa social. Reconoce el interés legítimo y fundamental de los gobiernos en el desarrollo de nuevos enfoques para abordar problemas sociales. Esto incluye el papel de los gobiernos como entes reguladores y legisladores, y el argumento para explorar variados impulsores de políticas que crean incentivos para la acción y desincentivos para el daño, que eliminen las barreras innecesarias para promover una participación más amplia y que permitan que las empresas sociales aumenten su alcance e impacto en sus comunidades. El papel asociado a los gobiernos como los catalizadores y consolidadores de recursos para acelerar el desarrollo es crítico, y la experiencia internacional refuerza el impacto positivo que pueden lograr asumiendo ese rol de liderazgo.

En coherencia con la historia de desarrollo global, otros puntos presentes destacan la importancia que tienen las soluciones de la empresa social para los gobiernos. Esto incluye el potencial para transformar la manera en que se exigen y se prestan algunos servicios, junto con la promoción de la

eficacia y la responsabilidad por los resultados. Además, el potencial para que se desarrollen respuestas innovadoras, dentro y junto con las comunidades, de manera que les permitan abordar problemas sociales tan arraigados que han desafiado una resolución con respuestas únicamente políticas, contribuyendo de esta manera a cerrar la creciente brecha entre la necesidad y demanda de servicios, y lo que los gobiernos por sí solos pueden proporcionar.

A pesar de que las políticas son el tema central, existe un claro reconocimiento de que el desarrollo del potencial de la empresa social es un factor que congrega a varios actores interesados. No será suficiente que los otros actores dependan sólo del gobierno; los enfoques innovadores hacia los problemas sociales pueden facilitar el potencial de una nueva gama de asociaciones que creen valor social y económico.

Este informe brinda una importante contribución hacia el diálogo sobre lo que puede, y quizás debiera, suceder para desarrollar el potencial de la empresa social en Chile y Brasil. Esto abre una nueva ventana para el mundo hacia los desarrollos en el continente sudamericano y refuerza los temas centrales comunes en esta emergente área. El impacto de este trabajo no se limitará a estas jurisdicciones, es un aporte excepcional al aprendizaje aplicado y liderazgo reflexivo que una amplia variedad de jurisdicciones y actores podrán aprovechar y probar en sus circunstancias locales y contribuirá al desarrollo de la comprensión y práctica a nivel global.

Rosemary Addis
Executive Director
Impact Strategist



Empresas Sociales: 1- Casa Panchita (Perú), 2- Coanil (Chile), 3- Magrini (Perú), 4- SOS Dental (Brasil), 5- Texsal (Ecuador).

Contenidos

Introducción	11	Conclusiones y recomendaciones finales	94
Acerca de esta investigación	13	Bibliografía	96
Desarrollo de la investigación	13		
Limitaciones de la investigación	14		
Antecedentes generales	16	Anexos	97
Las empresas sociales: definiciones e importancia	16	Anexo 1: Algunos marcos teóricos para evaluar los casos de programas y políticas públicas	97
Políticas públicas: El ingreso de la economía social y solidaria a la agenda política	17	Anexo 2: Negocios sociales y desarrollo de la primera infancia en Brasil	99
Identificando la oportunidad para las políticas públicas en cada país	19		
Resultados generales	22	Índice de cuadros	
Hallazgos y modelo general de posicionamiento	22	Cuadro 1 - Australia: Cinco ejemplos de apoyo en etapas tempranas	21
Desafíos particulares observados	30	Cuadro 2 - Portugal y el desarrollo de políticas públicas para la economía social	25
Recomendaciones generales sobre el posicionamiento	33	Cuadro 3 - Senegal y la experiencia de involucrar a los stakeholders	28
		Cuadro 4 - Los Bonos de Impacto Social	32
		Cuadro 5 - Fondo de Inversión y Preparación para los Contratos	33
		Cuadro 6 - Experiencias a nivel central y local	35
		Cuadro 7 - Experiencias de agenda pública y sectorial	36
		Cuadro 8 - Dos ejemplos sobre desarrollo de entidad legal	36
		Cuadro 9 - Programa Formación para el Trabajo (Sence)	39
		Cuadro 10 - Fondo de Inversión en Empresas Sociales, Reino Unido	52
		Cuadro 11 - La experiencia de Medellín y la política pública de economía solidaria	53
		Cuadro 12 - Programa de Innovación y Emprendimiento Social (PIES), CORFO	58
		Cuadro 13 - INCORES: Una empresa social incubada por NESsT inspirada por la Ley de Aprendizaje	65
		Cuadro 14 - Fundación Dorina Nowill para Ciegos: una empresa social incubada por NESsT	68
		Cuadro 15 - Europa y una red de desarrolladores de política para las empresas sociales	76
		Cuadro 16 - Mesa redonda sobre negocios sociales con Sebrae	80
		Cuadro 17 - Ontario, Canadá, y su estrategia para las empresas sociales	82
		Cuadro 18 - Bristol, Reino Unido, ciudad de empresas sociales	84
		Cuadro 19 - Ley de Valor Social (Social Value Act), Reino Unido	89
Resultados específicos para Chile y Brasil	37		
Posicionamiento actual del sector	37		
Chile	38		
Brasil	42		
¿Existe un rol para las políticas públicas en la promoción de las empresas sociales?	43		
Chile	44		
Brasil	45		
Situación de los elementos que contribuyen al desarrollo de las empresas sociales	47		
Definición del concepto de empresa social	47		
Identificación de necesidades para desarrollar y/o fomentar las empresas sociales	50		
Casos, políticas y experiencias de referencia	57		
Discusión permanente con stakeholders	75		
Estrategia de posicionamiento del sector	81		
La oportunidad de las compras públicas	88		



Introducción

Cada vez con más frecuencia se puede observar el importante rol que juegan las empresas sociales en contribuir a resolver, de manera sostenible y a través de mecanismos de mercado, problemas sociales complejos que van desde el desempleo de jóvenes en riesgo social al desarrollo económico local o cuidado de medio ambiente, sólo por mencionar algunos.

No cabe duda que el sector de las empresas sociales está en pleno crecimiento y desarrollo en países como Australia o Reino Unido donde, en el caso de este último, representa 55 mil millones de libras para la economía (USD 92 mil millones aproximadamente) y más de 2 millones de empleos, esto acompañado por un creciente interés de profundizar en políticas públicas que potencien su desarrollo. Por otro lado, en países en vías de desarrollo, las empresas sociales viven sus primeras etapas como sector y buscan hacerse de un espacio en la economía y sociedad en un contexto marcado por la falta de visibilidad y de posicionamiento en la agenda pública y política.

Ha quedado demostrado que los actuales modelos y enfoques de políticas públicas no han sido capaces de resolver problemas sociales como la inequidad o la falta de oportunidades para ciertos grupos de la sociedad. Ni los recursos públicos, ni la filantropía, ni las iniciativas del sector privado son suficientes para generar soluciones a estos problemas complejos, soluciones cuya demanda va en constante aumento. Sin embargo, las empresas sociales ofrecen respuestas a diversas problemáticas sociales por medio de soluciones de carácter híbrido que utilizan las fuerzas del mercado en su formulación, estrategias cuyo uso se ha incrementado en las últimas dos décadas en diversos países dada su cercanía con la comunidad afectada. Por lo general, las empresas sociales

Empresa Social Sănătate Dulce de Agapis (Rumania).

introducen nuevos productos o servicios al mercado y generan demanda mediante la creación de conciencia en torno al problema que desean atacar, ya sea éste el desempleo, la pobreza, la falta de servicios públicos o problemas de medioambiente, entre muchos otros.

Gracias a políticas públicas impulsadas con fuerza por los gobiernos, las empresas sociales se han podido desarrollar con mayor firmeza en Europa. Se estima que la economía social completa involucraría a más de 11 millones de personas, cerca del 6% de la fuerza laboral activa. Así, la Unión Europea ve a la economía social como un modelo que ofrece un alto potencial de responder a los desafíos, particularmente a los altos niveles de desempleo, y que permite hacer más competitiva a Europa en el mercado mundial, como también socialmente más inclusiva y medioambientalmente más sostenible. América Latina se encuentra rezagada en este aspecto pero todo parece indicar que el Estado puede jugar un rol importante en su promoción para generar los beneficios que prometen.

El presente documento representa un esfuerzo por potenciar una manera diferente de abordar los problemas sociales y responde al interés de investigar, entender, documentar y diseminar buenas prácticas de políticas para las empresas sociales, con la aspiración de contribuir al desarrollo del sector en Chile y Brasil. Su propósito es promover el desarrollo de este nuevo tipo de empresas que buscan combinar la rentabilidad financiera con la rentabilidad social, siendo un argumento poderoso para atraer el interés de los distintos actores.

Por otro lado, este documento no pretende ser definitivo ni estático, sino que actuar como promotor de las discusiones que deben darse entre los distintos actores, en particular buscando entusiasmar al sector público de manera más

Acerca de esta investigación

amplia, en todos sus niveles, teniendo como norte la solución de problemas que aquejan a nuestras sociedades en desarrollo.

Junto con plantear la falta de posicionamiento de las empresas sociales en la agenda pública y política, este documento entrega antecedentes, experiencias y casos que ofrecen ideas y recomendaciones de expertos, como también la

oportunidad de avanzar más rápido y adelantar discusiones que resulten en políticas a favor de esas soluciones y del impacto prometido.

Finalmente, si bien las recomendaciones se aplican en un principio de manera específica a la realidad de Chile y Brasil, pueden ser en buena medida extrapolables a contextos de país y sector similares, en particular a aquellos donde las empresas sociales aún deben posicionarse en la agenda pública.

A partir de los resultados obtenidos en la investigación de NESsT realizada el año 2013 que generó la publicación “Social Enterprise in Emerging Market Countries: No Free Ride” (Las empresas sociales en economías emergentes: Nada es gratis), surgió la necesidad de realizar un nuevo proyecto de investigación que buscará explorar en más profundidad el rol de las políticas públicas en el desarrollo de las empresas de impacto o empresas sociales.

Este trabajo ha contado con el apoyo de Fundación Rockefeller, de Omidyar Network, de la Fundación Avina y de Avina Americas como uno de los proyectos ganadores del Latin American Impact Economy Innovations Fund (IEIF).

Desarrollo de la investigación

Con el espíritu de favorecer que las empresas sociales se constituyan en Chile y en Brasil como un sector con atributos específicos dentro del mundo asociativo, documentamos y diseminamos las mejores prácticas y experiencias de políticas públicas a nivel internacional, junto con analizar contextos de oportunidad para nuevas políticas.

La primera parte de esta investigación se centró principalmente en la consulta de fuentes secundarias, tanto publicaciones como sitios de internet de organizaciones y de gobierno, con el fin primero de acotar el alcance del proyecto a las definiciones de empresa social o de empresa de impacto más utilizadas o reconocidas. A la vez, la consulta de fuentes secundarias permite la construcción de un marco teórico para organizar los casos de políticas públicas a seleccionar de acuerdo a las necesidades y barreras que tanto en Chile como Brasil existen.

Fuente de información importante para esta etapa fueron las recientes publicaciones de Insight y de Schwab Foundation dado el propósito de NESsT de aprovechar y profundizar trabajos existentes que generen valor adicional para el sector de empresas sociales. Este trabajo permitió

orientar el desarrollo de cuestionarios que profundizan en las lecciones y aprendizajes que la implementación de programas y políticas públicas puedan arrojar.

Necesidades y barreras que experimentan las empresas sociales en su desarrollo fueron estudiadas a partir de investigaciones anteriores de NESsT, de estudios de terceros en Chile y Brasil como el reporte sobre innovación social preparado por la Escuela de Administración Pontificia Universidad Católica de Chile para el Ministerio de Economía de Chile y Motores de Prosperidad de ANDE,¹ y de las conclusiones emanadas del Foro Mundial de Empresas Sociales organizado por NESsT en Río de Janeiro en Octubre del 2012.

La identificación de programas y políticas públicas tanto en América Latina como en Europa y EE.UU. que aborden las principales necesidades identificadas para Chile y Brasil se



Talleres con líderes del sector, organizados como parte de la investigación. Fotografías 1 y 2, en Brasilia en las oficinas de Rede Pro Aprendiz. Fotografía 3: efectuado en Chile en las oficinas de Corfo.

¹ La Red Aspen de Emprendedores para el Desarrollo (ANDE) es una red global de organizaciones que impulsan la iniciativa empresarial en los mercados emergentes. Miembros de ANDE proporcionan servicios financieros, educativos y de apoyo empresarial críticos para pequeñas empresas en crecimiento (SGB) basado en la convicción de que estas empresas crean empleos, estimulan el crecimiento económico a largo plazo, y producen beneficios ambientales y sociales. En su Informe de Impacto, Motores de la Prosperidad, ANDE define pequeñas empresas en crecimiento como clave para el desarrollo global.

Surgió la necesidad de realizar un nuevo proyecto de investigación que buscará explorar en más profundidad el rol de las políticas públicas en el desarrollo de las empresas de impacto o empresas sociales.

logró mediante el uso de fuentes secundarias y de búsqueda indirecta, esto último a raíz de la falta de institucionalidad para las empresas sociales en Chile y Brasil. Así, se pensó en programas existentes que habiendo sido diseñados para otros fines pudiesen, luego de pequeñas modificaciones, promover oportunidades para empresas sociales.

Sobre el uso de fuentes primarias, mediante entrevistas semi-estructuradas se recogió la opinión de 35 expertos de Chile y Brasil con conocimiento de las empresas sociales y del desarrollo de políticas públicas. También, el acceso de NESsT a información relevante de primera fuente en su rol activo como orador en la conferencia anual de inversión de impacto 2013 organizada por el Impact Investing Policy Collaborative (IIPC) en Oxford y Londres, Reino Unido. NESsT formó parte de los 30 invitados, entre representantes del sector público e investigadores de más de 15 países.

Para el estudio del caso de Brasil, el equipo de NESsT en ese país participa de un nuevo espacio de conversación sobre las empresas sociales que permite seguir contribuyendo al desarrollo del sector, además de identificar casos, actores relevantes y potenciales miembros de una red de desarrolladores de políticas para las empresas sociales. Dicho espacio de conversación está siendo liderado por SEBRAE, entidad pública que apoya el desarrollo de micro y pequeña empresa y socio de NESsT en esta investigación.

Respecto de Chile, NESsT junto a otros actores relevantes participa de talleres y otros espacios del ecosistema de emprendimientos sociales, lo que ha permitido ampliar la red de contactos y avanzar en la discusión, actuando como una especie de pre-focus group de carácter indirecto (organizado por terceros).

Luego de entrevistar a los expertos en Chile y Brasil, en cada país se realizó un taller donde se discutió respecto de temas centrales recogidos de las entrevistas, tales como la definición de empresa social, la necesidad y oportunidad de promover una entidad legal específica y las distintas oportunidades y estrategias de posicionamiento de las empresas sociales en la agenda pública y política. Dichas actividades fueron planificadas con el apoyo pro bono de la empresa Feedback en Chile, firma dedicada a la investigación y estudios de opinión.

Las conclusiones de todas las etapas antes descritas conforman el contenido del presente documento.

Limitaciones de la investigación

Las limitaciones del presente trabajo tienen origen en lo dinámico del sector y en los nuevos antecedentes que surgen mes a mes, ya sea a nivel local como internacional, derivados de la implementación de nuevas prácticas o producto de múltiples grupos de discusión. Este aspecto genera el desafío de incluir información final o de consenso, la que en muchos casos está en proceso de generación.

El propósito ha sido entonces generar un marco teórico que pueda utilizar trabajo ya realizado por terceros, además de acotar la extensión

de la investigación evitando así trabajar con demasiadas variables y dimensiones que impidan darle profundidad y valor a las recomendaciones.

Tanto en Chile como en Brasil, la inexistencia de una institucionalidad para las empresas sociales implica falta de reconocimiento formal, ausencia de figura legal, carencia de un ente regulador que concentre la información y una producción escasa de evidencia académica. Estas condiciones dificultan la búsqueda de información y la identificación de mejores prácticas para las empresas sociales, lo que, a su vez, justifica con mayor razón la presente investigación.

En este documento se entregan antecedentes, experiencias y casos de todo el mundo, 34 en total, así como se presentan las oportunidades específicas para Chile y Brasil. Aunque estos casos confirman sólo una muestra de un universo tremendamente mayor de experiencias, lo que hace prácticamente imposible concentrarlo en un solo catastro o estudio, ofrecen importantes lecciones e ideas para los desarrolladores de políticas.

*Día de la Empresa Social Chile 2013:
Peter Holbrook de Social Enterprise UK.*

Tanto en Chile como en Brasil, la inexistencia de una institucionalidad para las empresas sociales implica falta de reconocimiento formal, ausencia de figura legal, carencia de un ente regulador que concentre la información y una producción escasa de evidencia académica.



Antecedentes generales

Las empresas sociales: Definiciones e importancia

Existen muchas definiciones de empresa social,^{2,3} así como también términos análogos como negocio social, utilizado principalmente en Brasil, o cuarto sector. Igualmente, existe una amplia gama de tipos de organizaciones que han sido adoptadas por las empresas sociales para constituirse alrededor del mundo, factores que dificultan las comparaciones a nivel internacional.⁴

En este documento se entenderá por empresa social a los negocios que resuelven problemas sociales críticos de una manera sustentable, definición acuñada en el trabajo de Etchart y Comolli (2013), investigación que impulsó este trabajo. De acuerdo a la misma publicación, las empresas sociales establecen su relevancia debido a que crean y venden productos o servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas de menores recursos o que viven en condiciones desventajosas, mientras que a la vez generan un retorno financiero que hace sostenible sus actividades, esto a diferencia tanto de los negocios tradicionales con fin de lucro como de organizaciones sin fines de lucro.

Las utilidades de las empresas sociales son en su mayoría o en su totalidad re-invertidas, lo segundo en el caso de negocios sociales sin fines de lucro, lo que permite desarrollar y hacer crecer el negocio y su impacto. Además, estas empresas se involucran en una serie de actividades de desarrollo comunitario, empleo, educación,

conservación y protección del medio ambiente, servicios financieros, salud y derechos universales. Por otro lado, se enfocan en un diverso rango de comunidades excluidas o marginadas como grupos de jóvenes y madres en riesgo social, minorías étnicas, minorías sexuales, personas con capacidades diferentes, pequeños productores y artesanos, y en general en la comunidad de menores ingresos. Un aspecto que hay que tener en cuenta, sin embargo, es el supuesto de que las empresas sociales tienen el potencial de responder a cualquier necesidad de la sociedad, lo que sería un error.

La Comisión Europea⁵ ha declarado que trabajar con empresas sociales y promover su desarrollo puede resultar en beneficios de largo plazo para los presupuestos fiscales a través de la reducción del gasto público y del aumento de la recaudación de impuestos, comparado con otros métodos para abordar las problemáticas sociales. Dadas sus raíces y conocimiento locales que van de la mano con sus misiones sociales explícitas, las empresas sociales serían frecuentemente más efectivas en alcanzar objetivos públicos respecto de lo que pueden hacer actores puramente públicos o privados.

Como se ha dicho y se verá en los resultados, si bien no hay consenso de una definición única para empresa social, tanto en Chile como en Brasil se han recogido definiciones alineadas con la que se utiliza en este documento. Así, por ejemplo, de la evaluación del sector realizada por NESsT Brasil (2013), la definición que más parece aunar criterios es la de “negocios desarrollados sobre la lógica

del mercado tradicional, de generación de lucro y sostenibilidad financiera, pero que se enfocan en generar impacto social positivo para la sociedad”.

En el caso de Chile, un estudio de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile en el (2012) sobre Innovación Social en el país propone una definición funcional de empresa social entendida como “Organización cuyo fin principal y determinante en la toma de decisiones es la creación de valor para la sociedad a partir de la comercialización de bienes y servicios con autonomía en su gestión y combinando diversos mecanismos económicos y administrativos que le otorguen sustentabilidad económica”.

Como complemento, la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OECD, por sus siglas en inglés) define empresas sociales como “cualquier actividad privada manejada en el interés público, organizada mediante una estrategia empresarial, pero cuyo propósito principal no es la maximización de utilidades sino que el logro de ciertas metas económicas y sociales, y las cuales tiene la capacidad de traer soluciones innovadoras a problemas de exclusión social y desempleo” (Comisión Europea, 2013).

Para la Comisión Europea, las empresas sociales se identifican, en general, en base a una serie de criterios comunes independientes de la forma legal: producción y venta permanente de productos o servicios, alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, cantidad mínima de trabajo remunerado, distribución limitada de utilidades, ser una iniciativa lanzada por un grupo de stakeholders, un proceso de toma de decisiones no basado en la propiedad, tener naturaleza participativa que incluya a los afectados por la actividad y un objetivo explícito de beneficiar a

la comunidad. Estos criterios deben ser vistos y aplicados de manera flexible.

Como referencia adicional respecto de los marcos regulatorios que existen en Chile y en Brasil, para uno de los tipos de empresa social hay disponible información más detallada en las Guías Legales producidas por NESsT los años 2012 y 2013 para cada país, respectivamente. El tipo de empresa social cubierto en estos casos es el de aquella nacida desde organizaciones de la sociedad civil y sin fines de lucro. El segundo capítulo del trabajo de Etchart y Comolli (2013) presenta un resumen de las Guías Legales, el que puede ser consultado en la sección NESsT Legal Series⁶ en internet.

Políticas públicas: El ingreso de la economía social y solidaria a la agenda política

Un reciente análisis de perspectivas y desafíos que como política de inclusión social presenta la Economía Social y Solidaria en América del Sur señala que los estados nacionales viven una transición hacia una nueva generación de modelos de intervención de políticas sociales (Castelao y Srnec, en Chaves y Demoustier, 2013). Este planteamiento se basa en una “evidente inhabilidad del Estado para abordar la pobreza, inequidad y desempleo que causó la organización y movilización de la sociedad civil”. La nueva forma de organizar la economía gira en torno a nuevas organizaciones que caben bajo la definición de empresa social (y sus variadas formas) que crecen en América del Sur, las que reclaman reconocimiento y participación de los recursos que el Estado asigna al sector privado.

2 Etchart, N. y Comolli, L. (2013). Social Enterprise in Emerging Market Countries: No Free Ride. Nueva York, Palgrave Macmillan.

3 Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile (2012). La Innovación Social en Chile y el Rol del Estado en su Desarrollo. Santiago.

4 Comisión Europea (2013). Policy Brief on Social Entrepreneurship, Luxemburgo.

5 European Commission y OECD (2013). Policy Brief on Social Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe. Luxemburgo.

6 <http://www.nesst.org/thoughtleadership/bestpractices/>

En América Latina, el origen de la falta de apoyo y de políticas públicas que favorezcan a las empresas sociales podría radicar en la falta de reconocimiento del valor social y del potencial de ahorro en el gasto público que estas organizaciones generan.

La implementación de políticas que generan un ecosistema favorable para las empresas sociales, no sólo pensando en las etapas tempranas (start-up) sino que hacia adelante también, es fundamental si se espera que estos negocios exploten su potencial. En recomendación de la Comisión Europea (2013), dichas políticas debieran enfocarse en promover empresas sociales, construir marcos legales, fiscales y regulatorios, proporcionar financiamiento adecuado, ofrecer servicios de desarrollo de negocios y estructuras de apoyo, facilitar el acceso a mercados y apoyar la investigación dentro del sector. Todas estas recomendaciones son coherentes con las necesidades observadas por Etchart y Comolli (2013) en Sudamérica, y por la Escuela de Administración, PUC (2012) en Chile.

Los avances más significativos en Sudamérica se observan en Ecuador y Bolivia, países que han valorado la economía social y la han reconocido legalmente al punto de incorporarlo en su constitución. Estos avances parecen estar ligados a una fuerte presencia y relación con comunidades indígenas o con movimientos sociales cercanos a los gobiernos. La pregunta es si una estrecha relación con grupos sociales organizados es

condición para que tal reconocimiento del sector se manifieste.

Según la clasificación que realizan Castelao y Srnec (en Chaves y Demoustier, 2013), en Chile el enfoque público hacia la economía social es de tipo tradicional, donde el cooperativismo es el actor principal y el rol de otros actores es prácticamente ignorado. En este enfoque las intervenciones públicas son más bien de regulación sin darle espacio a las otras formas participantes de una economía social.

Brasil, por su parte, experimenta un enfoque dual que considera más a la economía social, pero que le discrimina también mediante regulación. Siendo más amplia que las cooperativas al sumar a las mutuales, se distingue a estas dos formas del resto de actores de la economía social también a través de regulación. Con todo, Brasil ofrecería un contexto más favorable que el observado en Chile desde el momento que se reconoce y regula la economía solidaria con la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria el año 2003, la misma que ejecuta el Programa Desarrollo en Economía Solidaria. No existe regulación, sin embargo, para otro tipo de empresa social que no sea cooperativa o asociación comunitaria.

Hoy en día en Brasil hay un movimiento articulado de gestores públicos que promueve el intercambio de políticas y el fortalecimiento de políticas públicas para la economía solidaria.⁷ Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Empleo lleva una década trabajando sobre estos conceptos, sin llegar a referirse a las empresas sociales. No se observa diálogo con el gobierno federal sobre el tema de los negocios sociales.

7 <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/as-origens-recentes-da-economia-solidaria-no-brasil.htm>

Castelao y Srnec (en Chaves y Demoustier, 2013) dan cuenta que, en general, las organizaciones de la región no han tenido la posibilidad de participar en el diseño de políticas para el sector y de que los programas analizados no promueven la unión o interacción de los actores de la economía social, algo fundamental para el fortalecimiento de las empresas sociales. Precisamente ese es uno de los desafíos, el que los actores puedan organizarse y establecerse como interlocutores con el fin de adaptar las políticas nuevas o existentes a las nuevas realidades.

Si bien hay argumentos que nacen de la forma cómo se organiza una sociedad, la principal razón para promover políticas públicas en apoyo a las empresas sociales parece estar radicada en que sería posible alcanzar metas sociales, como la reducción de desempleo y desarrollo económico, de una manera más eficiente y optimizando el gasto público. De acuerdo a la Comisión Europea, los beneficios generados por las empresas sociales se ven aumentados cuando existen políticas públicas adecuadas.

Identificando la oportunidad para las políticas públicas en cada país

De acuerdo a NESsT, existen cerca de 30 oportunidades para generar un entorno más favorable para las empresas sociales en América Latina. Sin embargo, se identifica un grupo menor de ideas que serían las principales a considerar si el propósito es hacer despegar al sector (NESsT2013).

Uno de los puntos se refiere a la necesidad de un marco regulatorio adecuado a la empresa social,

reconociéndose, sin embargo, que el camino para generarlo puede ser largo y desgastante. Relacionado a este punto se encuentra la necesidad de contar con una definición de empresa social medianamente consensuada que permita avanzar en materias legales, evitando quedar atrapados en tal discusión. En lugar de concentrar esfuerzos en ese marco regulatorio, la conclusión sugiere poner más énfasis en la creación de incentivos y desarrollo de políticas que generen por sí mismas nuevas oportunidades para las empresas sociales y su impacto a partir de hoy y durante los próximos cinco años.

En América Latina, el origen de la falta de apoyo y de políticas públicas que favorezcan a las empresas sociales podría radicar en la falta de reconocimiento del valor social y del potencial de ahorro en el gasto público que estas organizaciones generan. Así, la oportunidad de implementar esas políticas en países como Chile y Brasil existe y comienza con conocer y luego aprovechar la experiencia de países más desarrollados, además de las tendencias globales que apoyan el crecimiento de las empresas sociales en esos mismos países. La transferencia y adaptación de buenas prácticas pasa a ser el corazón de esas oportunidades, considerando el lenguaje y los contextos locales para asegurar el éxito de esas adaptaciones.

El reporte Impact Investing: a Framework for Policy Design and Analysis (Inversión de Impacto: Marco Para el Diseño y Análisis de Políticas) producido por Insight (Thornley, 2011) señala que determinar dónde se localizan las fallas del Mercado e identificar las maneras apropiadas en que una política puede intervenir problemas sociales son dos preguntas fundamentales para el desarrollo y evaluación de políticas de apoyo. En este caso, la observación realizada para la inversión de impacto aplica perfectamente al sector de empresas sociales, muchas veces destinatario de aquellas inversiones. Lo anterior confirma

la importancia de dedicar espacio a conocer el contexto y necesidades de cada país.

En Chile, existe evidencia que las iniciativas de innovación y de emprendimiento social se dan en un entorno complejo a la vez de que el país atraviesa por el momento oportuno para la construcción de una agenda pública en torno a la innovación y el emprendimiento social, según la Escuela de Administración, PUC (2012), momento que debe ser aprovechado. El mismo documento realiza una serie de recomendaciones que incluyen acciones de corto y mediano plazo y que justifican en buena medida el enfoque de este estudio cuyo resultado muestra la necesidad de un trabajo de posicionamiento del sector en la agenda pública y política para preparar el terreno para implementar esas recomendaciones.

En el caso de Brasil, el diagnóstico de sector realizado por NESST publicado el año 2013 señala también varios aspectos que justifican explorar el rol de las políticas públicas para potenciar las empresas sociales. Concretamente, se reporta una falta de incentivos gubernamentales para los negocios sociales, además de la ausencia de una política nacional que apoye su desarrollo local. Los programas existentes para la generación de empleo e ingresos no alcanzan los objetivos de desarrollo local porque favorecen mayoritariamente a enfoques paternalistas. El sector público tiende a apoyar y a unirse a los sectores que ya son fuertes en la economía, como los bancos, las agencias de desarrollo rural, de logística, de distribución de energía y de comunicaciones. Así, la expectativa es que la creación de un Ministerio para la micro y pequeña empresa pueda también generar políticas para las empresas sociales. Finalmente, queda en evidencia la necesidad de networking

para fortalecer el discurso del sector y así influir en la política pública, asunto que este reporte aborda de manera específica.

El caso de la empresa social *Tem Quem Queira*,⁸ dedicada a dar oportunidades y ayudar a generar ingresos a quien lo necesite mediante la producción de accesorios fabricados con materiales de publicidad reutilizados, es un buen ejemplo del tipo de barreras generadas por la falta de políticas públicas en Brasil para este tipo de empresas. Su fundadora, Adriana Grinner, cuenta que no podía legalmente constituir la organización como una empresa sino que sólo como organización no gubernamental sin fin de lucro debido a que no podría emplear como mano de obra a personas privadas de libertad. De acuerdo con la ley brasileña, el Estado es responsable de la población carcelaria en Brasil y, por lo tanto, sólo el formato de organización sin fin de lucro es posible, ya que las empresas no pueden firmar convenios con el gobierno brasileño. Es decir, *Tem Quem Queira* funciona bajo la impresión de que el gobierno brasileño “le hizo un favor” permitiendo su existencia legal bajo la figura de organización.

Finalmente, si ha de generarse una estrategia enfocada en favorecer el surgimiento y crecimiento de las empresas sociales, la evidencia indica que ese foco debiera estar puesto en las etapas tempranas de desarrollo (early stage). Es en esta etapa donde los programas y políticas públicas pueden realizar una tremenda contribución en desarrollar un flujo saludable de nuevas empresas sociales, y es donde existen menos mecanismos de apoyo desde el sector privado. A modo de ejemplo, el Cuadro 1 muestra algunas iniciativas que han probado ser valiosas en esa fase.

8 <http://www.temquemqueira.org.br/>

CUADRO 1 – AUSTRALIA: CINCO EJEMPLOS DE APOYO EN ETAPAS TEMPRANAS⁹

En marzo de 2013 el Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales del Gobierno de Australia desarrolló y publicó el documento “IMPACT AUSTRALIA: Inversión para el beneficio social y económico” con el fin de entender y difundir el rol de la inversión de impacto en el contexto australiano.

Siendo las primeras etapas de un negocio las más complejas de superar, los apoyos disponibles son fundamentales para ayudar a construir el sector de las empresas sociales. Como parte de los ejemplos mencionados se encuentran cinco iniciativas relacionadas al apoyo que se puede brindar en las etapas tempranas de desarrollo. Estas iniciativas son:

1. El Centro Australiano Para la Innovación Social (TACSI por sus siglas en inglés), que cumple el propósito de juntar experticia de distintos sectores para abordar un tema social en particular. Así, el desafío “Ideas Audaces - Mejores Vidas” que implementó el TACSI generó un fondo de 1 millón de dólares en capital semilla para los proyectos sociales innovadores seleccionados nacidos desde la comunidad.
2. El programa Negocios Indígenas Australia (IBA por sus siglas en inglés) promueve e incentiva la independencia económica de la comunidad indígena de ese país. El programa lanzó recientemente un fondo de 1 millón de dólares para mejorar y preparar a las empresas desarrolladas por comunidades indígenas para recibir inversión.
3. La iniciativa Pequeños Gigantes invierte activamente en pequeños negocios que agregan valor a la sociedad y al medioambiente utilizando modelos de negocios sustentables. Esta iniciativa se involucra también en el apoyo y mentoría a emprendedores que combinan la disciplina de negocios con sólidos resultados sociales y ambientales.
4. La organización sin fin de lucro Negociantes Sociales (Social Traders) apoya la creación de empresas sociales viables en Australia. Uno de sus programas selecciona a un pequeño número de empresas sociales para que reciban apoyo en la planificación de sus negocios y mentoría, además de contribuir con 10 mil dólares en financiamiento para esta etapa inicial. Al final del programa las empresas sociales han tenido la oportunidad de presentar su propuesta de negocio ante un panel de potenciales inversionistas.
5. La organización sin fines de lucro Emprendimientos Sociales Australia (Social Ventures Australia - SVA), creada por otras cuatro organizaciones sin fines de lucro para invertir en cambio social a través de socios innovadores, proporciona financiamiento y apoyo estratégico a empresas sociales con alto potencial. Sus actividades incluyen hubs de empresas sociales, recomendación de financiamiento a la medida según los fines sociales y acceso a financiamiento a través de su propio fondo de inversión de impacto.

9 http://docs.employment.gov.au/system/files/doc/other/impact-australia_nov_2013_2.pdf

Resultados generales

En un análisis de casos sobre políticas para escalar en innovación social realizado por Schwab (2013), se confirma que si bien las políticas no son la única solución para fortalecer este sector emergente, sí pueden jugar un rol catalizador en movilizar recursos efectivos para construir un sistema de apoyo que asegure la entrega de más beneficio público.

Por otro lado, lo que se observa en varios países es que el surgimiento de políticas que promueven una economía solidaria y empresas sociales muestra ser bastante diverso, tanto en términos de la amplitud de lo que considera su campo de acción como en niveles de participación e instrumentos utilizados. Así, “el surgimiento de nuevas políticas públicas se mantienen relativamente fragmentadas, como a menudo son las organizaciones, y limitadas a una mirada parcial del sector en términos de las formas de organización y los modos de participación y desarrollo de las empresas” (Chaves y Demoustier, 2013).

Hallazgos y modelo general de posicionamiento

Un medio favorable para la innovación social y la subsecuente generación de empresas sociales podría ser señalado por una serie de características que, según Schwab (2013), seguirían una tendencia. Esta incluiría factores como un menor gasto público, mayor énfasis en intervenciones basadas en la evidencia, mayor conciencia en los inversionistas de los desafíos sociales y medioambientales y una nueva generación de talentosos emprendedores sociales que tensan los límites con soluciones disruptivas a los problemas de la sociedad. Lo anterior, combinado con una mayor apertura para el diálogo y experimentación entre sectores, genera ventanas de oportunidad.

Bernier y Turgeon, en el reciente trabajo de Chavez y Demoustier (2013), presentaron la oportunidad para la generación de políticas públicas en términos de “la apertura de una ventana política”, para lo cual deben existir las siguientes condiciones:

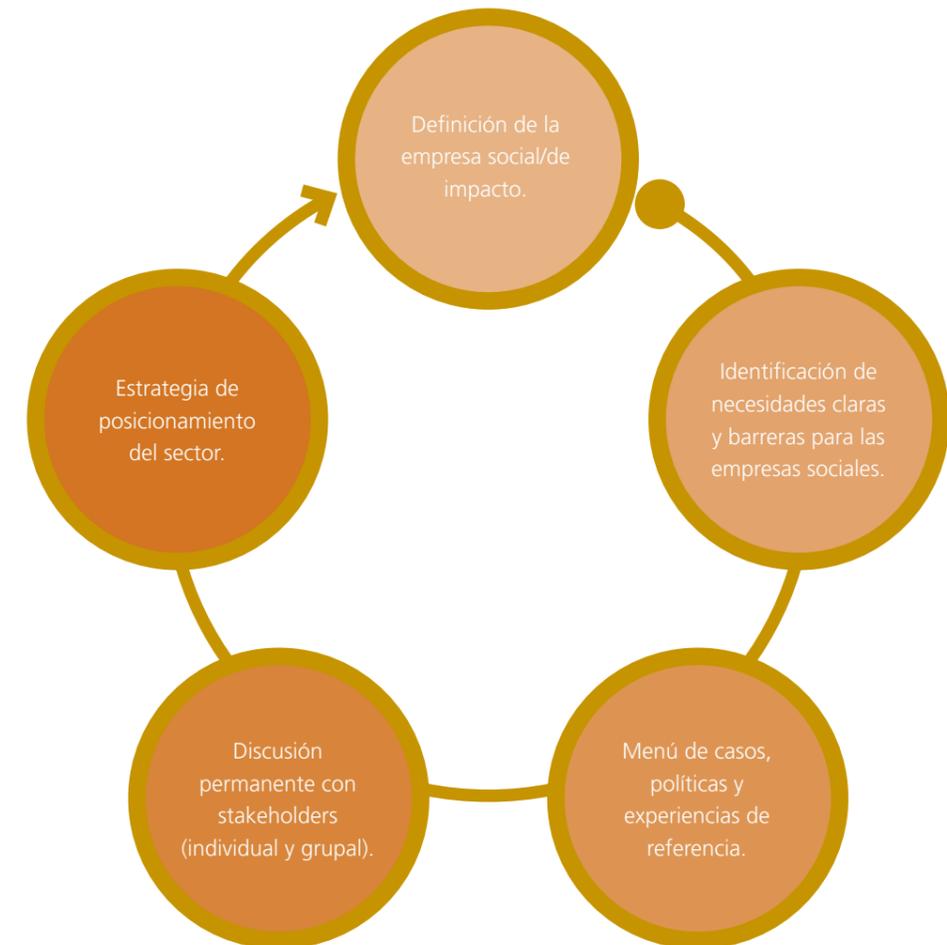
1. Problemas socio-económicos claros que capturen la atención de formuladores de políticas, problemas que deben ser reconocidos y visibles, en términos sociales y políticos. La existencia de indicadores y datos estadísticos es fundamental. Del mismo modo, un evento como una crisis o desastre de algún tipo puede actuar como catalizador, asumiendo que las políticas existentes han resultado ser ineficientes para resolver el problema.
2. Políticas de existencia previa desde donde se puedan elegir potenciales soluciones a implementar en respuesta a los problemas identificados. La solución vía política pública deberá ser técnica y políticamente viable.
3. Factores políticos referidos como “una óptima constelación de fuerzas políticas” que hagan que la política pública propuesta pueda ser llevada adelante exitosamente. Tales fuerzas pueden incluir a la opinión pública, los partidos políticos, algún líder del gobierno, o la existencia de un diálogo social al respecto.
4. La existencia de “emprendedores de políticas”, entendidos como personas u organizaciones con vínculos en los sectores público y privado que poseen la voluntad política de empujar una alternativa de política pública a término.
5. La forma en que un problema o propuesta entra en la agenda política determina en buena medida las estrategias de acción pública que serán adoptadas, la naturaleza de los agentes o grupos de interés que participarán del proceso político, y el subsecuente rango de la política implementada.

Los antecedentes, recursos disponibles y la opinión de expertos internacionales coinciden en considerar una serie de elementos para promover el desarrollo de empresas sociales en países donde el sector es aún incipiente. El objetivo final de contar con dichos elementos es adelantar discusiones mediante la utilización de casos relevantes de posicionamiento y apoyo a las empresas sociales a modo de

acortar el proceso en países como Chile y Brasil, y, finalmente, en cualquier país que ofrezca contextos y estados de desarrollo del sector de empresas sociales parecidos.

Para facilitar el diagnóstico del sector a nivel país, presentamos en la Figura 1, un modelo para organizar y exponer los elementos identificados como necesarios para avanzar en el desarrollo de las empresas sociales:

FIGURA 1
MARCO GENERAL DE POSICIONAMIENTO DE LA EMPRESA SOCIAL EN LA AGENDA PÚBLICA Y POLÍTICA



El surgimiento de políticas que promueven una economía solidaria y empresas sociales muestra ser bastante diverso, tanto en términos de la amplitud de lo que considera su campo de acción como en niveles de participación e instrumentos utilizados.

1. Definición del concepto de empresa social o de impacto. En la claridad de que una definición única no ha sido posible de alcanzar ni siquiera en países donde el sector está bien desarrollado, resulta fundamental acordar los elementos que deben estar presentes de manera parcial o total en tal definición. Por otro lado, es importante mantener flexibilidad de dicho concepto en una etapa tan temprana de desarrollo del sector. La existencia de una definición es importante para comenzar a desarrollar políticas de apoyo, sin embargo, una opinión transversal al respecto es que hay que evitar enfocarse demasiado en la definición puesto que existe un riesgo de limitar la discusión.

2. Identificación de necesidades y barreras claras. Las empresas sociales son un medio y no un fin en sí, por lo que en el proceso de posicionar al sector en la agenda pública y política resulta fundamental

identificar sus necesidades. En primer lugar, estarían las necesidades que enfrenta el país donde resulte de interés el desarrollo de empresas sociales. Luego, las necesidades que se constituyen de las barreras que enfrentan las empresas sociales para desarrollarse, crecer y escalar. Este segundo grupo de necesidades pueden ser atendidas por medio de políticas públicas una vez que se haya generado adhesión de la sociedad al sector por su potencial de resolver problemas que la aquejan.

Ejemplos específicos de posicionamiento se encuentran en el Reino Unido donde la discusión se concentró en la disponibilidad de capital, una reforma al sector público y en privatizaciones. Aquí el plan de austeridad actuó como agente motivador y la reforma al sector público como el impulsor, resultando, entre otras cosas, en la entrega de servicios públicos por parte de mutuales.^{10, 11} En el caso de EE.UU. la conversación ha sido más amplia y dirigida a temas de sustentabilidad de los negocios, generación de empleo, inserción laboral, entre otros. Tal como se muestra en el Cuadro 2 - Portugal y el desarrollo de políticas públicas para la economía social, cada país debiera mostrar su propio contexto, dentro de lo cual cabe la identificación y clara definición de problemas socio-económicos que bajo este perfil actuarían como condición para que se abra una ventana política.

10 Las mutuales de servicio público son organizaciones que han dejado de pertenecer al sector público pero que continúan entregando servicios públicos. Son controladas por los empleados quienes juegan un rol significativo en su operación (<https://www.gov.uk/government/get-involved/take-part/start-a-public-service-mutual>)

11 Las mutuales en Chile son organizaciones sin fines de lucro, el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de acuerdo con las disposiciones de la ley Nro. 16.744. (<http://www.asociaciondemutuales.cl/wp-content/uploads/2012/03/2851.pdf>)

CUADRO 2 – PORTUGAL Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (Leite, J. en Chaves y Demoustier, 2013).

Un programa de gobierno fue escrito con el título de “Reforzar el rol de la economía solidaria” en reconocimiento a las organizaciones ciudadanas que intentan combinar criterios de eficiencia con la generación de bienes públicos considerados críticos (salud, educación, vivienda, etc.), una simbiosis de economía de mercado con preocupaciones sociales. El objetivo fue generar Alianzas Público Sociales estructuradas en 5 pilares:

1. Reducción del déficit público mediante contratos con organizaciones de la economía social que garantizarían eficiencia en el gasto público.
2. Lucha contra el desempleo mediante la promoción de microcrédito o cooperativas de trabajo.
3. Desarrollo de mutuales.
4. A nivel de política de desarrollo regional, uso de organizaciones locales y regionales, particularmente en el área de desarrollo rural.
5. Promoción del movimiento cooperativo en políticas de vivienda.

El programa se implementó a través de medidas tales como transformar el Instituto Público de Cooperativas en una nueva organización que se hiciese cargo de los desafíos de la Economía Social, al igual que otros países de la Unión Europea han hecho para enfrentar el nuevo paradigma de desarrollo económico y social.

La nueva organización fue creada el año 2009 bajo la figura de una cooperativa de interés público que reúne al Estado con la Confederación Nacional de Cooperativas, el gremio de las Sociedades Mutuales, una asociación de organizaciones religiosas, la Confederación Nacional de Asociaciones Solidarias y con una asociación nacional de desarrollo. El objetivo fue fortalecer política, económica e institucionalmente a los sectores cooperativo y social dándoles más visibilidad y capacidad operacional.

La nueva institución llamada CASES administra el Programa para el Desarrollo de la Economía Social con una línea de crédito subsidiada de 15 millones de Euros (USD 21 millones aproximadamente). CASES también está a cargo del Consejo Nacional de Economía Social (creado en 2010), que es presidido por el Primer Ministro e incluye a otros Ministros y representantes de otros sectores. El consejo está discutiendo la revisión de las leyes que tocan la economía solidaria en la perspectiva de armonizarlas.

Portugal muestra los esfuerzos de juntar a todos los actores de la Economía Social para desarrollar un plan que reconoce la importancia de su rol pesando en la próxima década.

3. Menú de casos, políticas y experiencias de referencia.

Existen cientos de políticas que, directa o indirectamente, influyen en el desarrollo de las empresas sociales, medidas que van desde generar un entorno favorable para su creación hasta el facilitar un flujo de recursos y de capital que les permita crecer. Cada una tendrá distintos objetivos, operando en contextos nacionales y de mercado diferentes, y quizás muchas de ellas tocarán a las empresas sociales como una consecuencia no intencionada.

En etapas tempranas de desarrollo del sector resultan fundamentales las experiencias de posicionamiento del tema en la agenda pública y política en línea con las ya descritas otras condiciones necesarias para la apertura de esa ventana política. La oportunidad de ofrecer experiencias y lecciones de casos implementados en otros países o de políticas existentes contextualizadas ahora alrededor de las empresas sociales, resultará importante en el trabajo de convencimiento de las autoridades o líderes. Así, los casos debieran ser utilizados como medios de prueba de lo que es posible observar como una clara tendencia global emergente: “Los gobiernos están experimentando formas de utilizar la capacidad de las empresas que se mueven por una misión para crear bien público” (Schwab, 2013). Dado que las políticas para el desarrollarlo de este nuevo sector son relativamente recientes, la evaluación de su desempeño se ve limitada.

Estrechamente vinculado a las necesidades y barreras, cada realidad nacional presupone el interés de presentar una combinación diferente de experiencias y casos que pueden tener distintas implicancias. Por ejemplo, la definición de dónde se alojará la coordinación de esfuerzos en un gobierno o el sector que se desee potenciar con tales políticas (salud,

empleo, desarrollo económico, etc.). De igual manera, el funcionamiento institucional particular de un país podría demandar, por parte de legisladores y desarrolladores de políticas, experiencias impulsadas desde gobiernos locales o desde el nivel central. Incluso la combinación de la disponibilidad de financiamiento con el nivel de desarrollo del sector de empresas sociales podría demandar casos más específicos.

Según el reporte de Schwab (2013) sobre innovación social, articular un marco teórico sobre políticas realistas y creíbles que un gobierno pudiese adoptar tiene el potencial de convertir el emprendimiento social en una gran fuerza de innovación. Así, como parte de los casos y experiencias, será valioso incluir el uso de marcos de referencia que faciliten la clasificación de políticas de apoyo existentes y que respalden y validen los esfuerzos de promoción de tales políticas, lo que permite una visualización clara de su ámbito e impacto dentro del sector de empresas sociales. Los marcos encontrados en la revisión de antecedentes sirven bien ese propósito por cuanto fueron desarrollados específicamente para este sector (una guía de políticas para escalar en innovación social y el marco de política para promover la inversión de impacto), lo que de por sí contribuiría a los esfuerzos de visualización del sector en un país (ver Anexo 2).

4. Discusión permanente con stakeholders.

Uno de los elementos fundamentales y que aparece de manera permanente en etapas tempranas de desarrollo de las empresas sociales en países más avanzados al respecto, es la importancia de generar un grupo cohesionado de actores y diverso en términos de representación (las empresas sociales, universidades, sector público, ONG, inversionistas, sociedad

civil, etc.). Las empresas sociales atraviesan muchos sectores e industrias, de manera que un gobierno puede jugar un papel muy importante en romper barreras y los aislamientos que impiden la articulación, la generación de ideas y su difusión. De igual manera, destaca la importancia de un actuar inclusivo que permita dialogar con todas las posiciones y corrientes de opinión, así como

el valor de la articulación de una red que permanentemente discuta el desarrollo e implementación de políticas adecuadas según la evolución de las necesidades del sector en desarrollo. El Cuadro 3 - Senegal y la experiencia de involucrar a los stakeholders muestra una experiencia al respecto.

Instalar a las empresas sociales en la agenda política es un proceso que siempre involucra a muchos grupos de interés y que requiere de tiempo para familiarizar a las personas con el proceso y las definiciones. Por esta razón, la recomendación consiste en adoptar un enfoque amplio, idealmente con participación temprana y activa del sector público, e instalar la conversación alrededor de temas de interés social específicos.



Empresa Social Relmu Witrál (Chile).

*Abajo: Empresa Social Fruit of Care (Hungría).
Foto tomada por Zsuzsa Teglas.*



CUADRO 3 – SENEGAL Y LA EXPERIENCIA DE INVOLUCRAR A LOS STAKEHOLDERS

El presente resumen está tomado del caso The Impact Investing Working Group of the Presidential Investment Council, Senegal, descrito en profundidad en *Breaking the Binary: Policy Guide to Scaling Social Innovation* (Schwab 2013).

El año 2002 se creó el Consejo Presidencial de Inversión (CPI), entidad responsable de identificar y hacerse cargo de las restricciones que enfrentan los negocios en Senegal. Sus objetivos son aumentar la inversión del sector privado, contribuir al crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza.

El CPI se relaciona con inversionistas nacionales e internacionales, con desarrolladores de políticas y emprendedores para formular e implementar reformas a las políticas. Los miembros del CPI se reúnen anualmente para evaluar el progreso y discutir temas específicos relacionados al desarrollo del sector privado de Senegal.

En 2011, en la décima reunión del Consejo, más de 400 invitados de diferentes sectores se reunieron para un día de diálogo e intercambio de opiniones e ideas acerca de la pregunta ¿Qué reformas podrían fortalecer el impacto social de la inversión privada? Como consecuencia de esta reunión se creó el Grupo de Trabajo para la Inversión de Impacto con el fin de proponer reformas que aumenten las oportunidades para la inversión de impacto y el emprendimiento social en Senegal.

Las lecciones extraídas de este proceso incluyen:

- Desarrollar un entendimiento común de conceptos claves para generar un punto de partida en la discusión con los distintos stakeholders.
- Atraer a los medios y generar oportunidad de relaciones públicas para incorporar a la empresa social en la conversación pública nacional.
- Identificar la estructura organizacional adecuada que facilite el intercambio de ideas e incorpore diversas perspectivas.

5. Estrategia de posicionamiento del sector.

Corresponde al diseño, implementación y revisión de una estrategia que logre posicionar a las empresas sociales en el centro del debate público y político como un vehículo para contribuir a resolver problemas de la sociedad. En este punto debieran confluír armónicamente los demás elementos. Sin una definición de empresa social, por ejemplo, difícilmente se logrará su posicionamiento. La estrategia será más sólida en tanto pueda incorporar los casos y experiencias adecuadas según las necesidades específicas para cada realidad y estará completa en la medida que los stakeholders estén incluidos, ya sea como parte activa o como grupos a monitorizar y/o mantener informados. Este trabajo aspira entregar los primeros elementos de esa estrategia de promoción y posicionamiento de empresas sociales para Chile y Brasil que permitan estimular la articulación de los actores y desarrolladores de políticas interesados en un sector de empresas sociales más fuerte.

El posicionamiento de las empresas sociales en la agenda pública y política es fundamental para el desarrollo de políticas públicas en esta materia. El mejor ejemplo de posicionamiento se encuentra en el del Reino Unido donde la máxima autoridad, el Primer Ministro, le da en sus discursos públicos respaldo al sector y promueve el desarrollo de políticas de apoyo. Por otro lado, en el mismo país, distintos esfuerzos son complementarios para lograr tal posicionamiento, como lo sería la

reciente creación de una plataforma llamada Intercambio Global de Aprendizaje sobre Inversión de Impacto Social (Global Learning Exchange on Social Impact Investing –GLE).¹² Esta plataforma nace con el fin de conectar personas, compartir ideas y recursos respecto de temas directamente relacionados al apoyo de empresas sociales.

Es importante crear este tipo de comunidades para generar conciencia y conocimiento. Algunas opiniones de expertos sugieren que el fortalecimiento del sector y la creación de un público objetivo son tan importantes como desarrollar una política de apoyo. La recomendación sería encontrar iniciativas simples y concretas para sumar más personas, un ejemplo de lo cual puede encontrarse en Australia. En IMPACT–Australia Investment for social and economic benefit¹³ (IMPACTO–Inversión de Australia para el beneficio social y económico), el gobierno hace un llamado público a la acción de la mano de herramientas que muestran cómo ponerla en práctica y de los pasos necesarios para unir actividades alrededor del desarrollo de buenas prácticas con el fin de no dejar pasar las oportunidades. El llamado a la acción está organizado en dos puntos que inspiran una serie de acciones recomendadas para hacer crecer el sector de empresas sociales en el país. En primer lugar, aprender, participar y conectarse para comenzar a darle forma a una agenda de fortalecimiento del sector, para luego desarrollar una agenda concreta y colectiva para la acción.

12 <http://gle.iipcollaborative.org/>

13 http://apo.org.au/sites/default/files/docs/impact_australia_2013.pdf

Desafíos particulares observados

Paralelamente, ha sido posible recoger algunos desafíos particulares observados durante el proceso de desarrollo de políticas públicas para las empresas sociales:

– **¿El huevo o la gallina?** El desarrollo de políticas para fortalecer a las empresas sociales de alguna manera representa este dilema en tanto no es evidente qué debe existir primero, si una masa crítica de empresas sociales que demanden políticas de apoyo o políticas públicas que promuevan la creación de un sector de empresas sociales. Probablemente existan experiencias para cada caso y no una única respuesta.

– **Empresas Sociales e Inversión de Impacto.** La conversación alrededor de las empresas sociales, de financiamiento e inversión de impacto, por lo general se confunden.¹⁴ Por lo tanto, resulta primordial una clara definición de cada uno de ellos puesto que las correspondientes políticas de apoyo son diferentes entre sí. Aunque existe complementariedad y traslape, éste no es del 100%. Así, puede existir una política hacia la inversión de impacto que no genera financiamiento para empresas sociales como puede haber políticas que promuevan a las empresas sociales y que no correspondan a financiamiento. El traslape entre las dos políticas podría ser la innovación social, de manera que ambas resultan importantes para la innovación. La recomendación es que los desarrolladores de política deben tener claridad al respecto.

¹⁴ Según la organización Impact Investing Policy Collaborative (<http://iipcollaborative.org/>), la Inversión de Impacto se refiere al capital dirigido a empresas, organizaciones y fondos con la intención de generar impactos sociales y medioambientales positivos y medibles, junto con un retorno financiero.

En relación al acceso a financiamiento, los expertos recomiendan la ya abundante literatura al respecto en términos de políticas de acceso a financiamiento y preparación para recibir inversión, particularmente los documentos de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Cierta atención debe ser puesta aquí dado que no siempre se trata de promover algo diferente sino que cuidar que los gobiernos que emplean políticas para promover inversión lo hagan a las problemáticas sociales en la mira. La opinión recogida es que los líderes políticos no suelen ir en la dirección donde nadie antes ha incursionado.

– **Acceso a financiamiento.** La preocupación respecto del financiamiento para las empresas sociales parece ser bastante recurrente en todos los países donde existe información. Ya sea en países como el Reino Unido donde el sector está más fortalecido o, por ejemplo, en Australia donde el sector avanza bastante en su desarrollo, las barreras de acceso a financiamiento son similares a las que se observan localmente en Brasil y Chile. Estas barreras son: falta de preparación para recibir inversión; escasas oportunidades de financiamiento enfocadas en la demanda de las empresas sociales, y; ausencia de una oferta diversificada de capital con resultados medibles. Un ejemplo específico de estas barreras lo observa la Asociación de Empresas Sociales del Reino Unido (Social Enterprise UK) manifestando que no siempre las empresas sociales quieren o pueden recibir capital de los inversionistas ya sea porque existen otras fuentes de financiamiento, porque no quieren compartir la gobernanza de la empresa social o porque el marco regulatorio no permite que ciertas entidades legales (como las de interés comunitario –Community Interest Company) entreguen un retorno financiero. Así, queda planteada la inquietud de si las necesidades y/o factores que las condicionan son o no tan diferentes según el contexto de cada país.

– **El enfoque desde gobierno central versus gobierno local.** Existen experiencias y oportunidades de desarrollar políticas que nacen en distintos niveles del sector público. Un ejemplo viene del gobierno federal de EE.UU. que asignó fondos para implementar Bonos con Impacto Social (Social Impact Bonds), los que representan un incentivo para los Estados y los gobiernos locales para resolver sus problemas sociales (ver Cuadro 4).¹⁵ Un ejemplo a nivel local corresponde a la estrategia del año 2013 que la provincia de Ontario, Canadá, lanza para la empresa social con una inversión de 25 millones de dólares para el período 2013-2016, lo que la convierte en el líder del sector en América del Norte (ver Cuadro 17). Otros ejemplos pueden encontrarse en Londres o en pequeñas municipalidades de Australia, aunque al parecer no todo ha sido documentado. En opinión de los expertos, las oportunidades dependerán de los contextos locales en relación a quien controle las políticas y el financiamiento público.

*Foro Global de la Empresa Social 2012 (Rio de Janeiro).
Fotografías tomadas por la Empresa Social Bem TV.*

No es evidente qué debe existir primero, si una masa crítica de empresas sociales que demanden políticas de apoyo o políticas públicas que promuevan la creación de un sector de empresas sociales.



¹⁵ <http://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2012/11/05/43834/new-york-city-and-massachusetts-to-launch-the-first-social-impact-bond-programs-in-the-united-states/>

CUADRO 4 – LOS BONOS DE IMPACTO SOCIAL

El presente resumen está tomado del caso Social Benefit Bonds, Australia, descrito en profundidad en *Breaking the Binary: Policy Guide to Scaling Social Innovation* (Schwab 2013).

En el Reino Unido es donde se comenzaron a desarrollar los Bonos de Impacto Social (BIS), conocidos en Australia como Bonos de Beneficio Social. Los BIS son un contrato en el cual inversionistas privados proporcionan capital a empresas sociales o a organizaciones sin fines de lucro con el fin de alcanzar objetivos trazados. El gobierno acuerda pagar a los inversionistas dependiendo del cumplimiento de ciertas metas sociales previamente acordadas. Por medio de este modelo asociativo, los BIS buscan generar ahorros al gobierno y grandes oportunidades para las empresas sociales. Desde la primera experiencia en el Reino Unido en 2010, el modelo ha sido considerado en Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia, entre otros.

Específicamente en Australia, un estudio de factibilidad para los BIS en Nueva Gales del Sur realizado en 2011 identificó diferencias en las condiciones favorables para la su implementación. Si el modelo original considera pagar a los inversionistas sólo si las metas se cumplen, la recomendación para Nueva Gales del Sur fue hacer la oportunidad más atractiva para los inversionistas locales garantizando algún retorno, ya que dichos inversionistas no mostraron las mismas motivaciones filantrópicas que sus pares del Reino Unido.

La primera experiencia, anunciada en marzo de 2013, consistió en un contrato del Gobierno de Nueva Gales del Sur con UnitingCare Burnside para ayudar a financiar la expansión de un exitoso programa de ayuda a familias con niños en hogares de menores. Si el programa de UnitingCare Burnside muestra un desempeño como el esperado, reducirá el gasto del gobierno en aproximadamente USD 83 millones. Cuando BIS fue anunciado, el Encargado del Tesoro de Nueva Gales del Sur indicaba que *“No sólo estamos recurriendo a una nueva fuente de financiamiento mediante la asociación con inversionistas sociales, sino que tenemos el potencial para crear mejores resultados sociales mientras se genera un ahorro de costos para el gobierno de NSW y resultados para los inversionistas”*. UnitingCare Burnside trabajó con Social Ventures Australia, socio seleccionado para atraer y vincularse con los inversionistas a modo de estructurar el bono de aproximadamente USD 7,3 millones, incluyendo la garantía de recuperar hasta el 75% del capital invertido.

Las lecciones de este caso se centran en lo que se requiere para adaptar e iterar dicha política, proporcionando detalles para los desarrolladores de política en otros países. El documento plantea que tales lecciones incluyen:

- Inclinar por la simplicidad pero reconocer que a menudo “el diablo se aloja en los detalles”.
- Establecer hitos diferentes, de manera continua, creando oportunidades para la revisión.
- Reconocer los riesgos asociados con ser el primero.

Recomendaciones generales sobre el posicionamiento

En Chile y en Brasil, dado que las empresas sociales como sector se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, las recomendaciones de políticas se centran en el apoyo a la creación de una infraestructura intermediaria. Al parecer, el costo de desarrollar intermediarios es alto pero necesario, al punto de haber opiniones que sugieren que los intermediarios son tanto o más importantes que contar con el apoyo de líderes o figuras públicas visibles, al menos en esta etapa. La experiencia de Corfo en Chile y su Programa de Emprendimiento e Innovación Social (descrito más adelante) va precisamente en esa dirección. Luego, puede apreciarse el apoyo en políticas más sofisticadas como la creación de fondos Big Society en el Reino Unido.

Una de las experiencias que podría evaluarse para adaptar en Chile y Brasil es el Fondo de Innovación Social (Social Innovation Fund) de EE.UU. Aquí la invitación es para que los intermediarios complementen los recursos públicos que van en apoyo del desarrollo de innovación social, donde luego en la implementación se definen criterios para entregar tal apoyo. Esta experiencia se ubica más cerca de la filantropía y financiamiento de proyectos, pero destaca el enfoque con carácter emprendedor y la transparencia del enfoque.

Otra recomendación recogida fue la política en el Reino Unido de preparación para la inversión y participación en contratos, descrita a continuación en el Cuadro 5.

CUADRO 5 – FONDO DE INVERSIÓN Y PREPARACIÓN PARA LOS CONTRATOS

El presente es un resumen del caso The Investment and Contract Readiness Fund, UK, descrito en profundidad en *Breaking the Binary: Policy Guide to Scaling Social Innovation* (Schwab 2013).

En la categoría de políticas para preparar empresas para el crecimiento, este fondo de inversión y preparación para los contratos de 10 millones de libras (USD 16,6 millones aproximadamente) y de 3 años de duración, fue lanzado en 2012 con el propósito de proporcionar apoyo a empresas sociales equipándolas para asegurar la recepción de nuevas formas de inversión, y para competir mejor por contratos de servicios públicos.

La experiencia de este fondo entrega lecciones importantes a los formuladores de políticas que miran este modelo del Reino Unido. Dichas lecciones incluyen:

- Desarrollar intermediarios junto con el desarrollo de empresas sociales.
- Crear oportunidades para atraer y vincular formalmente a todo tipo de stakeholder.
- Comprender que la disponibilidad de recursos para implementar una política va a influir en el diseño de la misma.

En Chile y en Brasil, dado que las empresas sociales como sector se encuentran en una etapa temprana de desarrollo, las recomendaciones de políticas se centran en el apoyo a la creación de una infraestructura intermediaria.

Es posible recoger otras recomendaciones para el posicionamiento de las empresas sociales, algunas para darle intención al diseño de políticas específicas mientras otras confirman la importancia de trabajar por las condiciones políticas adecuadas para el desarrollo del sector. Algunas de las ideas son:

- Sumar a la comunidad de negocios del sector privado al desarrollo de las empresas sociales por medio de mentorías. En esta línea, Startup America¹⁶ logra comprometer a grandes corporaciones con asesoría experta pro bono. Se recoge la opinión de que una medida así podría ser políticamente atractiva, para lo que resulta fundamental conocer el pulso político al momento de desarrollar ideas de este tipo.
- No puede quedar fuera de una estrategia los aspectos de implementación de las políticas y para tales fines es necesario que los distintos grupos de interés trabajen juntos.
- El subsidio público y de la filantropía juegan un rol muy importante en las primeras etapas de desarrollo del sector y, por lo tanto, en su potencial de crecimiento.

- Los modelos que clasifican a las políticas que promueven el sector de empresas sociales pueden ser de utilidad una vez que el potencial de generar impacto y resolver problemas sociales esté posicionado en la agenda pública y política. Es recién ese el momento para estudiar qué políticas públicas podrían ser desarrolladas según la realidad local.

Los resultados dan cuenta de la necesidad de profundizar en disyuntivas que faciliten el posicionamiento de las empresas sociales en la agenda pública y política. Estas son:

- Gobierno central versus gobierno local (ver Cuadro 6).
- Enfoque transversal o sectorial en el sector público (ver Cuadro 7).
- Necesidad de contar con una entidad legal para las empresas sociales o avanzar con el marco legal actual (ver Cuadro 8).



Empresa Social Ingenimed (Perú).

16 Start-Up America es una iniciativa de la Casa Blanca, Gobierno de EE.UU., lanzada en enero del 2001 y diseñada para celebrar, inspirar y acelerar el creciente emprendimiento a través del país (<http://www.whitehouse.gov/economy/business/startup-america>).

CUADRO 6 – EXPERIENCIAS A NIVEL CENTRAL Y LOCAL

El desarrollo de políticas públicas para las empresas sociales es un tema que puede ser abordado a nivel de gobierno central o gobierno local:

Nivel central: Ecuador (Chavez y Demoustier, 2013)

- En 2011 se crea el Instituto Nacional para la Economía Popular y Solidaria (Ministerio de Desarrollo Social).
- Se establece como eje de la política al emprendimiento y economía solidaria (el ser humano es el eje y sujeto de la economía).
- Se reconoce a las cooperativas como actores claves. Se busca maximizar la capacidad emprendedora de grupos excluidos en zonas de alta pobreza.

Nivel regional: Provenza-Alpes-Costa Azul en Francia (European Commission, 2013)

- Se adopta una estrategia regional de desarrollo económico.
- Se crea el programa PROGRES para desarrollar la economía social.
- Se crea un observatorio de economía social y un comité de monitoreo.
- Resultado: se apoya el desarrollo de clusters locales de empresas y se destinan recursos públicos para proyectos cooperativos que promuevan empleo (26 clusters creados. Ejemplo: turismo social).

Nivel municipal: Medellín, Colombia (Salgado, 2013)

- En 2011 el Consejo Municipal adopta una política pública para la economía social y solidaria (proceso participativo).
- Un grupo de Concejales se encarga de sensibilizar al Consejo y al Alcalde sobre el tema.
- Se conforman redes y circuitos económicos en los territorios locales.
- Se diseña un plan que busca crear y promover empresas sociales rurales y urbanas.

CUADRO 7 – EXPERIENCIAS DE AGENDA PÚBLICA Y SECTORIAL

El desarrollo de políticas públicas para las empresas sociales es un tema que puede ser enfrentado a nivel de agenda pública o a nivel sectorial.

España (Chavez y Demoustier, 2013)

- Contexto de promoción de empresas de la economía social.
- Objetivos: creación de empleo y aumento de competitividad vía cooperativas.
- Se crean escuelas de emprendedores sociales, red de agencias de economía social, líneas de financiamiento, etc.

Reino Unido (Hall and Millar, 2011)

- Empleados del Servicio de Salud (NHS) son motivados a crear empresas sociales para proveer servicios innovadores y de calidad en el cuidado de la salud.
- 2007: Se crea un fondo de £100 millones (USD 166 millones) para apoyar nuevas empresas sociales o hacer crecer las existentes.
- La mayoría de los recursos fueron para apoyar empresas sociales pequeñas y locales.

CUADRO 8 – DOS EJEMPLOS SOBRE DESARROLLO DE ENTIDAD LEGAL

El desarrollo de políticas públicas para las empresas sociales puede considerar necesaria la creación de una nueva institución o, por el contrario, mantener las condiciones actuales.

Reino Unido

- Las empresas sociales tienen distintas formas: Cooperativas, social firms –empleo de personas con discapacidad, empresas comunitarias, intermediarios del mercado laboral y organizaciones voluntarias de comercio– manejadas por organizaciones sin fines de lucro.
- Para promover el sector, se crea la entidad Community Interest Company (CIC) en el año 2005.
- En la actualidad se estima que existen 5.600 (CIC), ya sea creadas, o convertidas a partir de otras formas legales.

Italia (similar a otros países europeos)

- Las cooperativas sociales nacen en los años 80, usando estructuras legales existentes en esa fecha.
- Sólo en la medida que el sector creció, en los años 90 se le reconoce con marco legal diferente.
- Posteriormente, se diseñaron políticas de apoyo.

Resultados específicos para Chile y Brasil

A continuación se presenta un resumen de las principales ideas, recomendaciones y comentarios recogidos para Chile y Brasil respecto de las políticas públicas y su rol en el posicionamiento y crecimiento del sector de empresas sociales. Los temas son abordados de manera temática, presentando para cada tópico los elementos en común y luego las diferencias que pueden haberse encontrado entre los contextos de cada país.

resultar infructuoso dado que probablemente éste no será alcanzado. En su lugar, y por los siguientes cinco años, se podría mantener una definición más amplia junto con poner más énfasis en el desarrollo de políticas de incentivos. Asimismo, promover un espacio en las compras públicas para crear oportunidades de desarrollo y crecimiento para las empresas sociales, además de generar más impacto social positivo. La necesidad de documentar, aprender de y replicar buenas prácticas resultan esenciales.

Posicionamiento actual del sector

Como concluye un reciente trabajo realizado por NESsT (Etchart y Comolli, 2013), invertir mucho tiempo en tratar de llegar a consenso general sobre la definición de empresa social puede

Considerando lo anterior como base y compartido tanto en el contexto chileno como brasileño, los entrevistados en ambos países y de manera transversal plantean que la falta de definición por parte del Estado respecto de lo que es o se entiende por empresa social dificulta avances concretos en posicionamiento. Este punto se grafica en la Figura 2.

FIGURA 2
DIFICULTADES PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA EMPRESA SOCIAL



Figura diseñada por Feedback.¹⁷

17 Empresa de comunicación estratégica e investigación de opinión pública y mercado, quien ha cooperado de manera probono en la metodología de la presente investigación (www.feedback.cl).

Las entrevistas realizadas en Chile y Brasil respecto de la oportunidad de promover la existencia de más empresas sociales y del rol que puede jugar el Estado mediante políticas públicas que faciliten su desarrollo y crecimiento, han guiado la conversación en torno a los siguientes temas:

- El supuesto de que el sector público y desarrolladores de políticas conocen muy poco de las empresas sociales, de casos y del tema en general.
- El cómo posicionar a las empresas sociales y la necesidad de promover y apoyar su desarrollo y crecimiento en la agenda política y pública, teniendo como referencia el nivel de apoyo y posicionamiento que existe desde el gobierno en el Reino Unido.
- La importancia de presentar recomendaciones, experiencias y estrategias observadas en otros países y que pudiesen aplicarse tanto en Chile como en Brasil.

CHILE

En el caso de Chile es posible hacer mención de aspectos positivos que presuponen un entorno favorable para los esfuerzos de promover el crecimiento del sector, como se recogió de los expertos participantes de la investigación:

- En términos generales hoy emprender es mucho más fácil que antes, aunque todavía no se avanza en temas de control y seguimiento de los proyectos de empresas sociales que se llevan adelante en el país.
- Las empresas sociales son una oportunidad para el sector privado de mejorar la imagen que tiene la ciudadanía respecto del rol de las compañías en el país.
- Los actores vinculados a las empresas sociales declaran enérgicamente su interés por avanzar en acuerdos para el fortalecimiento y desarrollo de este tipo de organizaciones en Chile.

Las empresas sociales son un tema de vanguardia en el sector público y por lo mismo existe confusión respecto de los roles de distintos actores como Fosis,¹⁸ Sercotec,¹⁹ CORFO²⁰ y Sence.²¹ Un mapeo de las oportunidades que cada uno de estos y otros organismos públicos ofrece sería, por lo tanto, importante. En este escenario se considera un logro el haber podido avanzar hasta un primer borrador de un proyecto de ley para reconocer jurídicamente a las empresas sociales en Chile y así diferenciarlas de otras formas de hacer empresa, hecho que contribuye a instalar el tema en la agenda y entrega razones para legislar sobre el mismo. La experiencia de desarrollar tal borrador de proyecto y las lecciones rescatadas se presentan más adelante.

Por otro lado, existen algunos programas que sin estar diseñados para empresas sociales calzan con la definición que se maneja y con los objetivos de las empresas sociales. Uno de ellos es el Programa de Formación para el Trabajo (Sence), dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, del que se pueden extraer importantes lecciones para los próximos pasos del posicionamiento de las empresas sociales en Chile (ver Cuadro 9).

.....

18 Fondo de Solidaridad e Inversión Social, servicio alojado en el Ministerio de Desarrollo Social, con la misión de "trabajar con sentido de urgencia por erradicar la pobreza y disminuir la vulnerabilidad en Chile" (www.fosis.cl).

19 Servicio de Cooperación Técnica, Corporación de Derecho Privado dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, con la misión de promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios (www.sercotec.cl).

20 Corporación de Fomento de la Producción, organismo ejecutor de las políticas gubernamentales en el ámbito del emprendimiento y la innovación para mejorar la productividad de Chile y alcanzar posiciones de liderazgo mundial en materia de competitividad (www.corfo.cl).

21 Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, organismo técnico descentralizado del Estado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su misión es contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y empleabilidad de las personas a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral (www.sence.cl).

CUADRO 9 – PROGRAMA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SENCE)²²

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) es un organismo técnico descentralizado del Estado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Tiene la misión de contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral. Esta tarea la realiza administrando un beneficio tributario para las empresas que deciden capacitar a su personal y con el subsidio mediante becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

Uno de los programas del Sence es el de Formación para el Trabajo, creado en 1998. Esta iniciativa del Gobierno de Chile busca aumentar las posibilidades de inserción laboral de hombres y mujeres entre 18 y 65 años mediante un modelo de capacitación integral entregada por entidades especializadas en la formación en oficios, muchas de las cuales además son instituciones sin fines de lucro.

Los planes formativos están dirigidos a personas quienes cuenten con ficha de protección social menor o igual a 11.734 puntos,²³ sin una carrera técnica o profesional y que se encuentren en búsqueda de nuevas oportunidades laborales, de aumentar sus remuneraciones o de mejorar su calidad de vida. Formación para el Trabajo es un programa que busca generar las oportunidades para acceder al mercado laboral a través de la entrega de una beca que incluye:

- Cursos confeccionados en base a un levantamiento de perfiles ocupacionales críticos según la necesidad del mercado laboral.
- Formación en un oficio con desarrollo de competencias transversales de empleabilidad con una duración promedio de 4 meses. Formación, certificados y licencias habilitantes 100% gratuitos.
- Práctica laboral y/o asistencia técnica.
- Apoyo a la salida laboral, tanto en forma dependiente como independiente.
- Subsidio de movilización y alimentación durante la formación y práctica laboral.
- Subsidio de herramientas de hasta CLP 200.000 (USD 400) para cursos con asistencia técnica.
- Seguro contra accidentes durante la formación y práctica laboral.

.....

22 www.sence.cl

23 La Ficha de Protección Social permite identificar a las familias que por su situación de vulnerabilidad, requieren de beneficios y subsidios del Estado en base a características como composición familiar, situación de salud, patrimonio, pertenencia a algún pueblo indígena, entre otras (<http://www.nuevaficha.gob.cl/>). El puntaje inferior a 11.734 se refiere al 40% más vulnerable de la población, según datos del 2010.

Este programa, pese a contar con el menor presupuesto dentro del conjunto de programas de Sence, mostró ser uno de los que generaba mayor impacto. Así, el presupuesto se incrementó gradual y significativamente para pasar de CLP 3.000 millones (USD 5,2 millones) el año 2010 a CLP 48.000 millones (USD 83,8 millones) en 2014.

Las entidades ejecutoras de los cursos deben ser Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) debidamente certificadas e inscritas en un registro especial de OTEC y con dedicación exclusiva al giro de capacitación. Muchas de estas OTEC no tienen fines de lucro y, considerando el impacto social del programa, pasan a ser consideradas empresas sociales aunque el programa descrito no emplee el término específico. Incluso, algunas OTEC se especializan en temas de discapacidad, lo que duplica su capacidad de impacto social. La meta actual del programa respecto del registro especial es llegar a 35 OTEC.

El programa ha ampliado su alcance a personas privadas de libertad, estimándose que ese grupo alcanzaría hoy el 10% de los beneficiarios.

Aprendizajes:

Pese a existir desde 1998, el programa era poco conocido debido a sus dimensiones pequeñas en comparación a los demás programas del Sence. Es así como en un comienzo sólo apuntaba a apoyar 7 organizaciones sin fines de lucro que siempre realizaron esta labor de capacitación sin respaldo. Sólo en los últimos años ha crecido su presupuesto para aumentar la cantidad de beneficiarios.

Este programa busca incorporar al mercado laboral a personas que nunca han participado, preparando tanto a trabajadores como al mercado, dado que éste tampoco había contado con las condiciones para recibir a estas personas. Un ejemplo donde se ha aplicado el Programa de Formación para el Trabajo es en Komatsu, empresa de origen japonés proveedora de maquinaria y repuestos para la industria minera, de construcción y forestal, que dado el apoyo estatal existente ha incorporado a jóvenes del Servicio Nacional de Menores (SENAME)²⁴ derivados allí por los Tribunales de Familia. Los jóvenes son participantes del programa privado Reinventarse que tiene como meta capacitarlos e incorporarlos al mercado laboral y donde la capacitación es proporcionada por una OTEC.²⁵ Para Komatsu, el apoyo del Estado ha sido fundamental, lo que demuestra que los privados sí participan cuando existe apoyo a través del subsidio a la capacitación y contratación. La lección es que las empresas se mueven donde hay incentivos y promoción y que, por lo tanto, el Estado puede invertir para abrir el mercado y corregir ineficiencias.

Existe el desafío de hacer que el programa se difunda más y se conozca más del tema en general, incluyendo a las mismas OTEC beneficiadas que no difunden lo suficiente que los recursos que emplean para capacitar provienen de un programa del Estado. Así, el desafío de comunicar más y mejor es relevante para toda la cadena. Este aprendizaje aplica también a la coordinación entre distintos departamentos del Estado. Por ejemplo, en Sence se desconoce el proyecto de ley del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que ha estado trabajando para darle una figura legal a las empresas sociales.

Considerando la alta disponibilidad de recursos para la capacitación de grupos vulnerables, alrededor de CLP 15.000 millones (USD 26,2 millones) adicionales para becas sociales, al parecer lo que hace falta más bien son ideas y líderes que las impulsen. Es necesario lograr que el sector privado se interese más y se acerque a utilizar los incentivos y programas disponibles para ayudar a resolver problemas sociales.

Así como el Programa Formación Para el Trabajo, existen otros programas en Sence que, con mayor difusión, podrían contribuir al desarrollo de las empresas sociales a través de la capacitación, particularmente aquellas que tengan como objetivo enfrentar problemáticas que se encuentran en las siguientes esferas:

- Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar.
- Bono Empresa y Negocio, dirigido a dueños, socios o representantes de micro y pequeñas empresas.
- Subsidio al Empleo Joven.

Sin embargo, sería necesario además un trabajo de comunicación interna dado que, pese a la existencia de estos programas, el concepto de empresa social no aparecería instalado ni siquiera dentro del mismo Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

24 <http://www.sename.cl/>

25 <http://www.quepasamineria.cl/index.php/vida-e-innovacion/item/98-reinventarse>

El antecedente más reciente respecto del nivel de posicionamiento político de las empresas sociales en Chile se encuentra en el programa de gobierno para el período 2014-2018 de la reciente electa Presidenta Michelle Bachelet. La última sección del programa económico que está dirigido al emprendimiento de micro, pequeña y mediana empresa menciona lo que podría entenderse como el sector de empresas sociales. Específicamente, lo siguiente:

“Eliminaremos las diversas formas de discriminación que afectan la constitución y el funcionamiento de las cooperativas, las cuales hoy agrupan a más de un millón de chilenas y chilenos. Entre los aspectos discriminatorios más relevantes se cuentan: el pago de derechos para financiar la labor fiscalizadora del departamento de cooperativas; el establecimiento de provisiones más elevadas a las cooperativas de ahorro y crédito que a otras instituciones financieras; y los mayores costos y plazos para constituirse en comparación con otro tipo de empresas. Estableceremos en CORFO programas especiales de fomento para estos sectores, para así apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, del comercio justo, las empresas B²⁶ que solucionan problemas sociales y ambientales desde los productos y servicios que comercializan, el turismo comunitario y otras formas de emprendimiento asociativos o que promueven la inclusión social.”²⁷

Tomando este párrafo como un logro del trabajo de lobby y posicionamiento, podría esperarse que con las recomendaciones que se han recogido en este documento a partir de marzo del 2014 comience una nueva etapa para el desarrollo y crecimiento del sector, y este párrafo se transforme en un capítulo completo acompañado de un set de políticas públicas para su consolidación.

BRASIL

Al igual que en el caso de Chile, en Brasil existe dificultad para generar consenso alrededor del significado de un negocio de interés social. Otra discusión que toma lugar es que las empresas sociales no tienen necesariamente que ser escalables como condición de identidad. También se observa una conexión entre los negocios sociales y las tecnologías sociales, donde las últimas son aplicadas pero no replicadas. Una idea similar aparece a la hora de tratar de entender a las empresas sociales.

Lo anterior da paso a que varios actores en el ecosistema confundan inversión de impacto con negocios o empresas sociales. También existe quienes consideran que las empresas sociales son un tipo de organización social como las organizaciones sin fines de lucro y, dado que no existe regulación particular para las empresas sociales, es común observar

entre los emprendimientos sociales la creación de organizaciones sin fines de lucro en lugar de negocios tradicionales para que dichos emprendimientos sociales tengan una menor carga tributaria. En el caso de una empresa social con fines de lucro, ésta puede ser creada en la forma de empresa, de corporación o de empresa individual de responsabilidad limitada si existe sólo un accionista, pero de esa manera no puede beneficiarse de las exenciones tributarias ni incentivos de los que sí gozan las organizaciones sin fines de lucro como el acceso a capital filantrópico que podría actuar como capital paciente. Por el contrario, las empresas sociales sin fines de lucro no pueden acceder a capital de inversión ya que no se les permite retorno financiero a terceros (inversionistas de impacto social).

Estos vacíos en la regulación causan que cada emprendedor siga la recomendación de su asesor legal y que emprendimientos sociales similares terminen constituyéndose bajo entidades legales diferentes y rigiéndose por reglas distintas. Más detalles al respecto pueden encontrarse en el cuadro 2.3. de la publicación de Etchart y Comolli (2013).

Un antecedente adicional y poco favorable es la distancia y falta de diálogo en función de temáticas sociales que existe entre los sectores público y privado. Tanto el sector empresarial como el sector público necesitan reconocer el potencial que tienen las empresas sociales en responder a muchas

necesidades, y que estos sectores no han podido resolver. La eliminación de barreras y la creación de incentivos para involucrar a las empresas sociales en la solución de estas necesidades deberían ser el enfoque de esta cooperación.

¿Existe un rol para las políticas públicas en la promoción de las empresas sociales?

Dados los beneficios que las empresas sociales generan para las sociedades y gobiernos, existe consenso entre los entrevistados y participantes de esta investigación de que el sector de empresas sociales debiera ser más grande y de que las políticas públicas podrían jugar un rol fundamental en su desarrollo. Se entiende que la necesidad de apoyo nace de la sociedad civil.

Los principales hallazgos respecto del rol de las políticas públicas en el desarrollo de las empresas sociales indican que antes de proponer políticas públicas para el sector es necesario llegar a definir primero qué es negocio social. Las políticas públicas se presentan cuando la relación entre los diversos grupos de partes interesadas es desequilibrado y genera que las políticas sean pensadas y dirigidas a una gran masa que, en el caso de las empresas sociales, no parece estar aún identificada a ojos de los desarrolladores de

26 Se considera Empresa B aquella que en torno a su propósito construye un Modelo de Negocios que genera los ingresos y utilidades, y considera en sus decisiones cuatro áreas: gobernanza, trabajadores, comunidad y medioambiente. Estas áreas son las evaluadas por Sistema B, organización sin fin de lucro que otorga la certificación de las Empresas B ante la ausencia de una figura legal que reconozca esta clase. Sistema B está adaptando en América Latina el modelo de certificación de la empresa social desarrollado en EE.UU. con importantes resultados de impacto. (www.sistemab.org)

27 <http://michellebachelet.cl/programa/>

Varios actores en el ecosistema confunden inversión de impacto con negocios o empresas sociales.

políticas. Por lo tanto, no parece haber consenso alrededor de la necesidad de esas políticas de apoyo. Por un lado, está la idea de que se necesita el apoyo del gobierno, mientras que otras opiniones optan por una distancia saludable y evitar así una regulación excesiva.

CHILE

Una comparación bastante utilizada para destacar lo importante que pueden resultar ciertas políticas de apoyo es el ejemplo del capital semilla, un instrumento que hoy resulta ser fundamental para los emprendimientos en general. Dado que el emprendimiento social actúa en espacios donde el sistema no es eficiente o donde se puede agregar valor social que en muchos casos demora en manifestarse, se requiere apoyos que también debieran ser medidos en su efectividad en el largo plazo. Por ejemplo, se podría calificar como exitoso cuando la solución que una empresa social propone es adoptada por el sistema o mercado. En teoría, un fondo de capital semilla no discrimina a las empresas en social o no social, por lo que se esperaría que

al menos en su aplicación no se discrimine en contra lo social.

En esta discusión también se identifica un riesgo y es que sin un rol activo del Estado las propuestas realizadas por las empresas sociales pueden quedar en anécdotas, pudiendo ser, por ejemplo, bloqueadas por el mercado. En el fondo, existe la expectativa de que un rol claro del Estado, mediante una ley o una política pública, pueda dar la señal clara de que tal tema es importante.

Por otro lado, cuando en Chile se habla acerca de un rol de apoyo específicamente mediante subsidios, no existe consenso en relación a su uso para las empresas sociales. Pese a que no se discute su necesidad en general, hay menos claridad incluso respecto de cuánto subsidio y cómo se hacen llegar para que el apoyo mediante esta alternativa sea eficiente. Yendo más lejos, los entrevistados destacan que el Estado no sólo debe velar por el bien común y en ese sentido también se encontraría el apoyar y promover el sector social. Se requiere también dejar de ver al Estado como un fondo concursable y más como un socio.

Habiendo acuerdo entre las opiniones recogidas sobre el rol del Estado y las políticas públicas para desarrollar el sector de las empresas sociales, el desafío observado en Chile es el de convencer a líderes, políticos y miembros de gobierno, particularmente a representantes del sector economía, CORFO,²⁹ SERCOTEC,²⁹ entre otros,

29 Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) es un organismo 28 de las políticas gubernamentales en el ámbito del emprendimiento y la innovación a través de herramientas e instrumentos compatibles con los lineamientos centrales de una economía social de mercado, creando las condiciones para lograr construir una sociedad de oportunidades (www.corfo.cl)

29 El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) es una Corporación de Derecho Privado dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que tiene la misión de promover y apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios (www.sercotec.cl)

respecto de la oportunidad que se aprecia en este campo.

Un ejemplo de oportunidad para apoyar a las empresas sociales comienza con el proyecto de ley para crear una figura legal especial para las empresas sociales. Como esos procesos son considerados lentos, podría resultar práctico comenzar usando la actual institucionalidad y líneas de financiamiento vigentes para consolidar a las empresas sociales que ya funcionan y monitorear su desempeño. Una forma de convencer respecto de la importancia de apoyar a este sector emergente es usar instrumentos ya existentes y avanzar de forma paralela.

Por el lado de la innovación social, es posible generar soluciones a problemas sociales desde el sector privado utilizando fondos públicos. La opinión recogida en este sentido es que el Estado debiera financiar los cambios revolucionarios. Sin embargo, también existe la controversia de que si el privado va a generar utilidades, éstas pueden estar sustentadas en fondos públicos. Si la idea es que el apoyo no debe ser asistencialista o subsidiario, entonces el Estado puede promover cambios revolucionarios por un lado, pero cuidar de que no sea permanentemente asistencial considerando que el privado generará utilidades en el largo plazo. Este es un aspecto que deberá ser discutido en el diseño de las políticas públicas de apoyo.

Resulta de interés observar que el rol esperado del Estado no se concentra en el financiamiento, sino

que también en la capacitación, el fortalecimiento de redes, el favorecer oportunidades de encuentro para el intercambio de experiencias, entre otros asuntos. Igualmente interesante es la recomendación de apoyar a la sociedad civil y privados en la generación de políticas. Un ejemplo a observar es lo que ha logrado la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH), organización que en poco más de dos años desde su fundación consigue impulsar los siguientes cambios en el escenario legal: una ley que permite la constitución de sociedades en un día a través de un trámite único, expedito y gratuito, la posibilidad de abrir una cuenta bancaria en diez días –Cuenta Emprendedor–, lo que antes podía tardar un año, y la Ley de Reemprendimiento y Liquidación de Empresas y Personas que elimina los costos asociados a la quiebra, contribuyendo a mitigar el estigma del fracaso.³⁰ Sin duda, estos resultados han sido gracias a la cooperación de políticos, del sector público, de los mismos emprendedores y de la ASECH, pero son los dos últimos los que lograron levantar el tema, las demandas y la articulación.

BRASIL

Un aspecto que genera preocupación en Brasil es el desgaste que puede causar el proceso de desarrollo de políticas pro empresas sociales. Un ejemplo es la Ley General (Lei Geral)³¹ cuyo proceso, donde hubo amplia participación de la sociedad civil, entidades empresariales, el

30 www.asech.cl

31 La Ley General de Pequeña y Microempresa fue promulgada el 14 de Diciembre del 2006 para regular su disposición en la Constitución de Brasil, cuyo fin es otorgar un tratamiento diferenciado en favor de las empresas de pequeño tamaño y las microempresas.

Hay sectores, como la Educación, en que el gobierno también necesita ayuda para ser más eficiente, asunto que podría generar oportunidades específicas para el negocio social.

poder ejecutivo y legislativo, tomó alrededor de 18 años para llegar a ser promulgada entre que la Constitución otorga un tratamiento especial a las pequeñas y micro empresas y la promulgación de la ley el año 2006. Se sabe que a la fecha de hoy la implementación de la Ley General no ha ocurrido en la mayoría de los municipios. Esta ley, sin embargo, ha resultado ser muy importante para los pequeños negocios y algunas empresas sociales, ya que simplifica los procesos de crear y cerrar un negocio. Si bien no fue diseñada para las empresas sociales, se sabe que parte de los pequeños negocios son manejados por emprendedores de bajos recursos. Así, pese a lo extenso y complejo del proceso, aún resultaría interesante considerar una legislación similar de explícito apoyo a las empresas sociales.

En cuanto a las posibles funciones que el gobierno podría proponerse para el fomento de las empresas sociales, algunas podrían ser:

- Vigilancia y monitoreo: funciones que mediante el reconocimiento y fiscalización de las empresas sociales evitaría que los negocios no sociales accedan a beneficios dirigidos a apoyar a los que legítimamente lo son. Esta función busca no sólo evitar abusos, sino que, además, proteger la imagen y reputación del sector.
- La articulación de intereses comunes: habiendo diversos stakeholders interesados en lo que sucede alrededor de las empresas sociales, ya sean emprendedores, inversionistas, intermediarios, organismos públicos y

beneficiarios en general, es necesario un actor que los articule en la identificación de oportunidades y focalización de esfuerzos a fin de generar más impacto.

- Fomento y financiamiento: también para financiar los costos sociales, es una función a desempeñar mediante la oferta de inversión financiera y beneficios tributarios para algunos tipos de empresas sociales.
- Como agente comprador: al abrir la posibilidad de contar con empresas sociales como proveedores de productos y servicios a nivel local y federal, tal como ocurre con el Programa de Adquisición de Alimentos, se promueve el desarrollo de pequeños productores.
- Para eliminar barreras y evitar obstaculizar al sector: mediante mejoras en la legislación y de acuerdo con las necesidades identificadas por las mismas empresas sociales.
- Para promover el sector en su conjunto: mediante el fomento de la unidad de los esfuerzos para el desarrollo de empresas sociales a fin de fortalecer el sector y posicionarlo en la agenda pública y política.

Hay sectores, como la Educación, en que el gobierno tiene que estar presente de manera muy activa, lo que podría resultar un área menos fértil para las empresas sociales. Al mismo tiempo, sin embargo, el gobierno también necesita ayuda para ser más eficiente en ese mismo sector, asunto que podría generar oportunidades específicas para el negocio social. Un ejemplo de esta particular arena de oportunidades lo detectó NESsT en un estudio que realizó el año 2013 para la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal en Brasil. Así, la investigación encontró las siguientes siete formas en que las empresas sociales pueden ayudar a fomentar el sector de la primera infancia (más detalles en Anexo 2):

- 1) Empoderar y generar ingresos para las mujeres a través de cooperativas y redes productivas.
- 2) Ofrecer servicios de atención de parto humanizado a la comunidad de bajos ingresos.
- 3) Cuidado terapéutico a familias con historial de violencia.
- 4) Ampliar la oferta y la calidad de los centros de cuidado infantil y educación de la primera infancia, incluyendo capacitación y apoyo a profesionales de la guarderías.
- 5) Servicios de reformas y reparaciones de bajo costo para mejorar viviendas en malas condiciones y/o de mala calidad, junto con tecnologías de saneamiento de bajo costo.
- 6) Servicios de salud, como tecnologías, consultas médicas, exámenes o medicamentos de alta calidad y bajo costo. Esto incluye especialidades de salud materna e infantil, junto con la atención multidisciplinaria y permanente para el tratamiento del sobrepeso, la obesidad y la desnutrición infantil, teniendo a la familia como protagonista.
- 7) Servicios y productos para empresas que deseen ofrecer condiciones favorables para que sus empleadas puedan amamantar o almacenar la leche materna.

Finalmente, los expertos consultados estimaron que tal vez no se necesitarían políticas públicas que promuevan el trabajo de las empresas sociales dado que el desarrollo de esas políticas depende bastante de la tipología y situación del sector. En otras palabras, se estaría estimando que se requiere tiempo para que la necesidad y las condiciones políticas maduren. La pregunta que surge naturalmente es si ese proceso puede acelerarse intencionadamente utilizando las experiencias de países con más desarrollo del tema.

Situación de los elementos que contribuyen al desarrollo de las empresas sociales

Definición del concepto de empresa social

NESsT define empresa social o de impacto como un negocio que resuelve de manera sustentable un problema social crítico. Otra definición adecuada es la empleada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile en un proyecto de ley para las mismas, donde plantea que una empresa social es una “Organización cuyo fin principal y determinante en la toma de decisiones es la creación de valor para la sociedad a partir de la comercialización de bienes y servicios, con autonomía en su gestión y combinando diversos mecanismos económicos y administrativos que le otorguen sustentabilidad económica.”

La definición sigue siendo un tema no resuelto por cuanto depende de la mirada que se le dé en casa caso, por ejemplo, desde la sociedad civil o desde la empresa. Existe la percepción de que su calidad de social debe siempre formar parte de la definición y también que ésta puede determinar el rol que jugaría el Estado en su promoción.

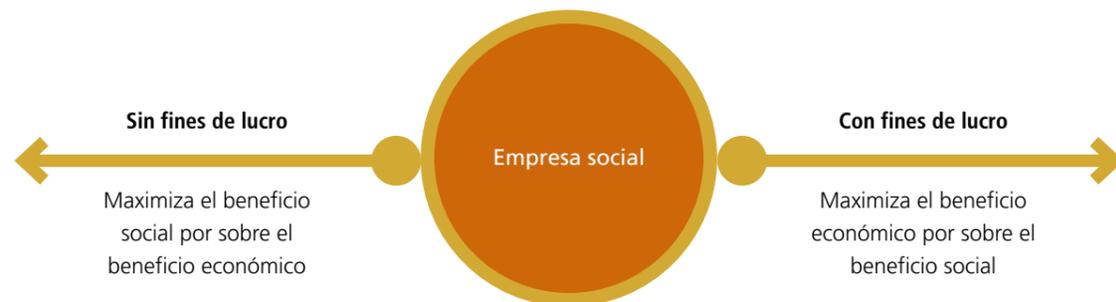
La discusión de expertos arrojó la existencia de varios criterios o dimensiones presentes en las distintas perspectivas con que se busca entender y definir a la empresa social. Estas dimensiones presentadas en la Figura 3, compartidas tanto por los entrevistados de Chile como Brasil, sugieren que habrá tantas definiciones como combinaciones de estos factores posibles, las que se pueden manifestar cargadas a uno u otro extremo de su espectro:

FIGURA 3
ESPECTRO DE LAS DEFINICIONES DE LA EMPRESA SOCIAL

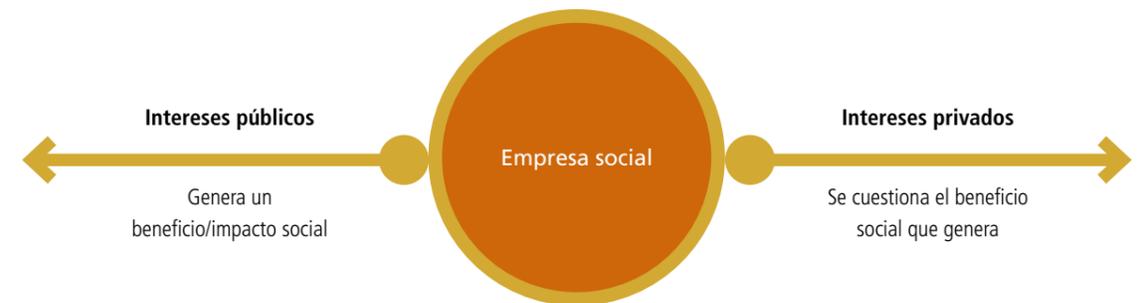
a) ¿Cómo nace la empresa social? Por un lado, lo que motiva la creación de una empresa social es el interés de crear una nueva forma de hacer negocios alejado de los estándares o paradigmas de una industria en particular, de ser un actor comprometido con el entorno, sus trabajadores, destinatarios o consumidores, convirtiéndose en una forma de negocio que aspira responder a una necesidad social particular. Por otro lado, la falta de recursos con que operan las organizaciones sociales las lleva a realizar un giro hacia el mercado, ofreciendo un producto o servicio que atiende una necesidad social y/o medioambiental para generar utilidades y lograr sostenerse en el tiempo.



b) El criterio de uso de las utilidades generadas. Existen dos tipos de empresas sociales, aquellas con fines de lucro y aquellas sin fines de lucro. El lucro en las empresas sociales es entendido como un proceso natural de éstas y el fin de toda empresa es la maximización de sus utilidades para generar mayor rentabilidad. Sin embargo, discursos más radicales al respecto señalan que para que una empresa sea denominada empresa social debe ser sin fines de lucro en tanto su objetivo es el beneficio social y, consecuentemente, las utilidades que genere deben ser reinvertidas en su propósito. En la medida que la empresa social se aleja del paradigma de maximizar las utilidades se mueve en un espectro que incluye reinvertir el total o parte de las utilidades en el fin social o repartirlas entre trabajadores o sacrificar márgenes de rentabilidad para favorecer criterios sociales o ambientales, entre otras medidas.



c) El criterio del propósito. Los destinatarios o beneficiarios de los productos o servicios de las empresas sociales son otro elemento para identificar a estas organizaciones, ya que su actividad se distingue por el interés público y los beneficios sociales que genera en grupos determinados. Sin embargo, existen empresas denominadas sociales que tienen intereses privados, lo que hace cuestionar sus fines sociales. Bajo este criterio también podría generarse un espectro.



d) El criterio de su funcionamiento o cultura interna. La gran mayoría de los entrevistados entienden que una empresa social mantiene procesos organizacionales horizontales, donde las decisiones y beneficios de la empresa son compartidos por todos sus integrantes. Sin embargo, emerge la idea de que la cultura interna de una compañía no determina su condición de empresa social, y, por ende, podría haber empresas sociales que operen con una estructura tradicional y piramidal.



Tanto en Chile como en Brasil, la falta de una definición precisa de empresa social se presenta como una barrera que dificulta el desarrollo de políticas públicas para el sector.

Tanto en Chile como en Brasil, la falta de una definición precisa de empresa social se presenta como una barrera que dificulta el desarrollo de políticas públicas para el sector. A modo de facilitar la existencia de una definición, presentamos a continuación características de los negocios sociales consideradas importantes por los expertos:

- a) Compromiso con impacto social, siendo el objetivo principal la solución a un problema social y no la comercialización.
- b) Distribución de valor en la cadena de valor involucrada, además de precio justo y donde muchos ganan en esa cadena.
- c) Puede o no tener escala, dependiendo del tipo de negocio. Sin embargo, la cuestión de la escala no limita el concepto en sí mismo.
- d) La compra de bienes y servicios generados por las empresas sociales no debe ser visto como filantropía sino como garantía de calidad certificada de los mismos.

Identificación de necesidades para desarrollar y/o fomentar las empresas sociales

La investigación buscó identificar necesidades en dos niveles. A nivel país, se busca generar un vínculo más directo entre los desafíos generales y cómo las empresas sociales se presentan como

un vehículo válido y efectivo para abordar esas necesidades. Desde esta perspectiva, el Cuadro 10 - Fondo de inversión en empresas sociales, Reino Unido describe una política que conecta a las empresas sociales con los desafíos del sector salud del país y el Cuadro 11 - La experiencia de Medellín y la política pública de economía solidaria, describe una política que nace desde un gobierno local en contraste con experiencias que se espera tengan origen a nivel central de un gobierno.

A nivel del entorno, se identificó necesidades desde la perspectiva del sector de empresas sociales. Bajo este marco, se mostrarán en cada caso aquellas necesidades o barreras identificadas en base a dos criterios:

- Las que se observan con más frecuencia en etapa de early stage, dada la escasez de un pipeline robusto en la región.
- Las que podrían ser abordadas de manera efectiva a través de las políticas públicas.

CHILE

Se identificaron a nivel país las principales necesidades sociales en los siguientes sectores:

- Educación pública
- Salud pública
- Distribución de ingresos
- Segregación rural y urbana
- Centralización

La relevancia de conocer tales necesidades es que éstas pueden guiar la generación de políticas enfocadas en utilizar el potencial de las

empresas sociales. De igual manera, tal enfoque podría, además, influenciar la decisión sobre qué Ministerio debiese concentrar los esfuerzos y la nueva política pública que utilizarían las empresas sociales.

En el caso de Italia, por ejemplo, las iniciativas nacen al alero del Ministerio del Trabajo, con el objetivo de crear empleo y de fomentar la inclusión laboral. Este ejemplo aparece alineado con el Programa Formación Para el Trabajo en Chile detallado anteriormente, aun cuando la política no fue desarrollada teniendo el concepto de empresas sociales sobre la mesa. Por otro lado, en el Reino Unido son varias las instituciones abordando el tema de empresa social, comenzando por la Agencia de Exclusión Social, pero luego estas temáticas se incorporan en el Ministerio de Comercio e Industria dado el impacto e importancia económica de este sector.

La relevancia de conocer las necesidades sociales de país y necesidades del sector de empresas sociales, es que éstas pueden guiar la generación de políticas enfocadas en utilizar el potencial de las empresas sociales.



Empresa Social Apiumisexta (Chile).



CUADRO 10 – FONDO DE INVERSIÓN EN EMPRESAS SOCIALES, REINO UNIDO³²

Creado en el año 2007 por el Departamento de Salud, el Fondo de Inversión en Empresas Sociales (SEIF por sus siglas en inglés) emerge de las medidas de reforma introducidas para promover el desarrollo de empresas sociales dentro de los prestadores de salud. El propósito fue promover que los funcionarios públicos de primera línea en el área de la salud establecieran emprendimientos sociales, innovadores e independientes, para transformar la manera en que se entregan servicios públicos en salud. El principio bajo el cual se promovió la creación de este fondo es que los servicios públicos pueden ser entregados a través de actividades emprendedoras que tienen por finalidad generar un retorno social y económico.

En total, el SEIF invirtió más de 110 millones de libras (USD 176 millones aproximadamente)³³ en el área de la salud entre junio de 2009 y marzo de 2012 en más de 650 empresas sociales de diverso tamaño. Una muestra de 408 inversiones realizadas arroja como promedio de inversión individual la suma de 200 mil libras (USD 320 mil aproximadamente). El SEIF ofreció una variedad de instrumentos que incluyó préstamos, donaciones, garantías, quasi-equity y apoyo de negocios.

Los resultados de una evaluación de las inversiones realizadas hasta marzo de 2010 (Hall and Millar, 2010) mostraron que las experiencias exitosas se dieron a menudo en organizaciones locales y de tamaño pequeño. Por otro lado, la evaluación mostró que el principal uso de la inversión del SEIF fue para el desarrollo del negocio en nuevas áreas y, en segundo lugar, para investigación y desarrollo.

En cuanto al retorno social, se observaron mejoras en áreas como el aumento de la cantidad y calidad de servicios entregados, mayor accesibilidad a los servicios, además de aspectos internos como una mejor cultura de trabajo y mayor satisfacción, sin dejar afuera una mejor relación con la comunidad y la creación de nuevos puestos de trabajo.

En términos del desempeño financiero, 44% de quienes recibieron inversión en las primeras 2 rondas de inversión declaró que sus ventas aumentaron desde la inversión del SEIF, mientras que el 16% dejó de operar a pesar de la inversión recibida. El SEIF permitió la aparición de nuevas empresas sociales así como el crecimiento de otras en el área de la salud. Sin embargo, también se identifica la necesidad de mayor apoyo en áreas estratégicas y negociación de contratos para mejorar aún más el desempeño de las inversiones.

32 <http://www.sibgroup.org.uk/past-funds/seif/>

33 Aproximación empleando tipo de cambio al 31 de Marzo del 2012.

CUADRO 11 – LA EXPERIENCIA DE MEDELLÍN Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMÍA SOLIDARIA (Salgado, 2013)³⁴

Lo fundamental de una política pública en un gobierno democrático es que haya real participación de la sociedad en la construcción la misma. Así se constituye, por lo tanto, la ruta que el movimiento de la economía solidaria acoge para que se logre la aprobación del acuerdo 41 del año 2011 por parte concejo de Medellín. Por medio de este acuerdo, el Municipio de Medellín adopta la política pública para la economía social y solidaria en desde una perspectiva de participación y consenso.

La base de dicho acuerdo es producto de una investigación realizada los años 2010-2011, donde se le dio una importancia máxima a los diferentes grupos de interés que habían propuesto desde años anteriores la formulación de una política pública para la economía social y solidaria. El proceso de participación facilitó un escenario de discusión para un gran debate y movilización de los actores del sector social y solidario en Medellín para que con esto se pudiese generar un gran acuerdo sobre los asuntos esenciales.

Es así como a través de un grupo de concejales de la ciudad, con una visión de participación ciudadana, se sensibilizó al concejo y alcalde de Medellín para que se visualizara al sector solidario donde, además, predomina la producción local. Desde que se implementó el programa de planeación y presupuesto participativo en el año 2007 se ha realizado una inversión significativa para la creación y fortalecimiento de formas asociativas y de economía solidaria en las comunas y corregimientos de la ciudad. Luego de 7 años, la inversión por iniciativa y decisión ciudadana organizada llega a los 21.6 millones de dólares.

Similares avances se han observado con las finanzas solidarias alrededor de la propuesta de banca comunal, donde una asociación entre el gobierno y el sector solidario para atender a los más pobres de la ciudad emerge desde el programa de gobierno denominado banco de los pobres, junto con una alianza público-solidaria con la Escuela de Economía Solidaria.

El conjunto de estas iniciativas y perspectivas, tanto en el pensamiento como en la acción, se convirtieron en el contenido para la formulación de la política pública que integra los objetivos para el fomento y la articulación de la economía solidaria, desde un escenario de alianza y de visión conjunta sobre la necesidad de articular, promover y visibilizar. En este propósito estuvo presente el movimiento de la economía solidaria en la ciudad, el gobierno local y el concejo, cuyo objetivo es la promoción de políticas públicas que ayuden al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En materia legislativa, se trata de mantener el espíritu de la Ley Cooperativa y la Ley de Economía Solidaria, pero también se busca involucrar a otras leyes que apoyan la creación de empresas solidarias, tales como la ley de emprendimiento. Es del interés de esta estrategia incorporar a las

34 Salgado, Oswaldo "La política pública de economía solidaria en Medellín: una realidad a pulso desde el consenso". Trabajo presentado en la Conferencia de ISTR en Santiago, Chile, Agosto 2013.

organizaciones sin fines de lucro, empresas sociales y de mujeres. De esta manera se conforman redes y circuitos económicos en los territorios con el fin de que hagan parte del planeamiento local en concordancia con la identificación de problemáticas comunes y sus respectivos proyectos socioeconómicos

Los componentes esenciales del acuerdo 41 del 2011 para llevarlo a cabo son: Educación y formación en la cultura solidaria, Financiación y acompañamiento a las iniciativas de la economía social y solidaria e Integración e inter-cooperación de los distintos grupos interesados. Esta fuerza conjunta también requiere de medios de comunicación público, popular y alternativo para educar y difundir una opinión acorde con una realidad que está ocurriendo. La conducción de la política pública estará a cargo del consejo consultivo que se creó con la participación de los organismos de integración del sector solidario.

Es también crucial el concurso del gobierno local, autoridad que estará a cargo de la parte operativa y de las principales tareas en materia de apoyo logístico desde la Secretaria de Desarrollo Económico y Planeación Municipal. La presencia del concejo de la ciudad también garantiza el control político para el cumplimiento del acuerdo como mandato de ciudad.

Algunas de las tareas convertidas en proyecto son: fortalecer la formación en Cultura Solidaria, promover y acompañar el fortalecimiento de las capacidades empresariales populares, promover la realización del Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria, lanzar el Programa integral de creación, acompañamiento, fortalecimiento y difusión de empresas sociales y solidarias, urbanas y rurales, e insertar a Medellín en el escenario latinoamericano como centro de pensamiento, práctica y cultura solidaria.

Este conjunto de proyectos fueron interpretados para que puedan formar parte de la estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015, pero no fueron integrados al plan a pesar de la voluntad política por parte del equipo de gobierno que en el momento dirige la ciudad. Una iniciativa de este nivel requiere de la movilización y de la organización permanente de los actores de la economía social y solidaria y no basta con un acuerdo en materia de política pública. Así quedó expresado por los grupos de interés y focales al no ver reflejado el proceso de dos años de trabajo en el Plan de Desarrollo Municipal. La expresión de los participantes es que aún se requiere de un proceso organizativo y de una conciencia que debe ser allanada a través de los procesos educativos y de la evidencia del impacto social y económico.

Siendo una experiencia de interés para generar apoyo al desarrollo del sector de empresas sociales, será necesario evaluar hasta qué punto se compara el nivel de centralización existente en Colombia con el observado en Chile y en Brasil para una eventual adaptación de esta experiencia.

A nivel sectorial, considerando la opinión de actores y líderes locales, existen expectativas de que una vez que se reconozca pública y políticamente al sector:

- Se diferencie a las empresas sociales de las empresas tradicionales, pero también de las ONG y organizaciones sin fines de lucro.

- Se dirijan más apoyos y fomento para su desarrollo.
- Se puedan generar incentivos adicionales (tributario, compras públicas, etc.).

En la Tabla 1, se han identificado diferentes tipos de apoyo para enfrentar las necesidades específicas del sector en Chile.

TABLA 1
APOYO REQUERIDO PARA LOS DESAFÍOS DE LA EMPRESA SOCIAL EN CHILE

	Chile
Desde los emprendedores	Capacitación, incluyendo la mejora de gobiernos corporativos.
	Acceso a articuladores e intermediarios (servicios de apoyo).
	Financiamiento en etapa de start-up.
	Aumentar la visibilidad de las empresas sociales para facilitar su desarrollo.
	Acceso a financiamiento y apoyo para la gestión y transparencia.
Desde el ecosistema	Redes de apoyo locales, territoriales (trabajo con municipalidades).
	Un marco que reconozca los mayores costos de las empresas sociales y que les permita competir de manera más justa.
	Necesidad de coordinar, articular y generar comunicación entre las distintas instituciones públicas.
	Estudiar en profundidad los distintos roles y actores involucrados en el ecosistema de innovación y emprendimiento social nacional.

BRASIL

A nivel país se identificaron para Brasil las principales necesidades sociales en los siguientes sectores:

- Analfabetismo y analfabetismo funcional³⁵
- Salud pública
- Desigualdad
- Saneamiento básico
- Desempleo
- Violencia
- Medio ambiente

La relevancia de conocer tales necesidades es que éstas pueden guiar la generación de políticas enfocadas en utilizar el potencial de las empresas sociales con objetivos específicos. De igual manera, tal enfoque podría, además, influenciar la decisión sobre qué ministerio debiera coordinar y alojar la nueva política que utilice a las empresas sociales para resolver tal necesidad social. Un ejemplo al respecto es la Ley de Aprendices, descrita en detalle en el Cuadro 13.

Se han identificado diferentes tipos de apoyo para enfrentar las necesidades específicas del sector en Brasil delineadas en la Tabla 2.

TABLA 2
APOYO REQUERIDO PARA LOS DESAFÍOS DE LA EMPRESA SOCIAL EN BRASIL

	Brasil
Desde los emprendedores	Conocimiento/capacidad en gestión.
	Disponibilidad de capital humano.
	Disponibilidad de capital de riesgo.
	Información para poder entender los distintos roles de los actores en la cadena de apoyo.
	Servicios de apoyo: legal, mercado, contabilidad (incubación y aceleración).
	Acceso a gobierno como cliente y financiador.
Desde el ecosistema	Un marco regulatorio específico.
	Estimular la investigación, métricas y articular experticias.
	Facilidad en trámites, menor burocracia, menos impuestos.
	Necesidad de invertir en los que hacen capacitación.

35 Analfabeto funcional es una persona que tiene menos de cuatro años completos de estudio. De acuerdo con esta definición, en 2002 Brasil contaba con un total de 32,1 millones de analfabetos funcionales, lo que representó el 26% de la población de 15 años o más edad (<http://www.scribd.com/doc/55677101/Políticas-Sociais-Intersetoriais-Relacionados-aos-Determinantes-da-Saude>).

Aunque se reconoce como algo que ayudaría al sector, el momento actual no es adecuado para la creación de una entidad legal específica para la empresa social dada la falta de consenso sobre la misma. Adicionalmente, se identifica como necesidad contar con liderazgos que a la vez actúen como interlocutores para que el sector tenga una voz más fuerte. De esta manera, temáticas más polémicas tales como la creación de una “Asociación Brasileña de los negocios sociales” podrían articularse.

Casos, políticas y experiencias de referencia

Una de las recomendaciones que se recoge de los expertos es prestar atención a otras políticas públicas que ya existen y que ofrecen la oportunidad de verse potenciadas si se les abre espacio a las empresas sociales, entendiendo que su adaptación al contexto local resulta crucial, ya sea esto entre países o dentro de un mismo país. Ejemplos de esto en Brasil son la Ley de Aprendices para facilitar el ingreso de jóvenes al mercado laboral y la Ley de Cuotas, la que apunta a incluir personas con discapacidad también en el mercado laboral. Ambas leyes se describen de forma detallada más adelante. En el caso de Chile está el Programa Formación para el Trabajo (Cuadro 9) y otras experiencias más específicas descritas en el Cuadro 12 - Programa de Innovación y Emprendimiento Social (PIES), CORFO.

Lo anterior plantea el interés de evaluar y dar a conocer de manera sectorizada lo que las empresas sociales ya están poniendo en práctica junto con examinar otras políticas y áreas de interés y contrastar la información con las oportunidades de negocio social en cada país.

Una de las recomendaciones que se recoge de los expertos es prestar atención a otras políticas públicas que ya existen y que ofrecen la oportunidad de verse potenciadas si se les abre espacio a las empresas sociales, entendiendo que su adaptación al contexto local resulta crucial, ya sea esto entre países o dentro de un mismo país.

CHILE

Relacionado a la experiencia del Fondo de Inversión Para Empresas Sociales en el área de la salud en el Reino Unido descrito antes, al parecer habría oportunidades de explorar su aplicación en Chile. La atención primaria de salud y el apoyo a la tercera edad son competencia de la gestión municipal y son áreas para lo cual habría recursos en coordinación con el Ministerio de Salud. Incorporar a las empresas sociales en estos campos, abordando desafíos de ejecución y capacidades existentes, al parecer podría ofrecer oportunidades interesantes de impacto social.

CUADRO 12 – PROGRAMA DE INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO SOCIAL (PIES), CORFO³⁶

El hecho que no han sido suficiente las soluciones tradicionales que tanto el Estado y ONG han aplicado para superar la pobreza y luego de múltiples conversaciones con diferentes actores del ámbito del emprendimiento social en Chile (empresas sociales, intermediarios, incubadoras, etc.), la Gerencia de Innovación de CORFO diseñó un programa enfocado en potenciar a los articuladores e intermediarios de las empresas sociales. Este organismo dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, tomó esta decisión en respuesta a la *“necesidad de adoptar nuevos enfoques que ayuden a solucionar los problemas y déficits sociales que persisten”*. Buscando la generación de emprendimientos que sean sustentables y que muestren un impacto social, el concurso se planteó el objetivo de: Generar y apoyar emprendimientos sociales, especialmente aquellos que vinculan la base de la pirámide y sectores excluidos al sistema económico formal.

Con un financiamiento no reembolsable de hasta 80% del presupuesto, con un tope de CLP 50 millones al año (USD 87 mil), se seleccionó siete propuestas a partir de 50 postulaciones efectivas, aproximadamente. CORFO considera que por medio de los siete proyectos seleccionados se ha ido cumplido el objetivo de crear laboratorios de emprendimiento social, fortaleciendo a estas ahora organizaciones líderes en el tema.

Lecciones extraídas de esta experiencia:

- Existe pleno consenso sobre la pertinencia del instrumento diseñado por CORFO para apoyar la innovación y emprendimientos sociales. Sin ninguna duda se confirmó la demanda por este tipo de instrumentos y el momento para su lanzamiento es considerado muy oportuno.
- El instrumento ofrece una oportunidad clara de contribuir al desarrollo del sector de emprendimientos sociales, agregándole valor a través del apoyo a la generación y articulación de los mismos. La oportunidad particular existe al interior de CORFO para potenciar ese valor mediante la capacitación de ejecutivos en otros instrumentos de fomento sobre los resultados de esta primera convocatoria, ya que los aprendizajes recogidos y reflejados en los comentarios y recomendaciones de cada ficha completada ayudarán a realizar una oportuna identificación, derivación y guía a nuevas propuestas que promuevan la innovación y emprendimiento social.
- Un aprendizaje importante ha tenido que ver con la comunicación externa del programa dado que la convocatoria fue entendida desde los emprendimientos y no desde los articuladores, que finalmente son pocos en el actual ecosistema. En la práctica, para muchos este programa se confundió con la necesidad de financiamiento para los emprendimientos mismos: de las 150 postulaciones, cerca de 100 no eran pertinentes; no se entendió que se promovía a los intermediarios, articuladores, etc.
- La presentación del hito 1 del proyecto muestra que hay desafíos, siendo el más importante la definición del impacto y su medición. Para tal fin el programa se apoyó en consultorías externas para asesorar los siete proyectos.

³⁶ <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/concurso-innovacion-y-emprendimiento-social>

- Se sigue manteniendo el interés de apoyar más bien a los articuladores que directamente a las empresas sociales, idea coherente con las recomendaciones de expertos internacionales dado el estado de desarrollo del sector en Chile. Este proyecto, sin embargo, contrasta con las experiencias de otros países que han obtenido buenos resultados desarrollando instrumentos específicos para las empresas sociales (por ejemplo, los Bonos de Impacto Social o el Fondo de Inversión y Preparación Para los Contratos del Reino Unido).

- La necesidad de contar con una definición de empresa social sustentable económicamente. Pero, más allá de eso, cómo llegar a eso por parte de los articuladores, una tarea que se entiende compleja y que motiva la búsqueda de experiencias internacionales comparables para hacer un benchmarking.

Pensando en los próximos pasos del programa y el apoyo al sector, se espera generar más proyectos PAE (Programa de Apoyo al entorno para el Emprendimiento y la Innovación),³⁷ instrumento existente en CORFO. También, hacer un mapa de actores regionales para estar presente cuando se genere una oportunidad. Una dificultad que enfrentaría CORFO es el equipo reducido con el que cuenta para estos objetivos, situación derivada de la falta de posicionamiento de las empresas sociales en la agenda política. Una ventaja de insertar los esfuerzos dentro de lo que ya existe es que dichos esfuerzos estarían más integrados y evitaría cualquier aislamiento del tema.

³⁷ <http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/programa-de-apoyo-al-entorno-para-el-emprendimiento-y-la-innovacion-pae>

Desarrollo de un borrador de proyecto de ley para una entidad legal

En el año 2012, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile convocó a miembros del sector público, privado y de la sociedad civil a una mesa de trabajo multisectorial cuyo objetivo fue generar una instancia de discusión en torno a estas nuevas tendencias empresariales y, en especial, evaluar la necesidad de una legislación que las regule.

El resultado de este trabajo condujo a la elaboración de un primer borrador de anteproyecto de ley dedicado a las empresas sociales. Este documento informal aborda muchos de los elementos discutidos en la mesa de trabajo y refleja una serie de aprendizajes que pueden servir para los próximos esfuerzos de generar políticas en favor del sector. Asimismo, uno de los importantes logros alcanzados fue el instalar el tema del desarrollo sostenible en la formulación de políticas públicas debido al potencial que este modelo ofrece.

La mesa se abocó a evaluar la conveniencia y justificación de una legislación que reconozca a estos nuevos modelos de negocio y les dé certeza jurídica que requieren para operar.

En este proceso fue crucial la participación e iniciativa de Sistema B, organización sin fin de lucro “que facilita y da escala a empresas que redefinen el éxito en los negocios y nuestras sociedades utilizando la fuerza del mercado para resolver problemas ambientales y sociales”, así como también el interés demostrado por el Ministerio de la materia y el Ministro de la época, especialmente. Estos actores destacan en la organización y auspicio de un seminario denominado “La Nueva Empresa”, evento que permitió hacer difusión del impulso que movía a la mesa de trabajo, en la cual también

sobresalen el Ministerio de Desarrollo Social, fundaciones en temas de responsabilidad social empresarial, académicos, consultores en temas de empresa y desarrollo sostenible, el PNUD y estudios jurídicos.

Con respecto a su contenido, el borrador de propuesta propone la creación de un estatuto jurídico flexible al que cualquier sociedad civil o comercial existente pueda acogerse para declarar y resguardar sus objetivos de buscar un impacto social por sobre la generación y maximización de las utilidades. Dicho borrador de proyecto fue presentado en su oportunidad a la autoridad competente.

En opinión de quienes participaron del proyecto, se dieron muchos elementos favorables para éste: existió una mesa de trabajo, se redactó primer borrador, existió trabajo y coordinación con algunos grupos de interés. Sin embargo, también coinciden que para proyectos novedosos como este se necesita voluntad política para impulsar la idea. En el caso de este proyecto, los cambios en la coyuntura política influyeron en el avance y continuidad del anteproyecto. Así, no se cumplió el requisito de contar con la óptima constelación de fuerzas políticas para mantener abierta la ventana política tratada anteriormente. Existían la problemática social y las alternativas de marco jurídico disponibles para analizar, pero faltaron los factores políticos. El “emprendedor de política” cambió dado que la coyuntura obligó al involucrado e interesado Ministro a reorganizar prioridades.

Siendo un sector naciente, las dudas identificadas requirieron más tiempo de maduración dado que no es un proyecto fácil que aglutine todos los consensos de manera natural. Parte de las dudas incluyen la probabilidad de generar una distinción entre empresas “buenas y malas”, una eventual discriminación negativa hacia las

empresas que no llevan el sello de sociales, la importancia de mirar los conflictos de interés asociados, y si se justifica realmente un proyecto de ley.

La justificación de un proyecto de ley puede pensarse en consideración de otras experiencias. Por ejemplo, en Europa Central la mayoría de los países no cuentan con una estrategia respecto de las empresas sociales y legislar aisladamente al respecto puede resultar contraproducente. De acuerdo a Etchart y Comolli (2013), “los desarrolladores de política han intentado en algunos casos regular y certificar a las empresas sociales antes de permitirles que se desarrollen y diversifiquen el sector (y el mercado), lo que en muchos casos significó limitaciones en lugar de desarrollo”. Un ejemplo es el de Eslovenia, donde ninguna empresa social como la define la ley se ha registrado desde que se legislara al respecto y se creara una figura legal específica en enero de 2011. La lección que extraen los autores es que “las políticas debieran permitir experimentación de diferentes formas y enfoques primero, y luego ayudar a diseminar las mejores prácticas”.

En el caso de Chile, un logro de la mesa de trabajo multisectorial fue instalar el tema en la agenda política a nivel de Ministerio y que comenzara así a ser conocido a nivel de Estado. Una aspiración no cumplida fue lograr la continuidad de dicha mesa técnica, independiente del estado de avance que mostrara el proyecto de ley. La percepción actual es que esta mesa de trabajo podría restablecerse y fortalecerse.

Ideas contenidas en el proyecto CORFO:

- Dar certeza jurídica para que a partir de eso se puedan desarrollar las políticas públicas. Por ejemplo, la posibilidad de recibir donaciones en el ámbito de las compras públicas u otros.

- Instrumento flexible y simple que apoye el desarrollo de empresas sociales en Chile.
- Otorgar la posibilidad de que cualquier entidad de la sociedad civil o comercial pueda acogerse a la ley modificando sus estatutos, aplicándose subsidio de acuerdo al régimen jurídico propio a cada empresa en aquello no señalado por la nueva legislación. Esta idea primó por sobre la de crear una figura jurídica nueva, evitando así que las empresas que ya existen bajo otras estructuras tengan que cambiar de tipo societario. De esta manera, cualquier sociedad existente podría acogerse a la nueva ley.
- Alternativas consideradas:
 - Compañía de Interés Comunitario (Community Interest Company), figura jurídica creada en el Reino Unido. Este modelo se caracteriza porque las empresas que se acogen al mismo no pueden destinar sus activos ni su capital a un uso distinto al propósito de la empresa social. Esto permite garantizar a los inversionistas que su capital será destinado al objeto de la empresa. Asimismo, el retiro de utilidades se encuentra limitado.
 - El sistema de EE.UU. es más flexible, permitiendo voluntariamente cambiar de enfoque y el retiro de utilidades si se cumplen los objetivos, los cuales deben ser pactados.
 - Otros casos considerados fueron los de España e Italia, mencionados más adelante en este documento.

Desafíos identificados por los involucrados durante el proceso y para el futuro:

- Incredulidad y falta de convencimiento. Hay personas que aún no creen que esto pueda

ser realidad, que haya emprendedores que quieran seguir la línea propuesta por las empresas sociales. ¿Por qué los empresarios debieran tener otros objetivos que no sean maximizar utilidades? Al parecer el cambio de mentalidad necesario requiere más tiempo.

- Asumir que existe entendimiento. El proceso se enriqueció con las discusiones, pero para quienes han participado las ideas ya parecen obvias. Se recoge la opinión que durante el proceso no ha sido fácil sensibilizar a todas las personas respecto de que las empresas sociales son una tendencia. Lo anterior no es una crítica, sino parte de un proceso de cambio que muestra avances, pausas y nuevos impulsos.
- Definir el alcance del proyecto. Ha existido un debate sobre qué tan amplia o específica debiera ser la figura de empresa social, incluyendo la discusión sobre si incluir o no al sector sin fin de lucro. Lo importante, destacan los participantes, es que todos los puntos puedan ser debatidos. Al respecto y como referencia cabe mencionar:
 - Las empresas ya tienen el pilar económico; se les agregaría el social y medioambiental.
 - Las organizaciones sin fines de lucro tienen los pilares social y medioambiental, y ellas ya pueden generar ingresos del mercado. En el Reino Unido, las empresas sociales usan el mercado para autofinanciarse en un 51% como mínimo. Un riesgo identificado es que las empresas sociales sean consideradas como fundaciones, confundiendo el mensaje que existe detrás. Sin embargo, hay dudas respecto de a quién le correspondería fiscalizar si se indica como requisito la generación de un mínimo de ingresos desde el mercado.
 - Así el proyecto por el momento considera sociedades civiles y comerciales, para luego evaluar agregar a las organizaciones

sin fines de lucro. Este tema puede seguir contrastándose con la experiencia de España donde la ley marco para el sector reconoce la diversidad del mismo, aunque no ha estado exento de dificultad el bajarla a la práctica.

- En el caso de las cooperativas, éstas se encuentran en el espacio híbrido, que no es puramente con o sin fin de lucro, pero al parecer podrían asimilarse a las sociedades comerciales. Este es un tema que seguiría siendo debatido.

Lecciones recogidas

Parte de los factores que lograron hacer avanzar esta iniciativa legal fueron:

- Trabajo de lobby. En este caso el esfuerzo necesario fue realizado por Sistema B en su interés de contar con un reconocimiento jurídico para las empresas que se han certificado en los principios que ellos promueven, los de una empresa que antepone fines sociales a la maximización de utilidades.
- Las características de funcionarios públicos. Se recoge la importancia de funcionarios a cargo de llevar adelante tareas que culminan con un proyecto de ley y cuyo nivel de compromiso con el mismo permite instalar el tema y mantener el momentum durante el proceso. Este rol calza con la definición del “emprendedor de política” dado su compromiso con el proyecto, impregnado de la visión y objetivo para empujarlo desde adentro.

La definición de empresa social parece haber estado dentro de los puntos más complicados y difícil de llegar a acuerdo. Dado que el proyecto se encuentra detenido, falta trabajo por hacer

para el momento que pueda reactivarse y ese trabajo podría incluir un reglamento de la ley con las cosas más importantes que debiera tener una empresa social. En este punto parece necesario incorporar más expertos con esa experiencia específica a fin de aterrizar las definiciones.

Las justificaciones

Resulta relevante conocer las justificaciones incorporadas en el desarrollo del proyecto de ley, aspectos de los que busca hacerse cargo dentro de lo posible. Estas justificaciones se refieren a una serie de brechas que enfrentan las empresas sociales en Chile:

- a) Espacio híbrido.** Las empresas sociales combinan lucro con interés social por lo que las estructuras tradicionales, que distinguen sólo a personas jurídicas con y sin fin de lucro, son insuficientes para acoger a este nuevo modelo de negocios.
- b) Credibilidad para inversionistas, consumidores y el mercado en general.** Ante la ausencia de un marco jurídico que regule sus obligaciones y compromisos, las empresas sociales tienen dificultades para transmitir su modelo de negocio al mercado. Además, se percibe desconfianza entre los consumidores a quienes no les resulta creíble la propuesta de valor social de estas empresas, lo que afecta la capacidad de captar inversión y que una certeza jurídica ayudaría a operar.
- c) El concepto de sociedad del Código Civil no recoge estos nuevos esquemas.** La repartición del beneficio está ligado a una noción económica y, en este sentido, la lógica tradicional de la estructura del modelo de empresa está orientada a la maximización legítima de utilidades. Este concepto que data del siglo XIX no recoge la propuesta de las empresas sociales, las cuales incorporan

en su objetivo beneficios de índole social y medioambiental, vacío que una legislación podría suplir.

- d) Extender el deber fiduciario de los directores.** El gobierno corporativo de las empresas sociales debe considerar el interés de los demás grupos de interés y propósito definido en sus estatutos, y no sólo el de accionistas o dueños. Como esto debe hacerse de forma mandatoria y por sobre el interés de accionistas de maximizar utilidades, surge un conflicto puesto que es difícil que la actual Ley de Sociedades Anónimas recoja esta esencial característica que no tiene por fin el interés social entendido como la maximización de las utilidades de la compañía. La ley no define el concepto de interés social, pero busca clarificar este aspecto.
- e) Gobernabilidad y exigibilidad.** Otra justificación es la necesidad de proteger el propósito o misión de la empresa, con la prohibición para directores y administradores de adoptar políticas o decisiones que no tengan por fin el propósito organizacional definido en los estatutos en conformidad a esta ley (el interés social de la empresa). Así, se trata de impedir que los administradores adopten decisiones que contravengan el propósito y que accionistas o dueños soliciten que los administradores adopten decisiones que lo trasgredan.
- f) Resguardar a la empresa de posibles litigios inciertos.** Dado que los públicos a ser beneficiados por los propósitos de las empresas sociales son difusos, se hace necesario clarificar que los únicos que pueden demandar el cumplimiento de las obligaciones que tengan como fin la generación de impacto social y medioambiental son los accionistas o dueños, o los administradores o la propia empresa. Es necesario evitar quedar expuesto a litigios y demandas inciertas o excesivamente gravosas.

g) Aspectos tributarios. Otro aspecto que se debe clarificar y actualizar es que dado que estas empresas incorporan dentro de su objeto social propósitos destinados a generar un impacto social y medioambiental positivo, los gastos y costos en que éstas incurran deben considerarse como necesarios para producir renta. Asimismo, un sistema que otorgue credibilidad permitirá ir desarrollando incentivos a nivel del desarrollo de políticas públicas.

h) Efectos positivos: La última justificación considerada se refiere a la necesidad de introducir un nuevo concepto de modelo de negocio que puede considerarse una herramienta tremendamente valiosa para alcanzar el desarrollo sostenible, para la búsqueda de soluciones a problemáticas sociales y medioambientales desde la iniciativa privada.

BRASIL

El escenario de diseño de políticas públicas en Brasil se caracteriza por iniciativas progresistas orientadas al crecimiento económico, a la equidad social y a la conservación del medio ambiente. A pesar de los largos períodos de tiempo que requieren los debates públicos para ser aprobados y transformados en legislación que se implemente y obligue su cumplimiento en el país, las políticas públicas en Brasil no son suficientes por sí mismas para ser aplicables a nivel nacional, ni para convertir a las empresas en entidades capaces de seguir tales políticas e incorporarlas dentro de su quehacer y procesos.

A partir de lo anterior, al sector de empresas sociales se le presenta la oportunidad de responder con soluciones reales y de manera

más ágil a desafíos sociales y medioambientales. A la vez, resalta la necesidad de contar con una interfaz más fuerte con el gobierno y sector público brasileño, tanto a nivel federal como de Estados y Municipalidades para cumplir con su promesa de poder ofrecer esas soluciones.

Por lo general, las empresas sociales en Brasil conocen su mercado y la participación de mercado, y están motivadas a mitigar los problemas sociales y medioambientales que enfrenta el país considerando las oportunidades de negocio que las políticas públicas, existentes y futuras, podrían generar.

Los siguientes siete casos de políticas públicas en Brasil presentan un alto potencial para las empresas sociales, reforzando su factibilidad estratégica de ser escaladas en el país:

1) Ley de Aprendices (Ley 10.097/2000).³⁸

Favorece la inclusión de los jóvenes estudiantes sin experiencia previa en el mercado laboral formal con el objetivo de resolver la inclusión de jóvenes de bajos ingresos en el mercado laboral. Normalmente, estos jóvenes no tienen acceso a buena educación y suelen empezar a trabajar a edad temprana para complementar el ingreso familiar, situación que causaría deserción escolar en muchos de los casos. Los estudios serían reemplazados por puestos de trabajo que normalmente no ofrecen oportunidad de crecimiento o de hacer carrera.

La ley de Aprendices exige que las empresas empleen jóvenes sin experiencia previa en un

programa que ofrece el aprendizaje fuera del sitio de trabajo. Reglamentada por el Decreto N° 5.598/2005, la ley requiere que en todas las empresas medianas y grandes se empleen a adolescentes y adultos jóvenes entre 14 y 24 años sin experiencia laboral. Se trata de un contrato especial de empleo por un período definido de un máximo de dos años donde el aprendizaje ocurre fuera del sitio de trabajo. Los jóvenes beneficiarios son contratados por empresas como aprendices de oficio y la carga de trabajo bajo contrato debe incluir las horas de clases en la institución de aprendizaje.

A a pesar de la exigencia de la ley para la contratación de aprendices, las empresas no están preparadas para capacitar y absorber estos jóvenes en su plantilla final (Cuadro 13). Este tipo de problema termina siendo una gran oportunidad para el surgimiento de empresas sociales dedicadas precisamente a capacitar a jóvenes en riesgo social, pudiendo ahora abastecer la demanda de estas empresas.

De acuerdo con la legislación vigente, la participación de los aprendices se fija entre un 5% como mínimo y 15% como máximo, calculado sobre el número total de empleados cuyos deberes requieren formación profesional. El empleador, dentro de los límites establecidos, debe contratar el número de aprendices que mejor se adapte a sus necesidades, teniendo en consideración que la unidad fraccionada es utilizada para admitir a un alumno, y que las funciones directivas de nivel superior y técnico son retiradas de la base de cálculo.

CUADRO 13 – INCORES: UNA EMPRESA SOCIAL INCUBADA POR NESST INSPIRADA POR LA LEY DE APRENDIZAJE

INCORES nace en 2010 cuando la directora de una organización internacional en Brasil y su equipo se organizan en la forma de empresa social a raíz de que su organización matriz, que durante ocho años había estado entrenando y preparando jóvenes brasileños para el empleo formal, deja el país al término del financiamiento que recibió desde la Agencia para el Desarrollo Internacional de EE.UU. La empresa aprovecha la exigencia de la Ley de Aprendices que requiere que 5-15% de los empleados de las empresas privadas con más de siete empleados deben ser aprendices en formación y estipula que las mismas compañías deben pagar por la capacitación y la tutoría de estos aprendices, certificado por la agencia de formación.

La experiencia del equipo de INCORES en el trabajo con comunidades en riesgo la calificó para convertirse en un organismo de certificación y a la fecha ha logrado ubicar a más de 300 jóvenes en empresas locales y espera hacer lo mismo con 700 más en el corto plazo. El programa de formación ofrece 1.840 horas de formación práctica y 460 horas de teoría en clases durante un período de dos años. Los honorarios pagados por las empresas corresponden a los servicios de capacitación y tutoría, el pago de salarios de los jóvenes y la gestión del día a día de la empresa social. Hoy INCORES se autofinancia en un 96%.

A través de la formación, los jóvenes comienzan a experimentar una nueva forma de ver el mundo a medida que aprenden a convertirse en miembros responsables, confiables y necesarios para el equipo corporativo. El impacto en el cambio de vida que esta experiencia genera en ellos y sus familias, así como en otros jóvenes que los ven como modelos a seguir, tiene enormes implicaciones para la superación de la pobreza en Brasil.

La política de adquisiciones en Brasil proporciona una oportunidad muy sólida para el crecimiento dado que más y más empresas están comenzando a solicitar los servicios INCORES. Sin embargo, el rápido crecimiento tiene implicaciones de riesgo para esta empresa social ya que actualmente no tienen el equipo ni los sistemas adecuados que le permitirían satisfacer esta demanda. La empresa social debe, en primer lugar, consolidar su modelo para asegurarse que está bien posicionada para este tipo de crecimiento. La necesidad de un fuerte liderazgo y gobernanza, así como un equipo que esté entrenado y preparado para responder a las demandas de los clientes, pasan a ser fundamentales en esta etapa.

³⁸ El texto ha sido extraído y resumido desde el sitio web del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil

2) Ley de Cuotas (Ley 8.213/1991).³⁹

Ley para la Inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral fue promulgada el 24 de Julio de 1991. Esta ley refuerza la Ley 7.853⁴⁰ de 1989 para la integración de los discapacitados en la sociedad y fomenta una solución al problema social de desocupación de personas con discapacidad en el mercado laboral. Al exigir a las empresas que contraten trabajadores con discapacidad, la legislación favorece la atención a la inclusión social de este grupo, pero no resuelve el problema de la falta de formación de esas personas, quienes tampoco cuentan con facilidades para acceder ni a educación escolar ni a formación profesional. Al momento de la definición de la ley, el mercado del trabajo no estaba preparado para recibir personas con discapacidad física o mental en sus organizaciones y sigue sin estarlo, mayormente. Existe una serie de ajustes necesarios de hacer para que los discapacitados puedan ser totalmente integrados a un equipo de trabajo, desde aspectos estructurales hasta la adaptación por parte de los empleados que reciben a los nuevos colegas con discapacidad.

El artículo 93 de la Ley 8.213/1991 establece que una empresa con cien o más empleados está obligada a completar de la siguiente manera un 2% a 5% de sus puestos con beneficiarios rehabilitados o personas con discapacidad:

I - Hasta 200 empleados: **2%**

II - De 201 a 500: **3%**

III - De 501 a 1000: **4%**

IV - De 1001 en adelante: **5%**

Según lo que plantea la agrupación Tecnólogos de Seguridad en el Trabajo,⁴¹ la ley ha avanzado bastante introduciendo, por ejemplo, una sanción de hasta R\$ 119.512,33 (USD 51.000 aproximadamente) a las empresas que no la respeten o incluso considerando como un acto discriminatorio el mantener a todos los trabajadores con discapacidad en una misma sección de la empresa. Sin embargo, la realidad es que la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral sigue siendo un desafío para la sociedad brasileña. Muchas empresas han avanzado en el número de contrataciones, pero no consiguen retener a ese profesional. El Ministerio del Trabajo informó que entre el 2007 y 2010 el número de personas con discapacidad empleadas disminuyó un 12%, con el cierre de más de 42 mil puestos de trabajo.

Dados los problemas para la plena aplicación de la ley por parte del mercado, se vislumbran algunas oportunidades para el surgimiento o fortalecimiento de las empresas sociales. Estas son:

39 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

40 Ley N° 7853, del 24 de Octubre 1989: se refiere al apoyo a las personas con discapacidad, su integración social, a la Coordinadora Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad - Corde, estableciendo la protección judicial de los intereses colectivos de estas personas, disciplina la actividad de los fiscales, define los delitos y otras medidas. (Extracto de la ley tomado de la página del Gobierno Federal)

41 <http://www.trabalhosegurovidafutura.com/2011/11/lei-de-cotas-para-os-deficientes.html>

- Falta de oferta de formación de personas con discapacidad para el mercado.
- Ofrecer servicios de preparación (física, psicológica y social) para que el mercado pueda recibir esta mano de obra.
- Difundir datos de investigación cualitativa sobre los tipos de ocupación recomendados según el tipo de discapacidad.

Ejemplos de una legislación similar en Europa muestran que hay espacio para un mayor refinamiento de la ley existente para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad. En Eslovaquia y en Rumania, por ejemplo, leyes parecidas a la Ley de Cuotas permiten que empresas que no logran contratar a personas con discapacidad puedan cumplir su “cuota” mediante la compra de productos o servicios realizados por las personas con discapacidad.

Varias de las empresas sociales incubadas en el portafolio de NESsT emplean personas con discapacidad y venden productos y servicios a las empresas. En Rumania, por ejemplo, el gobierno ofrece pequeños subsidios para ayudar a las personas con discapacidad a comprar las sillas de rueda de la empresa social Motivation.

A continuación se detalla la legislación y se presenta un caso en el Cuadro 14. Este caso refuerza una vez más la oportunidad existente para las empresas sociales en relación con el cumplimiento de ciertas leyes brasileñas enfocadas en la resolución de problemas sociales.

Empresa Social Fundación Dorina Nowill (Brasil).

Abajo: Empresa Social Incores (Brasil).



CUADRO 14 – FUNDACIÓN DORINA NOWILL PARA CIEGOS: UNA EMPRESA SOCIAL INCUBADA POR NESsT

La Fundación Dorina Nowill para Ciegos⁴² ha estado trabajando durante 68 años para facilitar la inclusión social de niños, jóvenes y adultos ciegos o de baja visión. Esta fundación ofrece rehabilitación especializada, educación especial, clínica para visión deficiente y programas de empleabilidad. Hoy en día la institución es un referente en la producción de libros y revistas accesibles en formatos braille, habladas y Daisy digital,⁴³ distribuidos gratuitamente a las personas con discapacidades visuales y a más de 5.000 escuelas, bibliotecas y organizaciones de todo Brasil. El área de negocio de la Fundación ha contribuido en gran medida a su sostenibilidad financiera.

La inclusión de la ley de discapacitados ha sido mejorada en favor de la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral y el crecimiento de empresas sociales como la Fundación Dorina Nowill. De acuerdo con la información del último censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), existen en Brasil aproximadamente 24,5 millones de personas con discapacidad, lo que equivale al 14,5 % de la población. En este escenario, la Fundación Dorina Nowill para Ciegos, mediante su Programa de Empleabilidad, promueve la rehabilitación profesional para personas ciegas o con baja visión a través de orientación, inserción laboral y cursos de informática. Por otra parte, la institución asesora a empresas en la implementación de proyectos de desarrollo en educación corporativa para la inclusión de personas con discapacidad en el mercado laboral, esto con una nueva filosofía de la contratación: incluir a los discapacitados aprovechando su potencial y no sólo para cumplir con la ley de cuotas. *“Uno de los pasos más importantes en la inclusión social de las personas con discapacidad se encuentran en el mercado laboral, ya que proporciona las condiciones para mantenerse a sí mismos y a sus familias, así como su desarrollo pleno e independiente en la sociedad. La Ley de Cuotas ha jugado un papel clave en este proceso, pero queda mucho por hacer”,* dice Adermir Ramos da Silva Filho, Director Ejecutivo de la Fundación Dorina Nowill para Ciegos.

La Ley de Cuotas representa un hito en la lucha por la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, pero aún con todo este progreso la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral sigue siendo un desafío. El desconocimiento de las potencialidades de las personas con discapacidad es una de las principales barreras para su ubicación en el ambiente profesional. Para la Fundación Dorina Nowill para Ciegos es muy importante que las empresas entiendan la importancia del trabajo de las personas con discapacidad, cómo es el proceso de inclusión y dónde buscar profesionales.

42 <http://www.fundacaodorina.org.br/o-que-fazemos/prestacao-de-servicos/>

43 DAISY (Digital Accessible Information System) es un estándar técnico para audiolibros digitales, revistas y texto informatizado. DAISY está diseñado para ser un sustituto de audio completo para el material de impresión y está diseñado específicamente para su uso por personas con “problemas de lectura”, incluyendo ceguera, problemas de visión, y la dislexia

3) Política Nacional de Residuos Sólidos (Ley 12.305/2010).⁴⁴ Establece la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), la que contiene importantes instrumentos para permitir al país el avance necesario y hacer frente a los problemas ambientales, sociales y económicos derivados del manejo inadecuado de residuos sólidos. Esta política considera la prevención y reducción de la generación de residuos y propone la práctica de hábitos de consumo sostenibles y un conjunto de herramientas para proporcionar un mayor reciclaje y reutilización de los residuos sólidos (aquello que tiene valor económico y puede ser reciclados o reutilizados), además de la disposición ambientalmente adecuada de residuos (aquello que no pueden ser reciclado ni reutilizado). La ley también establece la responsabilidad compartida de los generadores de residuos: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, ciudadanos y titulares de servicios de manejo de residuos sólidos urbanos en la Logística Inversa de los residuos y el post-consumo y los envases post-consumo. Además, crea metas importantes que contribuyen a la eliminación de los vertederos y establece los instrumentos de planificación que se establecen a nivel nacional, estatal, microregional, interurbano y niveles metropolitanos y municipales, junto con la imposición de que los individuos desarrollen sus Planes de Gestión de Residuos Sólidos.

En relación al marco jurídico, esta ley coloca a Brasil en igualdad de condiciones respecto de los principales países desarrollados, mientras que al mismo tiempo innova con la inclusión de los recolectores de materiales reciclables y reutilizables, tanto en la Logística Inversa

como en la Recolección Selectiva. Por otra parte, los instrumentos de la PNRS ayudan a Brasil a alcanzar una de las metas del Plan Nacional sobre el Cambio Climático que es lograr una tasa de reciclaje de residuos del 20% al 2015.

Para algunos expertos entrevistados, Brasil es un referente en algunas políticas, pero todavía se enfrenta a obstáculos para su plena aplicación. La crítica a la PNRS se refiere a un cuello de botella, ya que es necesario reducir el embalaje y al mismo tiempo mejorar el reciclado. Los recicladores son actores clave para la política de residuos sólidos, pero muchas empresas no quieren contratar este tipo de mano de obra, por lo general informal u organizada en cooperativas. El sector privado, por ejemplo las industrias de neumáticos, electrónica y pesticidas utilizados, es el llamado a pagar la cuenta de organizar la recogida y eliminación de residuos.

Brasil es considerado un éxito para la evaluación comparativa en las siguientes áreas: neumáticos, envases de plaguicidas, envases de aceites lubricantes, aceites lubricantes y baterías de automóviles. Los neumáticos, baterías, lámparas y aparatos electrónicos son más complicados porque no se desechan en la basura, y por lo tanto no son foco de atención de los recolectores. Así la PNRS abre posibilidades para las cooperativas de reciclaje, pero el tema está experimentando un conflicto ante la incertidumbre acerca de quién paga esa cuenta: ¿el gobierno o la industria?

En su artículo Basura Cero,⁴⁵ Abramovay, Speranza y Petitgand plantean que *“[...] todos los eslabones de la cadena, que va desde la extracción de mineral para la*

44 <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>

45 <http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Residuos-Lixo-Zero.pdf>

producción de bienes y servicios, vendidos, hasta su consumo y su disposición, todos tienen un interés directo en lo que sucede con el producto después de su uso. Pero el eje en torno al cual se organiza esta cadena es el principio de que los productores e importadores responden financieramente y a veces físicamente, mediante la conformación de los sistemas que permitirán que los elementos materiales considerados como basura sean la base para la formación de una nueva riqueza. Es la transformación de este principio en la cultura institucional que allana el camino para el éxito de la Política Nacional de Residuos Sólidos”



Empresa Social União de Mulheres (Brasil).

La adaptación de la industria y la sociedad a la nueva política es, sin duda, otra gran oportunidad para el surgimiento de empresas sociales sostenibles, desde la estructuración y la formación de cooperativas para recolectores hasta la aparición de nuevas industrias de reciclaje basados en los principios de upcycling⁴⁶ y cradle to cradle.⁴⁷

Un ejemplo de las oportunidades generadas mediante la incorporación del concepto de organizar toda la cadena de valor para reducir la generación de residuos en la empresa viene dado por las toneladas de uniformes desechados diariamente en las plantas de Volkswagen en Brasil. Como resultado, la Fundación Volkswagem creó el proyecto “Sewing the Future” (Cociendo el Futuro). El proyecto busca generar capacidades técnicas, organizacionales y de negocio a las comunidades necesitadas ubicadas en las cercanías de sus fábricas para apoyar la confección de bolsos, carteras y accesorios a partir de los uniformes viejos de los empleados. Por un lado, el proyecto tiene un enfoque social ya que impulsa la generación de recursos en la comunidad y, por otro, produce impacto medioambiental al reducir los materiales de desecho.

4) Programa de Adquisición de Alimentos (PAA):⁴⁸ Creado el año 2003, el PAA apoya a los pequeños agricultores y a la agricultura familiar junto con abordar el problema del hambre y la pobreza, promoviendo el acceso a la alimentación a poblaciones de muy bajos ingresos en Brasil. Las modalidades del PAA se presentan en la Tabla 3.

46 Upcycling es el proceso de convertir materiales de desecho o productos inútiles en nuevos materiales o productos de mejor calidad o valor del medio ambiente es mejor.

47 <http://www.cradletocradle.com/>

48 <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa> y <http://www.mds.gov.br>

TABLA 3
MODALIDADES DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS⁴⁹

CDAF Compra directa a los agricultores familiares	Permite la adquisición de alimentos por parte del Gobierno Federal, usando precios de referencia, a través de la compra directa a productores organizados en grupos formales (cooperativas y asociaciones) o informales con el fin de formar una reserva estratégica de alimentos. Es operado por Conab ⁵⁰ con recursos del MDS ⁵¹ y MDA. ⁵² El valor anual negociado por agricultor se estipula en el límite de R\$ 8.000,00 (USD 3,400 aproximadamente).
CPR-Doação Compra con donación simultánea	Promueve la coordinación entre la producción de los agricultores familiares y las demandas locales de los suplementos nutricionales de escuelas, albergues, hogares de ancianos, hospitales públicos, programas sociales de la ciudad, bancos de alimentos, comedores y cocinas comunitarias. Este modo se conoce como Compra Directa Local de la Agricultura Familiar (CDLAF) cuando es operada por los gobiernos estatales y locales o como Compra de la Agricultura Familiar con Donación Simultánea (donación CPR) cuando es operado por la Conab con recursos del MDS. El límite anual comercializado por agricultor en esta modalidad es de R\$ 4.500,00 (USD 1.900 aproximadamente).
CPR-Estoque Formación de inventario para la agricultura familiar	Apunta a adquirir alimentos de consumo humano de la cosecha actual procedentes de familias de agricultores organizados en grupos formales para la creación de un inventario de sus propias organizaciones. Es operado por la Conab con fondos de MDA y MDS. El valor anual negociado por agricultor se limita a R\$ 8.000,00 (USD 3,400 aproximadamente).
IPCL (PAA Leite) Fomento a la producción y consumo de leche	Estimula la producción de leche y fomenta su consumo por parte de familias y personas en riesgo alimentario. Es operado por los Estados de Minas Gerais y la región Nordeste, con el financiamiento del MDS (85%) y de los propios Estados. El valor límite anual por agricultor es de R\$ 4,000.00 (USD 1.700 aproximadamente).

El PAA significa nuevas oportunidades de acceso al mercado para los pequeños productores de la agricultura familiar, ahora considerados categoría social, sin tener que someterse a la lógica tradicional del mercado de materias primas que se centra en escala y nivel tecnológico que no incluye a este perfil de productor. La garantía

de comercialización ofrecida por el PAA asegura la autonomía de los agricultores en relación con los intermediarios, lo contrario siendo un gran problema social en Brasil. Los estudiosos del PAA han demostrado también que el programa tiene como resultado la mejora de la calidad, cantidad y variedad de la alimentación de las familias productoras, puesto que promueve la diversificación de la producción. Este programa ofrece el potencial de ser mejorado y ampliado al apoyar la asociación entre productores beneficiarios en lo que podría considerarse una empresa social, unión con el fin de mejorar aún más la producción y la calidad y de responder óptimamente a la oportunidad ofrecida originalmente por el PAA.

49 Extraído del artículo “Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar”. Catia Grisa, Claudia Job Schmitt, Lauro Francisco Mattei, Renato Sergio Maluf e Sergio Pereira Leite – Revista Agriculturas, Volumen 8, Nro. 3 Septiembre de 2011 (<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>).

50 Compañía Nacional de Abastecimiento

51 Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre

52 Ministerio de Desarrollo Agrario

Finalmente, el PAA y la experiencia en las compras públicas ha inspirado iniciativas similares en otros países, como Mozambique, Malawi, Etiopía, Senegal y Níger. África PAA es compra desde los africanos para África.

5) Todos a la guardería - Guardería para todos:⁵³ Asegurar el acceso de los niños de 0 a 4 años a una guardería a tiempo completo o parcial como estipula la ley, es uno de los mayores desafíos que enfrentan los municipios y el sistema educativo público brasileños dada la incapacidad para absorber la demanda. En el 2007, el Ministerio de Educación, MEC, desarrolló el Programa Nacional para la Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red de Educación Infantil Escuela Pública –Programa PROINFANCIA– bajo la consideración que construir guarderías y salas cuna, más la compra de equipos, es clave para mejorar la educación pública para este grupo etario. El Programa PROINFANCIA fue instituido en la Resolución 6 en abril del 2007, alojado en el Plan de Desarrollo de la Educación del Ministerio de Educación y financiado a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE).

El objetivo fundamental de PROINFANCIA es proporcionar asistencia financiera a los gobiernos a nivel municipal para garantizar el acceso de los niños a la educación preescolar y guarderías dentro del sistema escolar público. Las unidades físicas construidas en el Programa PROINFANCIA han de proporcionar el entorno esencial para promover y facilitar el aprendizaje de los niños, tales como aulas, salas de informática, bibliotecas, baños, áreas de juego cubiertas,

zonas de juegos, comedores, espacios para actividades recreativas y deportivas, así como las áreas de administración y servicios .

Entre el 2007 y el 2011, PROINFANCIA invirtió en la construcción de 2.543 instalaciones pre-escolares en el país. Desde el 2011, a través de la inclusión del programa en el Plan de Aceleración de Crecimiento (PAC2), un adicional de 3.135 guarderías e instalaciones pre-escolares han sido apoyados con recursos financieros federales. En el período 2013-2014, PROINFANCIA ha tenido el reto de apoyar la construcción de más de 3.000 unidades en todo el país.

PROINFANCIA también transfiere recursos financieros a los municipios con escuelas en fase final de construcción para la compra de equipo necesario. Más de 2.500 municipios han recibido el apoyo del FNDE para adquirir mobiliario y equipo, tales como escritorios, sillas, cunas, congeladores, estufas y fuentes de agua.

La oportunidad que esta política ofrece a las empresas sociales podría agruparse en dos modelos de negocio: 1) Guarderías y escuelas manejadas como empresa social que tengan al gobierno como cliente; 2) Guarderías y escuelas orientadas a distintos estratos socioeconómicos, utilizando el modelo de subsidio cruzado para ser sostenibles (cobrar tarifas diferenciadas según el nivel de ingreso de la familia). Un buen ejemplo sería la guardería de União de Mulheres, empresa social del portafolio de NESsT que ofrece servicios gratuitos para algunas familias y bajo costo para otras. Ambos grupos son además subsidiados por otro negocio de la organización en el área de turismo.⁵⁴

6) Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. De acuerdo con un informe publicado en el 2001 por la Organización Internacional del Trabajo, el trabajo forzoso en todo el mundo está marcado por dos características comunes: la negación de la libertad y el uso de prácticas coercitivas. En el caso brasileño, el trabajo esclavo se debe a la degradación del trabajo y la negación de la libertad, por lo general resultando en que los trabajadores deben asumir fuertes deudas financieras mientras sus identificaciones personales y documentos son retenidos por el empleador. En las zonas rurales, los trabajadores a menudo son colocados en aislamiento geográfico. El trabajo esclavo también existe en zonas urbanas de Brasil, aunque con menor intensidad. Los principales casos de trabajo esclavo urbano suceden en la región metropolitana de São Paulo, donde los inmigrantes ilegales trabajan en general en las empresas textiles un número abusivo de horas diarias sin descanso y son remunerados con muy bajos salarios. Una de las soluciones a este problema pasa por la legalización de estos inmigrantes y su trabajo.

A pesar de que la esclavitud fue abolida en Brasil oficialmente el año 1888, en 1995 el Gobierno admite la existencia de condiciones de trabajo similares a la esclavitud. La abolición del trabajo esclavo se centra en el cumplimiento de la legislación brasileña vigente, aunque ésta no ha sido suficiente ni eficaz para hacer frente y terminar con este drama social. Por lo tanto, el año 2003 el Gobierno creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), un órgano vinculado a la Secretaría Nacional de Derechos Humanos de la Presidencia. La atribución más importante CONATRAE es monitorizar la implementación del Plan Nacional para

la Erradicación del Trabajo Esclavo. El plan se puso en marcha en marzo de 2003 y la responsabilidad de su ejecución es compartida entre los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, junto a organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Este plan expresa una política pública permanente dedicada a reprimir el trabajo esclavo en el país. CONATRAE es, además, el encargado de dar seguimiento a las iniciativas en torno a la nueva legislación en el Parlamento Brasileño y evaluar las propuestas de estudios e investigaciones sobre el trabajo esclavo en Brasil.

En caso de trabajo esclavo, las empresas sociales ofrecen la oportunidad de generar trabajo y garantizar condiciones dignas a personas marginadas que de otra manera se verían expuestas a trabajar en condiciones de esclavitud.

7) Política Nacional de Estímulo a la Producción y Consumo Sustentable –PNEPCS. Desde Septiembre del 2012, el Parlamento Brasileño ha estado debatiendo sobre la PNEPCS -Proyecto de Ley 3.899/2012, política para promover la adopción de prácticas de producción y consumo que son ambiental y económicamente sostenibles. La PNEPCS permitirá a la legislación ser articulada con otras políticas públicas ya aprobadas, como la Política Nacional de Recursos Hídricos - Ley 9.433/1997, la Política Nacional de Residuos Sólidos - Ley 12.305/2010, y la Política Nacional de Cambio Climático - Ley 12.187/2009. Los objetivos clave de la PNEPCS son los siguientes:

- Proteger la salud pública y mejorar y preservar la calidad del medio ambiente.
- Crear mecanismos para aumentar el

53 <http://www.fn.de.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>

54 <http://www.nesst.org/?portfolio=uniao-de-mulheres-pro-melhoramento-da-roupa-suja>

- consumo y la producción sostenibles.
- Estimular a los consumidores a elegir productos que se fabrican en torno a procesos ambientalmente sostenibles.
- Promover la reducción de la acumulación de residuos sólidos a través de la implementación del sistema de logística invertidas.
- Estimular la industria del reciclaje y el uso de materias primas derivadas de materiales reciclados.

Para asegurar la eficacia de la legislación, la PNEPECS también creará el Sello Nacional de Producción y Consumo Sustentable, destinado a estimular las prácticas de producción y consumo sostenible, así como la reducción del consumo de bienes y servicios que no cumplan con estos requisitos. El sello será otorgado por un organismo regulado por el Sistema Nacional de Medio Ambiente -SISNAMA, y por el Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial -SINMETRO. De acuerdo con la legislación del proyecto PNEPECS, el sello se concederá por un período de tiempo determinado y puede ser renovado por el órgano regulador.

El diseño de la PNEPECS también pide incentivos fiscales a las empresas que adopten prácticas de producción sostenible, instrumentos financieros y de crédito, e inversiones en estudios e investigaciones. Un aspecto clave de la PNEPECS es priorizar en la contratación pública y contratos la compra de productos reciclados, bienes, servicios y obras de ingeniería civil que adoptan el criterio compatible con los estándares sociales

y ambientales sostenibles de consumo.

La PNEPECS ofrece una oportunidad a las empresas sociales que se enfocan en la producción y/o consumo sustentable de ser reconocidas por el gobierno y de poder acceder a incentivos fiscales y contratos públicos. Más aún, crea un potencial mercado para las empresas sociales ya que ellas estarían en buenas condiciones para poder ofrecer servicios a empresas que quieren o tienen que cumplir con los requisitos de la ley.

8) Organizaciones Sociales en Salud (OSS) según lo establece la Ley 9.637 del 15 de Mayo de 1998.⁵⁵ Corresponde a la iniciativa del Estado para delegar la provisión de servicios públicos en salud dada la falta de capacidad para atender toda la demanda. Las OSS son instituciones del sector privado y sin fines de lucro que actúan en asociación formal con el Estado y colaboran de forma complementaria para la consolidación del Sistema Único de Salud (Ley 8.080/1990). A estas organizaciones sociales sin fines de lucro no las crea una ley específica, sino que primero deben constituirse como organización social de manera regular para después obtener la autorización que les permita proveer servicios en salud. La Ley 9.637 establece que “el Poder Ejecutivo podrá calificar como organización social a personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuyas actividades seas dirigidas a la educación, investigación científica, al desarrollo tecnológico, a proyectos de preservación del medio ambiente, la cultura y la salud, atendidos los requisitos previstos en esta ley”. Como ejemplo, los servicios de salud manejados por las OSS en Sao Paulo⁵⁶ a través de contratos de gestión incluyen hospitales, especialidades

55 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm

56 <http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/>

médicas ambulatorias, Centro de Derivación Idoso (CRI), Centros de Rehabilitación de la Red Lucy Montoro, Centros Estatales de Análisis Clínicos (CEAC), Servicios de Diagnóstico por Imagen, (SEDI), Centro de Almacenamiento y Distribución de Insumos de Salud (CEADIS), y la Central de Regulación de Ofertas de Servicios de Salud (CROSS). Se puede encontrar una lista de OSS para el Estado de Sao Paulo en la siguiente dirección: <http://www.portaldatransparencia.saude.sp.gov.br/>

Las OSS, además de no tener fin de lucro, podrían cumplir con un criterio adicional para ser consideradas empresa social: el que sus servicios estén destinados a personas de escasos recursos. Su característica como empresa va a depender del modelo de negocio usado y del nivel de subsidio del gobierno. El uso del subsidio cruzado, donde los precios varían según la capacidad de pago de los clientes, es un modelo usado por empresas de este rubro.

Discusión permanente con stakeholders

Opiniones en Chile y Brasil coinciden en la importancia de fortalecer la interacción de los grupos que promueven a las empresas sociales, incluidas ellas mismas, cooperativas, organizaciones sin fines de lucro que desarrollaron un brazo de autofinanciamiento, inversionistas, mundo académico, centros de estudios interesados en el tema, fundaciones y donantes, entre otros. La existencia de este consenso da cuenta de la gran debilidad del sector a este respecto

Existe un claro consenso sobre la necesidad de definición de principios comunes para las

empresas sociales, pues facilitaría también una definición de las políticas públicas. Esta agenda común, con prioridades claras, tendrá así que ser desarrollada con participación de todos los grupos de interés y dar paso a una efectiva articulación de esos actores.

Si bien existe una marcada disposición para la creación de un grupo de discusión permanente entre stakeholders que pueda promover el sector en ambos países y distribuir aprendizajes e interactuar con desarrolladores de políticas, surgen voces indicando que en lugar de crear un espacio nuevo sería mejor sumarse a lo que ya existe. Un ejemplo de esto en Brasil sería adherirse al Centro de Sustentabilidade da Fundação Dom Cabral,⁵⁷ institución que realiza investigaciones en el área tales como los negocios inclusivos en las empresas del país, sostenibilidad y funciones corporativas o mejores prácticas de responsabilidad social corporativa. El mismo centro posee un núcleo dedicado al diálogo intersectorial, lo que se ha convertido en una de las claves para el posicionamiento del sector de empresas sociales. En el caso de Chile, más adelante se hace referencia a varias redes ligadas a las Responsabilidad Social Empresarial.

En consideración de que todos los sectores interesados debiesen tener participación, se habla de más bien crear una comunidad de discusión en lugar de una red. Al mismo tiempo aparece la necesidad de adoptar ciertos criterios de ingreso, un principio de transparencia en las relaciones y buenas prácticas de gobernanza interna como algo fundamental. Una experiencia que merece ser estudiada en profundidad y que resulta ser una buena referencia para lo que se espera hacer es la presentada en el Cuadro 15.

57 <https://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/nucleos/Paginas/apresentacao.aspx?Nucleo=Sustentabilidade>

CUADRO 15 – EUROPA Y UNA RED DE DESARROLLADORES DE POLÍTICA PARA LAS EMPRESAS SOCIALES⁵⁸

La Iniciativa de Negocios Sociales es una muestra del compromiso de la Comisión Europea por apoyar la creación de un ambiente favorable para las empresas sociales, consideradas bien posicionadas entre los sectores público y privado tradicional. Asumiendo que no existe una única definición al respecto, considera empresas sociales aquellas que enfocan sus actividades y reinvierten sus utilidades para alcanzar una meta social o comunitaria, ya sea para sus miembros o de manera más amplia.⁵⁹

La Iniciativa de Negocios Sociales creó un grupo de consulta con un perfil de multi-stakeholder de las empresas sociales con el fin de evaluar el progreso de su plan para el desarrollo del sector. El grupo, cuya primera sesión fue en junio de 2012, está compuesto por representantes de los Estados miembros, autoridades locales, empresas sociales, la banca y sector financiero, academia y universidades. Bajo el nombre de GECES el grupo de expertos fue creado para un período de 6 años y será consultado por la Comisión Europea respecto de la oportunidad, desarrollo e implementación de todas las acciones propuestas por la Iniciativa de Negocios Sociales con el fin de desarrollar la economía social y las empresas sociales.

CHILE

La interacción de stakeholders en Chile cuenta con experiencias formales como fue la mesa de trabajo CORFO presentada en el Cuadro 12. La iniciativa PIES de CORFO fue un buen intento de traducir lo que se necesita como entorno y redes de apoyo, estimando que faltó comunicar bien que resultados en esa área era los que se buscaban, lo que generó una distancia entre el diseño e implementación del programa.

La experiencia recogida en el Reino Unido al respecto habla de no haber podido conseguir una ley más amplia de interés público respecto de las empresas sociales debido a la falta de consenso entre subsectores interesados. En Chile, por el contrario, existe la expectativa de lograr un consenso entre los actores, por lo que resulta primordial favorecer la discusión para el reconocimiento de todos los subsectores de la empresa social.

Respecto de un tipo de stakeholder, al parecer no son muchos más los articuladores fuera de aquellos identificados mediante el programa PIES y desde esa perspectiva tendría sentido, dado su reducido número, seguir apoyándolos con instrumentos actuales y no desarrollar nuevos programas. Por ejemplo, CORFO junto a dos universidades está implementado el Programa de Apoyo al Entorno para el Emprendimiento y la Innovación (PAE),⁶⁰ instrumento existente y no diseñado para el emprendimiento social pero

evaluado como factible para ese fin también. Este instrumento le permitiría a CORFO llegar a trabajar con otras 15 universidades en busca de generar nuevas metodologías y sumar nuevos actores.

Existe interés en la creación de un grupo de discusión permanente entre stakeholders que pueda promover el sector, distribuir aprendizajes e interactuar con desarrolladores de políticas. Dentro de las recomendaciones

para la conformación de tal red se encuentra la necesidad de que no sea sólo en las empresas sociales donde domine el criterio de no reparto de utilidades. Tal red debiera ser una mesa amplia, incluso con quienes se oponen a ciertas ideas también, evitando ser una instancia sólo de pares.

En concreto, quienes podrían estar representados en tal red, pero no de forma exclusiva, se listan en la Tabla 4 a continuación:

TABLA 4
RED DE STAKEHOLDERS DE LA EMPRESA SOCIAL EN CHILE

Asech	Asociación de Emprendedores de Chile, creada el año 2011.
ASOGES	Asociación de Empresas Sociales, creada el año 2013.
ChileCompra	Institución que administra el sistema de compras públicas del Estado a lo largo de todo Chile desde el año 2003.
CORFO	Promueve inversión y fomento y ha desarrollado esfuerzos y programa para el emprendimiento e innovación social.
Laboratorio de Innovación Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile	Espacio de fomento y apoyo a los innovadores y emprendedores sociales.
Ministerio de Economía	Desarrolló el borrador del proyecto de ley para el reconocimiento de las empresas sociales. De él depende la Dirección de Cooperativas que tiene a su cargo el fomento, registro y fiscalización de las mismas.
Ministerio de Hacienda	Tiene la misión de maximizar el potencial de crecimiento de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos del país. La meta es una mejor calidad de vida especialmente para los sectores más postergados y vulnerables. Una de sus áreas de trabajo es la Políticas Tributarias.
Ministerio de Justicia	Entre sus funciones, regula el funcionamiento de organizaciones sin fines de lucro.
NESsT	Organización internacional sin fines de lucro que desarrolla empresas sociales que resuelven problemas sociales en economías consideradas emergentes.
Sistema B	Organización con fines de lucro que funciona como plataforma para promover, apoyar y entregar la certificación de "Empresa B" a empresas que usan el mercado para resolver problemas sociales y medioambientales.
Social Lab	Plataforma de emprendimientos sociales disruptivos que busca generar soluciones a problemáticas asociadas a la pobreza y la desigualdad a través de la co-creación y el trabajo en red con los distintos actores de la sociedad.

58 http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/index_en.htm

59 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/social-enterprises/index_en.htm#h2-3

60 Programa que busca apoyar el desarrollo de un entorno y/o cultura que busquen mejorar la competitividad de la economía, a través de programas de amplio impacto que validen y promuevan la opción de emprender y el uso de la innovación como herramientas privilegiadas de desarrollo económico y social. Orientado a personas jurídicas constituidas en Chile, con o sin fines de lucro, y a personas naturales que posean la calidad de empresarios individuales.

Existe interés en la creación de un grupo de discusión permanente entre stakeholders que pueda promover el sector, distribuir aprendizajes e interactuar con desarrolladores de políticas.

Respecto de crear una red que promueva políticas públicas para las empresas sociales y las opiniones que sugieren que ya existen otras redes similares o que agrupan ya a buena parte de los actores, la recomendación es sumarse a tales redes o grupos e incluso promover la creación de sub-comités de empresas sociales. Tales redes incluirían a Acción RSE (organización sin fines de lucro que agrupa a empresas que trabajan por la Responsabilidad Social Empresarial y el desarrollo sustentable en Chile),⁶¹ Red PROhumana Empresarial (grupo de empresas, fundaciones empresariales y organizaciones de origen empresarial interesadas en compartir, fortalecer y ampliar su comprensión de la Responsabilidad Social Empresarial y un modelo de gestión de negocio socialmente responsable),⁶² Vincular (centro universitario especializado en el desarrollo e implementación de instrumentos de gestión de Responsabilidad Social, incluyendo políticas públicas para promover la sostenibilidad),⁶³ al Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible (consejo asesor del Ministro de Economía, Fomento y Turismo en la elaboración de las políticas públicas relacionadas con la responsabilidad social para

el desarrollo Sostenible del país, creado en abril del 2013),⁶⁴ a la Comisión Interinstitucional en Compras Pública Sustentable (coordinada por ChileCompra, tiene como objetivo formular propuestas concretas para la integración y desarrollo de la sustentabilidad en la contratación pública en conjunto con otras instituciones del Estado, cuya primera sesión fue en mayo del 2013),⁶⁵ entre otras.

Pese a las recomendaciones, es necesario en este punto establecer la clara diferencia que existe entre los conceptos de empresa social y el de responsabilidad social empresarial, donde este último contrasta con la propuesta de las empresas sociales que sitúan la generación de impacto social por sobre la generación y maximización de utilidades. Esta diferencia debe ser considerada a la hora de evaluar la viabilidad de las sugerencias recogidas y discutida con las mismas redes mencionadas.

Finalmente, una recomendación práctica de funcionamiento sería una frecuencia mensual para el intercambio de experiencias.

BRASIL

Una de las barreras identificadas para el despegue del sector de empresas sociales en Brasil se relaciona a la falta de diálogo entre las mismas iniciativas paralelas del sector, como podrían ser las entrevistas realizadas para el presente

documento y el trabajo que otros actores están realizando para presentar un programa de finanzas sociales al Gobierno de Brasil. Este diagnóstico hace necesaria la dedicación de esfuerzos coordinados para la construcción del concepto de empresa social a modo de que, entre otras cosas, la definición no esté basada sólo en las expectativas de los inversionistas ya que el 80% de las empresas sociales de Brasil son de tamaño pequeño y los recursos de inversionistas de impacto no estarían dirigidos a ese grupo.

Para la discusión permanente de los stakeholders, resultaría de gran utilidad mapear a los actores claves del Gobierno Federal, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, a fin de identificar quienes podrían ser los “padrinos” en la temática de empresas sociales. Este mapeo impulsaría el debate en todos los niveles a lo que le sigue la necesidad de clarificar el rol técnico de varios Ministerios responsables de la implementación de las políticas públicas del país.

Paralelamente, otro actor que no puede faltar son las empresas tradicionales, llamadas a mirar hacia adentro y reflexionar cómo pueden trabajar en apoyo a las empresas sociales. Lo contrario las haría quedar al margen de las nuevas tendencias con la consiguiente pérdida de competitividad.

Para que las empresas sociales se instalen en la agenda pública es necesario, en primera instancia, la existencia de voluntad y fuerza política en el Gobierno Federal. También se requiere de un grupo articulado de personas

Para la discusión permanente de los stakeholders, resultaría de gran utilidad mapear a los actores claves del Gobierno Federal, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, a fin de identificar quienes podrían ser los “padrinos” en la temática de empresas sociales.

influyentes del sector que puedan establecer un canal de diálogo con el gobierno federal.

En relación con la red o comunidad de discusión de stakeholders, el desafío consistiría en asegurar la participación de personas con poder de decisión en instituciones públicas como, por ejemplo, representantes de agencias federales tales como educación, salud, vivienda y saneamiento básico y que son fundamentales para el ecosistema de empresas sociales. El reto está en cómo estructurar esa red o comunidad.

La percepción de expertos es que si bien el networking parece estar de moda, son pocos los que realmente saben trabajar de manera cooperativa. La red debe tener una misión para iniciar una nueva fase de políticas con la participación de personas claves para impulsar esas políticas de manera participativa y en la que sea posible escuchar diversas voces. El Cuadro 16 resume uno de los esfuerzos más recientes para articular a los actores relevantes en el sector de empresas sociales.

61 www.accionrse.cl

62 www.prohumana.cl

63 www.vincular.cl

64 http://www.direcon.gob.cl/transparencia/PDF_Transparencia/Consejo-Responsabilidad-Social-Empresarial.pdf

65 http://www.comprassustentables.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=108:constituyen-comision-interinstitucional-en-compras-publicas-sustentables-&catid=6:noticias&Itemid=8

CUADRO 16 – MESA REDONDA SOBRE NEGOCIOS SOCIALES CON SEBRAE

En Brasil, el 18 de julio de 2013 se realizó la primera mesa redonda de negocios sociales, una iniciativa conjunta de Sebrae con Endeavor. El evento reunió a algunos de los principales actores del sector de las empresas sociales en Brasil, donde estuvieron presente las siguientes organizaciones: Artemisia, Endeavor, GVces, ICE, NESST, Polo Ande Brasil, Potencia Ventures, Sebrae, The Hub, Vox Capital y Yunus Social Business.

El evento se planteó los siguientes objetivos:

- Encontrar los puntos de convergencia entre los actores.
- Discutir maneras innovadoras para que actúen de manera cooperativa.
- Alinear las percepciones respecto del sector de las empresas sociales en el país.
- Construir una agenda común para el desarrollo del sector de las empresas sociales.

Durante la mesa redonda fue esbozado un mapeo de actores que podrían servir como punto de partida para la construcción de una plataforma. Así, el mapeo agrupó a los actores según su área de influencia y experticia:

Sensibilización: Artemisia (Choice), HUB Membresía, ICE (Competencia de Planes de Negocios), FGV (Concurso de Casos), Visão de Sucesso (Casos), Sebrae (Maratón de Negocios Sociales).

Formación: Artemisia (Fábrica de Ideas), CEATS/Ipê/Artemisia (MBA), HUB Escuela, NESST, Endeavor (Visão de Sucesso), Yunus Social Business, Sebrae, FGV, ESPM, Insper, Senac, Unicamp.

Incubación y Aceleración: INEI-RJ, Artemisia, NESST, HUB Fellowship, Yunus Social Business, Pipa, Quintessa, inspirare Edu, Ashoka (Papalégua), USP Leste.

Financiamiento: Vox Capital, Bamboo, Village, MOV, FIRST, Gera, LGT, IT3, Virtuouse, Oiko, Acción Venture Lab.

Difusión del conocimiento: Potencia Ventures, NESST, JP Morgan, ANDE, Universidades, ICE (Estudios de Caso, Brasil 27).

Fortalecimiento de los ecosistemas: Potencia Ventures, ANDE, ICE, Avina.

Estrategia de posicionamiento del sector

Dados los antecedentes y opiniones recogidas entre expertos locales e internacionales y considerando el estado actual de desarrollo del sector de empresas sociales en Chile y Brasil, este quinto elemento pasa a adquirir mayor relevancia para el futuro del sector.

En consideración de las diferencias institucionales existentes entre Chile y Brasil, las ideas para una estrategia de posicionamiento de las empresas sociales son bastante distintas, comenzando por incorporar la dimensión de un gobierno federal en el caso de Brasil, con un Estado mucho más grande. Al respecto, resulta interesante conocer la experiencia del Estado de Ontario en Canadá que desarrolló una estrategia de largo plazo en este tema (Cuadro 17).

Un aspecto común y que resulta interesante para ambos países es un marco legal específico para el sector. Este sería bien recibido y considerado beneficioso tanto en Chile como en Brasil dado que marcaría un paso adelante para legitimar el sector. Es de destacar que a pesar de los desafíos puestos por el actual y específico marco jurídico en ambos países, el sector sigue trabajando activamente para seguir avanzando en la generación de impacto social.

Panel sobre negocios sociales organizado por Sebrae Nacional en el evento de Campus Party 2013. Abajo: Empresa Social Ecotece (Brasil).

Es de destacar que a pesar de los desafíos puestos por el actual y específico marco jurídico en ambos países, el sector sigue trabajando activamente para seguir avanzando en la generación de impacto social.



CUADRO 17 – ONTARIO, CANADÁ, Y SU ESTRATEGIA PARA LAS EMPRESAS SOCIALES⁶⁶

En Septiembre de 2013 la Provincia de Ontario, Canadá, lanzó su estrategia de apoyo a las empresas sociales con el fin de ayudarlas a crear más empleo y a atraer nuevas inversiones. Llevada adelante como una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Económico, Comercio y Empleo, el plan busca la generación de nuevas empresas sociales y el crecimiento del sector, con la meta asociada de crear 1600 nuevos puestos de trabajo en el mismo.

La meta de Ontario es ambiciosa por cuanto busca convertirse en la jurisdicción número uno de América del Norte para los negocios que generan impacto social, cultural y medioambiental positivo, además de generar retorno económico.

La estrategia definida por el gobierno para apoyar a los emprendedores sociales está organizada en cuatro pilares que se encuentran detallados en el documento IMPACT: Una Estrategia de Empresas Sociales para Ontario – Para una economía sólida y una sociedad justa.⁶⁷ Estos son:

- Información de conexión, coordinación y comunicación para empresas sociales, incluyendo la exploración de oportunidades para crear empresas que reinvierten sus utilidades en fines sociales.
- Construcción de una marca para el sector mediante difusión y herramientas, como un portal de internet que muestre sus servicios y conecte empresas sociales con inversionistas.
- Creación de un activo mercado de finanzas sociales que incluye explorar el lanzamiento de un Fondo de Demostración Para Empresas Sociales de 4 millones de dólares dirigido a apoyar las etapas tempranas de las empresas sociales.
- Entrega de otros apoyos innovadores como un programa piloto para ayudar a que las empresas sociales sean parte de las compras públicas relacionadas a la organización de los Juegos Panamericanos 2015 a desarrollarse en la ciudad de Toronto.

El desarrollo de esta estrategia se construye sobre otras acciones e iniciativas del Gobierno de Ontario como, por ejemplo, la recomendación de incorporar empresas sociales en la estrategia del 2008 para reducir la pobreza de la Provincia, la organización de un Summit de innovación social desarrollado el 2011 con 400 contribuciones para desarrollar un acta de política, y la implementación de un fondo de microcrédito para empresas sociales el 2013.

Detrás de esta estrategia está el reconocimiento por parte del Ministro de Desarrollo Económico, Comercio y Empleo del potencial de las empresas sociales para hacerse cargo de grandes desafíos sociales, razón por la cual entabla el compromiso de eliminar las barreras para su desarrollo.

Queda en evidencia así la importancia de construir un camino para posicionar al sector mediante iniciativas pilotos y lo fundamental que es contar con figuras políticas de alto nivel comprometidas con el impacto social que pueden generar las empresas sociales.

66 <http://news.ontario.ca/med/en/2013/09/helping-social-enterprises-thrive-and-create-jobs.html>

67 <http://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/social-enterprise-strategy-en.pdf>

CHILE

En un esfuerzo de posicionar a las empresas sociales, a continuación se presentan algunas dimensiones a considerar:

– **Roles.** En un intento de responder la pregunta sobre cómo levantar un polo de desarrollo de empresas sociales en Chile, en primer lugar aparecen las opiniones que hablan del rol que se le asigna al sector público, y que apuntan a lograr que el Estado se comprometa con metas de largo plazo que promuevan el desarrollo de empresas sociales en el país tales como:

- a) Generar los acuerdos necesarios para una definición de empresa social que permita entender su rol en Chile.
- b) Visibilizar las empresas sociales como un tema-país, distinguiendo sus aportes y relevancia.
- c) Definir líneas de fomento, cuotas de compra pública y programas específicos para el desarrollo de empresas sociales.

Desde el **sector privado**, por otro lado, el rol que se le asigna es el de apoyar el crecimiento de las empresas sociales de manera que éstas logren consolidarse como un sector con atributos y objetivos específicos entre las fuentes de producción de servicios sociales del país. Tal rol va acompañado de metas específicas como:

- a) La generación de gremios, redes y vínculos entre empresas sociales.
- b) La generación de asociaciones de consumidores o beneficiarios de las empresas sociales, quienes desde la demanda tienen la fuerza para dirigir ese crecimiento.
- c) La promoción de alianzas y compromisos entre el sector público y privado.

– Influencia del tipo de administración.

Este segundo punto incorpora las diferencias que podrían existir tanto respecto de los desafíos como de las oportunidades en el desarrollo de las empresas sociales en Chile. En particular, el **Gobierno Central** es quién tendría el rol de instalar el tema en la agenda pública, visibilizando el desarrollo de empresas sociales como un tema-país y, por lo tanto, una estrategia de posicionamiento debiera incorporar ello como meta para definir acciones concretas. El esfuerzo por desarrollar un borrador de proyecto de ley para empresas sociales cumplió el objetivo de comenzar a instalar el tema en un segmento del sector público, pero como se ha dicho, sigue siendo de vanguardia dentro del aparato público. Una meta de corto plazo sería entonces instalar el tema en el Estado y dejar de depender del interés temporal del gobierno de del momento.

Para un Gobierno Local, una clara oportunidad de posicionamiento tiene que ver con estar más cerca de las necesidades y problemas, oportunidad que debiera ser aprovechada estratégicamente para destacar y conectar más directamente las potenciales soluciones que propongan las empresas sociales. En apoyo a lo anterior, los gobiernos locales son determinantes en la toma de decisiones que impacten sobre el fomento de empresas sociales que operen a nivel local, incluyendo un rol de administración y gestión de recursos para que emerjan emprendedores y empresas sociales en Chile. Esta perspectiva contrasta con el problema de la centralización, transformada en barrera estructural para el desarrollo del país en general. Sin embargo, la reciente implementación de votación electoral de autoridades para los Consejos Regionales, CORE, es una iniciativa pública que en respuesta a este problema ofrece un avance y una oportunidad adicional para que las empresas sociales ejerzan influencia para su posicionamiento y desarrollo.

CUADRO 18 – BRISTOL, REINO UNIDO, CIUDAD DE EMPRESAS SOCIALES⁶⁸

Junto con Plymouth, en Septiembre del 2013 Bristol se convirtió en la primera ciudad del Reino Unido en ser reconocida con el título de Ciudad de Empresas Sociales, lo que la identifica como un área que favorece el surgimiento de tales emprendimientos, un impulso a los negocios más éticos e inclusivos.

Con una población de poco más de un millón de habitantes, cuenta con más de 600 empresas sociales que dan empleo a 11.000 personas y generan ventas por sobre los 378 millones de libras (USD 629 millones, aproximadamente).

El enfoque emprendedor hacia los problemas sociales y una cultura centrada en la comunidad le ha permitido a Bristol llegar con éxito donde el sector público no alcanza. Desde negocios orientados a servir grupos vulnerables en las escuelas hasta la contratación y capacitación de personas desempleadas por mucho tiempo, el sector de empresas sociales ha ido creciendo en el cumplimiento de objetivos sociales.

El compromiso de la ciudad de apoyar a las empresas sociales en el largo plazo queda demostrado en planes que abordan las necesidades específicas de éstas, como difundir y publicitar más su oferta, junto con reclutar líderes dentro de las autoridades locales para que identifiquen oportunidades de financiamiento para el sector a nivel local, nacional y europeo.

Los criterios de elegibilidad para tal reconocimiento incluyen:

- Una presencia significativa de empresas sociales en el área.
- Identificar o crear un grupo de stakeholders relacionado a las empresas sociales, con al menos un miembro socio de la Asociación de Empresas Sociales (Social Enterprise UK).-
- El compromiso de medir, apoyar y hacer crecer el sector.

68 <http://www.socialenterprise.org.uk/membership/social-enterprise-town>

Lograr que la propuesta de las empresas sociales estén validadas por la sociedad contribuiría a acelerar los procesos.

Adicionalmente, es relevante considerar que para una estrategia local la administración municipal cuenta con presupuesto exclusivo y podrían, eventualmente, implementar iniciativas propias y locales en asociación con empresas sociales para abordar problemas como el manejo de residuos o el cuidado del adulto mayor. Sin embargo, no existe una expectativa de corto plazo para que las municipalidades articulen a las empresas sociales, a diferencia de como ocurre en varias ciudades europeas. Una experiencia interesante es la de Reino Unido (Cuadro 18), donde se busca elevar el perfil de las ciudades cuyos gobiernos locales han tomado un compromiso de apoyo a las empresas sociales.

– Enfoque del posicionamiento.

En este punto se debate respecto de si el posicionamiento de las empresas sociales debiera ser tratado como un tema de sector o de Estado. Desde la agenda pública y política, las recomendaciones recogidas para una estrategia apuntan a:

- Dar a conocer las empresas sociales a la ciudadanía y los impactos que generan al desarrollo local y general del país. Lograr que la propuesta de las empresas sociales estén validadas por la sociedad contribuiría a acelerar

los procesos. Se habla entonces de posicionar las fallas existentes en el mercado, para que junto con ello se puedan posicionar las externalidades positivas del accionar de las empresas sociales.

- Relacionado a lo anterior, será vital visibilizar a las empresas sociales como una oportunidad de desarrollo para el país, siendo una recomendación específica la de hacer esfuerzos para incorporar un representante de las empresas sociales en el Consejo Nacional de Innovación Para la Competitividad, organismo público-privado que tiene la misión de asesorar al Presidente de la República en la identificación, formulación y ejecución de políticas y acciones que fortalezcan la innovación y la competitividad en Chile.⁶⁹
- Lograr y visibilizar el compromiso del Estado con el desarrollo de empresas sociales mediante la amplia difusión de las oportunidades existentes así como de cualquier paso o avance del Estado en relación a ese compromiso.

Desde la mirada de una agenda sectorial surge otra serie de recomendaciones para esa estrategia, las que, además, confirman su pertinencia en base a antecedentes de otras experiencias presentadas en este documento:

- Percibido como un complemento a una estrategia de posicionamiento público y político general, la elección de un problema particular y específico para ser abordado mediante soluciones propuestas por empresas sociales tendría el valor de, teóricamente en un menor plazo debido a factores de eficiencia, probar el potencial que ofrece el sector y

69 <http://www.cnic.cl/>

convencer de la importancia de potenciar más soluciones con ese perfil.

- Si bien concentrar esfuerzos en un problema en particular, como podría ser empleo o salud, ayudaría a visibilizar el potencial de las empresas sociales para resolver problemas sociales, habrá que mitigar el riesgo de que el sector sea identificado con una sola problemática social, lo que limitaría su aplicación.
- Como consecuencia de la recomendación anterior, será importante mantener flexibilidad para ir corrigiendo una eventual estrategia de agenda sectorial dado que el mercado de las empresas sociales y los incentivos para las mismas recién se están comenzando a crear.

Otras propuestas y recomendaciones recogidas para contribuir a la estrategia de posicionamiento y apoyo a las empresas sociales en Chile incluyen:

- Promover un rol activo por parte del Estado para que financie investigación y estudios conducentes a generar evidencia que facilite la toma de decisiones sobre nueva políticas de apoyo al sector. Una propuesta de trabajo tiene que ver con el menú de políticas públicas apropiadas y disponibles de estudiar según el estado de desarrollo del sector y el contexto general del país, menú que podría estar diferenciado en temas de financiamiento, apoyo a redes y fortalecimiento de las empresas sociales.
- Subsidio para auditorías o reportes de certificación, particularmente importante para las empresas cuyos objetivos sociales elevan sus costos con la consiguiente pérdida de competitividad. Esta medida apuntaría

a nivelar las condiciones de mercado. Se busca así evitar la generación de barreras adicionales al desafío que significa para las empresas sociales el tener que someterse a una certificación. En base a la experiencia de la Asech mencionada anteriormente en este documento, la recomendación apunta a reforzar la parte comunicacional de la estrategia de posicionamiento a seguir. El aprendizaje compartido destaca la importancia de mantener el momentum en el esfuerzo, sabiendo que es un proceso que puede ser largo y que requiere incluso un grado de audacia para llegar a ciertos líderes y autoridades, y también un grado de confrontación si se desean generar cambios de paradigma. La experiencia en el Reino Unido, por ejemplo, no genera oposición excepto en sindicatos cuando se percibe equivocadamente que las empresas sociales equivalen a privatizar servicios públicos. La Asech se encontró con esa resistencia de parte de los notarios cuando promovían la ley de Empresa en un Día.

- La colaboración entre los distintos grupos que conforman las empresas sociales es fundamental para dar sentido de sector que hace propuestas y se presenta con soluciones a los problemas del país.
- Otro punto rescatado tiene que ver con los líderes o figuras más públicas que pueden estar disponibles para comprometerse a participar del proceso y atraer atención con su presencia. Las personas conocidas ayudan a generar tracción y las empresas sociales necesitan identificar esas figuras como parte de la estrategia.

BRASIL

No existe consenso entre el grupo consultado sobre los tiempos ideales para la creación de un marco regulatorio específico para las empresas sociales dado que el sector aún no estaría preparado para ello y, también, a causa de la falta de conceptualización común.

Si ya existen dificultades de articulación dentro del mismo sector de empresas sociales en Brasil, significa que será complejo concretar acciones a nivel federal. Es necesario comenzar respondiendo la pregunta: ¿Cuál es el nivel actual de madurez de esta discusión dentro del sector como para pasar a una discusión federal? Se requiere una dosis de cautela pues el gobierno tiende a ser un actor burocrático y, por lo tanto, existe el riesgo de no ser priorizado como sector.

Junto con alinear posiciones con otros actores del ecosistema de las empresas sociales, la estrategia de posicionamiento deberá considerar la realización de una discusión amplia respecto de conceptos y definiciones agrupados en tres ejes temáticos:

- Mapear ambos, el financiamiento filantrópico y de inversión, definiendo lo que existe y lo que se necesita desarrollar.
- Clarificar las diferencias entre empresas sociales e inversión de impacto y las necesidades de ambos.
- Profundizar el conocimiento de las políticas públicas existentes de la economía solidaria y otras mencionadas que puedan ser consideradas oportunidades y benchmarking para las empresas sociales.

Así, la propuesta concreta es ampliar el grupo de discusión, quizás organizados en una red o

comunidad como ya se discutió, y desarrollar dos o tres documentos temáticos base que cumplirían un rol de reflexión sumado al rol de capacitación técnica que ya está desarrollando Sebrae a nivel nacional.

La misma discusión de posicionamiento del sector se podría dar alrededor del actual debate de los Objetivos de Desarrollo Sustentable como seguimiento a la Cumbre Río+20. Entonces, sería posible identificar las demandas de las empresas sociales e insertar la discusión en el contexto actual. Esta propuesta significa abordar al gobierno de manera sectorial, siendo aparentemente Educación un sector de oportunidades a diferencia de Salud que parece ser altamente regulado y, por lo tanto, más complejo para promover la participación de empresas sociales en una primera etapa.

Como estrategia de posicionamiento, no resulta evidente comenzar abordando al gobierno federal como ya se ha mencionado, pero en caso de ser ese el camino, el desarrollo económico podría ser el eje de oportunidades a mostrar a fin de generar interés. Por otro lado, la vía recomendada sería a través de Municipalidades y Gobiernos Locales, incluso mediante las compras públicas dado el nivel de autonomía que poseen en sus presupuestos, esto mientras se genera el interés suficiente en el gobierno federal.

Un elemento importante de la estrategia a seguir la componen los indicadores y métricas empleadas para medir impacto social como la mejor herramienta para convencer a un gobierno del valor que generan las empresas sociales, además de casos de éxito relevantes y la evidencia que muestre que las grandes empresas pueden también involucrarse como un actor de importancia.

Existe la percepción que sería importante legislar sobre la existencia de las empresas sociales en cuanto a facilitar su identificación e incorporación en el proceso de compras públicas.

La evidencia que tendrá mayor fuerza es aquella que muestre la demanda por empresas sociales que existe en comunidades de bajos ingresos y grupos marginados, aquella que demuestre el nivel de eficiencia que alcanzan y que pueden alcanzar si, por ejemplo, se les apoya flexibilizando legislaciones como las tributarias. Desarrollar la evidencia puede ser incluso la manera de involucrar y darle su espacio a la academia en el sector de empresas sociales.

A pesar de la falta de un firme consenso entre los expertos brasileños convocados para esta investigación, surgen elementos claves para el posicionamiento de empresas sociales en Brasil. El primero es que dado el carácter burocrático y lento del funcionamiento del gobierno en el país, el sector empresarial social estará satisfecho si sus esfuerzos al menos no son obstaculizados por el gobierno, aunque no se prevé el apoyo público en el futuro próximo. Por lo tanto, NESsT reitera la importancia de un mayor encuentro entre los principales actores del ecosistema de los negocios sociales en el país a fin de continuar los debates en torno a temas clave como la creación de redes, por ejemplo, aprovechando las alianzas con todos los sectores y teniendo en cuenta el escenario de las políticas públicas existentes como potenciales oportunidades para involucrar a más empresas sociales, más fuertes y quizás escalables como proveedores de bienes y servicios. Por otra parte, la adquisición de

La evidencia que tendrá mayor fuerza es aquella que muestre la demanda por empresas sociales que existe en comunidades de bajos ingresos y grupos marginados, aquella que demuestre el nivel de eficiencia que alcanzan y que pueden alcanzar si, por ejemplo, se les apoya flexibilizando legislaciones como las tributarias.

bienes y servicios generados por las empresas sociales en el país no debe ser visto como un favor filantrópico, sino más bien como una declaración de calidad de estos productos.

También, los expertos reconocen la importancia de contar con una voz más fuerte y unificada para el sector y que se transforme en un liderazgo que incluya el futuro diseño y conceptualización de una asociación que represente a todas las voces, instituciones y actores para impulsar una agenda común de intereses colectivos.

En cuanto a un papel del gobierno en el sector de las empresas sociales en general, algunas de sus características más importantes deberían concentrarse en la articulación de objetivos comunes, potenciando el acceso a financiamiento y capital, incentivando la adquisición de bienes y servicios de empresas sociales incluso en el ámbito municipal y promoviendo de manera amplia el sector en el país.

En la misma dirección, la creación de estrategias intersectoriales (público, privado y empresas sociales) surge como una necesidad a fin de promover el rol que las empresas sociales pueden

cumplir dentro de las leyes que ya existen y que han sido mencionadas anteriormente. Dichas leyes ofrecen una oportunidad importante para los negocios sociales, sin embargo, se requiere conocer cuáles serían las mejores prácticas en sus respectivos sectores considerando el propio contexto, además de casos sobre cómo las empresas sociales ya están respondiendo a los vacíos y brechas contenidas en la ley.

La oportunidad de las compras públicas

Existiendo tanto en Chile (ChileCompra) como en Brasil (ComprasNet) un sistema de compras públicas que se apoya en la tecnología para hacerlo más eficiente y transparente, además del interés por avanzar en las compras públicas sustentables, en ambos países falta camino por recorrer para incorporar a las empresas sociales de manera formal y visible en los procesos.

Existe la percepción que sería importante legislar sobre la existencia de las empresas sociales en cuanto a facilitar su identificación e incorporación en el proceso de compras públicas. Al respecto, resulta interesante conocer la experiencia del Reino Unido y su política denominada The Social Value Act descrita en el Cuadro 19.

CUADRO 19 – LEY DE VALOR SOCIAL (SOCIAL VALUE ACT), REINO UNIDO

Promulgada como ley en marzo de 2012 y con entrada en vigencia el 31 de enero de 2013, esta normativa establece por primera vez para los organismos públicos la obligación de considerar el valor social futuro asociado a una compra pública.

Esta normativa aplica a la contratación de servicios y compra de productos indicando que la autoridad debe considerar cómo lo que pretende adquirir puede mejorar el bienestar económico, social y medioambiental de determinada área, y cómo a través de ese proceso de compra puede actuar para asegurar tal mejora. Además, la ley abre la oportunidad de consulta a los grupos de interés para entender mejor el valor social y mejorar las especificaciones del producto/servicio. Respecto del significado de “valor social”, la ley dice que la autoridad sólo debe considerar aspectos que son relevantes a lo que se propone adquirir, y a través de ese ejercicio debe considerar hasta qué punto es adecuado tomar en cuenta esos aspectos.⁷⁰

Siendo una ley que es completamente respaldada por el Parlamento Europeo, la organización que agrupa a las empresas sociales en el Reino Unido (Social Enterprise UK) es consciente que aún es temprano para evaluar el impacto de largo plazo de esta ley, aunque ya se observen tendencias como el claro apoyo del Parlamento Europeo.⁷¹

Social Enterprise UK indica que existió preocupación entre los legisladores respecto de que empresas del sector privado verían esta ley como una carga o regulación innecesaria. Sin embargo, lo que han recogido indica que en muchos casos se muestra lo contrario con empresas que ven la normativa como una oportunidad de destacar su compromiso social y medioambiental y así diferenciarse de su competencia, ya sea para ganar contratos con el sector público como para atraer a los mejores nuevos profesionales.

Otra preocupación que existía era que los funcionarios públicos vieran la nueva regulación como burocracia adicional, pero los testimonios indican que la medida fue ampliamente bienvenida por cuanto, dicen, les proporciona una plataforma para poder trabajar creativamente en función de abordar necesidades locales.

Desde la perspectiva de las mismas empresas sociales, la principal incógnita es cómo debieran medir su impacto para poder demostrar su valor social. No existe finalmente un indicador único ni herramienta por industria que pueda resolver el desafío, por lo que cada organismo público tendrá sus propias prioridades de valor social. Esto quiere decir que cualquiera sea la forma de medir el impacto, las empresas sociales necesitarán comunicar sus fortalezas en una forma alineada con el organismo público al que se esté apuntando.

Con el objetivo de establecer una línea base, Social Enterprise UK junto al Consejo Nacional de Organizaciones Voluntarias (NCVO) y la Asociación de Gobiernos Locales (LGA) del Reino Unido, están trabajando en una encuesta que recoja cómo la Ley de Valor Social es percibida e implementada en el país, resultados que esperan mostrar los primeros meses de 2014.

⁷⁰ <http://www.navca.org.uk/social-value-bill>

⁷¹ <http://www.socialenterprise.org.uk/blog/>

CHILE

En Chile las compras públicas del Estado, que suman alrededor de 8 mil millones de pesos (USD 14,6 millones) y equivalen a 3,5% del PIB,⁷² son administradas por ChileCompra, institución creada el año 2003 y que depende del Ministerio de Hacienda. Si bien las compras públicas son de manera natural consideradas una oportunidad de mercado para promover el desarrollo y crecimiento de las empresas sociales, ChileCompra sólo cumple actualmente una función de recomendar y sugerir criterios en la toma de decisiones de adquisición ya que cada repartición pública decide sus compras de manera independiente (Agloni y Melero, 2012).

Desde la oferta, existen alrededor de 98 mil proveedores registrados en el sistema, donde los micro, pequeño y medianos emprendimientos son dominantes. Desde la demanda, las municipalidades son las que más utilizan el sistema, emitiendo 5 mil ofertas el año 2010.

El reporte realizado por Agloni y Melero (2012) de la organización Ciudadano Responsable señala que “es innegable que el Estado tiene responsabilidad en las áreas social y ambiental y también tiene poder como ente comprador o agente de mercado, también como generador de políticas públicas que permitan incentivar la oferta de productos y servicios más amigables con el medioambiente y la sociedad”, y que de la misma manera tiene capacidad de estimular innovación. Así, se reconoce el poder para establecer regulaciones y estándares mínimos a las compras públicas y para fijar incentivos a conductas social o ambientalmente beneficiosas

que puedan ejercer un efecto positivo de amplio impacto en el mercado.

Si bien existe un Decreto Supremo de la ley de compras actualizado el 2011 que establece criterios que discriminan por comportamientos socialmente responsables, un estudio que cubrió 207 bases de licitación del año 2008, señala que sólo 4,3% de las licitaciones hacían referencia a algún criterio ambiental. En contraste, los últimos datos que da ChileCompra es que 35% de las compras incorporarían algún criterio de sustentabilidad, pero no hay más detalles de impacto ni de la aplicación de directrices de manera individual.

De acuerdo a Agloni y Melero (2012), en Marzo de 2012 se publicó una guía de compras públicas socialmente responsables que “establece que las compras públicas deben pasar desde una visión basada en la sustentabilidad a una visión socialmente responsable que permita integrar en forma más concreta los criterios sociales a las compras públicas”. Sin embargo, el desafío sigue siendo la implementación de los criterios incorporados y los mecanismos de verificación aún no son del todo claro quedando finalmente a nivel de recomendación.

Aunque ChileCompra incorpora criterios y sellos propios como eco-producto, producto reusable, producto reciclable, eficiencia energética, micro y pequeña empresa y proveedor positivo, entre otros, el estudio de Ciudadano Responsable indica que “no existen definiciones públicas sobre los atributos que consideran los sellos creados por ChileCompra ni las metodologías de evaluación que se siguen para verificar la veracidad de la información que deben entregar los oferentes.”⁷³ Pese a lo

antes mencionado, ChileCompra estima que el sistema al menos ha reducido los espacios de corrupción.

El escenario antes descrito plantea desafíos a la hora de incorporar explícitamente a las empresas sociales dentro del proceso de compras públicas, en particular sobre cómo se logran garantías para verificar el atributo social y ambiental que ofrecen, ya que por naturaleza el proceso es complejo e involucra muchas variables.

El desafío de probar el impacto social generado por las empresas sociales en ocasiones va asociado a un desafío adicional cuando la solución propuesta son las certificaciones externas. En algunos casos, estas certificaciones son vistas como medida discriminatoria hacia los negocios más chicos que no pueden pagarla, caso donde nuevamente cobra fuerza la propuesta de generar subsidios a tales certificaciones. Algunas prácticas recogidas indican que en la Unión Europea se exige el cumplimiento de ciertos criterios de certificación y no la certificación completa, por los mismos motivos de costo.

Generar avances en la materia en Chile pasa necesariamente por voluntades políticas, primando una perspectiva de fomentar ciertos sectores o industrias a usar las compras públicas para mejorar su sustentabilidad en lugar de ponderar más el impacto social puesto que no parece haber claridad de los beneficios para el Estado. Mientras el sistema no tenga incorporado el concepto de empresa social, la percepción es que promover compras desde este sector es comprar una misión social o

Mientras el sistema no tenga incorporado el concepto de empresa social, la percepción es que promover compras desde este sector es comprar una misión social o hacer filantropía en vez de comprar productos o servicios competitivos.

hacer filantropía en vez de comprar productos o servicios competitivos. Así, una meta de las empresas sociales es convencer que se premiará el desempeño, impacto social positivo y reducción de externalidades negativas, distinto a comprar en función de la figura legal detrás de una oferta.

ChileCompra capacita y realiza recomendaciones a los funcionarios públicos encargados de liderar procesos de compra, pero reconoce que finalmente la adopción de criterios es voluntaria. A favor del actual funcionamiento está la mayor flexibilidad de aplicación de criterios según tamaño de los montos involucrados en las compras; habría compras, por lo tanto, donde no tendría sentido aplicar ciertos criterios. De esta manera, queda planteada la necesidad de evaluar el impacto que tendría hacer obligatorio el uso de los criterios, ya sea desde una perspectiva de beneficios sociales como de los precios de las ofertas.

La evaluación que hace ChileCompra es positiva y considera que sus directrices están bien enfocadas, son transparentes y coordinadas con otras carteras como Medio Ambiente, Trabajo,

72 <http://www.ciudadanoresponsable.cl/wp-content/uploads/2012/09/Reporte-Compras-p%C3%BAlicas-en-Chile.pdf>

73 <http://www.ciudadanoresponsable.cl/wp-content/uploads/2012/10/Spanish-Brazil-Compras-p%C3%BAlicas-sustent%C3%A1vel-sum%C3%A1rio-executivo.pdf>

etc. Lo que podría mejorarse es trabajar más en el desarrollo de proveedores que tengan una perspectiva más global de lo que hacen y ofrecen ya que la sociedad lo está demandando.

Respecto de una estrategia de posicionamiento de las empresas sociales, la recomendación recogida apunta a trabajar cercanamente con el Instituto Nacional de Normalización (INN), el que forma parte del Comité de Compras Sustentables y trabaja sobre las normas de certificación o acreditación.

BRASIL

Al igual que en otros países donde las empresas sociales han surgido apoyadas por la oportunidad que ofrece participar de las compras públicas, Brasil tiene una oportunidad que en parte ya se ha ido implementando. El e-Government es el uso de internet y plataformas en línea para agilizar y hacer más eficientes los procesos del aparato público y, también, para acercarlo a la ciudadanía, donde ComprasNet es el portal para las compras públicas federales. Esta plataforma procesa compras y contratos de bienes comunes, poniendo información relativa al gasto público a disposición de la ciudadanía.

Los avances en las compras públicas sustentables que muestra el estudio mencionado se han ido materializando, por ejemplo, desde el año 2002 en políticas públicas ambientales, desde el 2007 en compras públicas sustentables, y desde el 2011 que se ha puesto en práctica el Plan Nacional para la Producción y el Consumo Sustentable. Estos avances son resultado de un extenso proceso de deliberación pública entre numerosos sectores de la sociedad y el Gobierno

No basta con recomendar que las empresas sociales participen de las compras públicas, sino que es necesario avanzar en el cómo eso podría ser realizado y cómo específicamente los emprendimientos pueden participar de este proceso.

Brasileño, con el involucramiento de seis ministerios, diversos grupos de organizaciones sociales, representantes del sector industrial, comercio, asociaciones de consumidores, emprendimientos sociales y la academia. Las compras públicas sustentables son una de las líneas de acción del plan, sin embargo, no existe información oficial que indique cuánto gasta el Gobierno en compras sustentables.

Otros avances en el sistema de compras públicas y que podrían aprovecharse más si se busca darle más espacio a las empresas sociales, son:

- **Política nacional en cambio climático.** Compras a empresas que tienen los procesos y tecnologías que reducen las emisiones de carbón y hacen un mejor uso de la energía, agua y otros recursos naturales
- **Política nacional de residuos sólidos.** Establece que la prioridad debe concederse a las adquisiciones de productos reciclados o reciclables.
- **Ley de licitaciones públicas.** Establece

que la sustentabilidad medioambiental debe estar incluida como un criterio para la adquisición de bienes, contratos de servicio y trabajos públicos.

- **Secretaría Nacional para la Economía de la Solidaridad.** Fija las reglas para la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de afro descendientes, mujeres y personas con capacidades especiales a la hora de contratar personal. El programa sugiere que la preferencia debe ser otorgada a compañías que prueben el haber adoptado políticas de acción positiva en pos de grupos desaventajados.
- **Ley federal 11.947 del 2009.** Fija el principio de comidas sanas en el sistema de comidas escolares estatal. Entiende por comida sana “una dieta que provee una variedad de productos seguros y que respeta la cultura, tradiciones y nutrición de los hábitos de alimentación”. Esta ley indica que el 30% de las comidas escolares deben ser compradas directamente a pequeñas producciones familiares. Cada productor puede vender hasta R\$ 3,000 por año y los productos orgánicos pueden ser hasta unos 30% más caros que la producción convencional.

Sin embargo, en términos prácticos e implementación, el mismo reporte cuestiona en qué medida las adaptaciones del sector productivo van al mismo ritmo que las acciones gubernamentales. De igual manera argumenta que aun cuando el e-Government en Brasil fue creado para hacer el proceso de compras públicas más transparente y democrático, este sistema por sí mismo no hace las políticas más éticas. Similar a la situación observada en Chile, la legislación en Brasil está apoyando la inclusión de criterios sociales y ambientales

en las compras públicas, pero no cuentan con ningún mecanismo que obligue ni refuerce la medida o al menos mida los logros en este respecto.

Aun cuando se ha avanzado mucho a través de ComprasNet para promover compras sustentables, parece haber mucho por hacer en relación a incorporar a las empresas sociales y aplicar criterios que favorezcan su oferta en los procesos y decisiones de adquisición. No basta con recomendar que las empresas sociales participen de las compras públicas, sino que es necesario avanzar en el cómo eso podría ser realizado y cómo específicamente los emprendimientos pueden participar de este proceso. Por ejemplo, en Brasil existen 4.000 gestores de compras públicas y todo ese grupo necesita ser capacitado en temas relativos a las empresas sociales y su oferta.

El posicionamiento de las empresas sociales y políticas públicas adicionales podrá permitir que el sistema de compras públicas alcance todo su potencial como una política económica capaz de producir justicia social, ambiental y económica.

Conclusiones y recomendaciones finales

Definitivamente, tanto en Chile como en Brasil existe interés creciente en las empresas sociales a pesar de la falta de consenso sobre una definición única y de que el entorno no es del todo favorable como en otros países. Se observa un creciente número de stakeholders interesados que reconocen el potencial de estas entidades para resolver problemas sociales, sin embargo y a pesar de estos elementos en común, existen diferencias entre Chile y Brasil al respecto.

En el caso de Brasil, el tamaño y estructura de Gobierno Federal influencia y complejiza la manera de transitar en el proceso de desarrollo de políticas públicas. Por un lado, el gobierno ofrece oportunidades, mientras, por otro, su involucramiento puede resultar problemático para agilizar los avances. Se requiere entonces más investigación alrededor de las leyes existentes y de las oportunidades que ellas ofrecen para las empresas sociales. En el caso de Chile, se observa una brecha mayor respecto de si las organizaciones sin fines de lucro deben considerarse empresas sociales o no, algo que no parece ser el caso en Brasil.

Aunque la discusión sigue abierta respecto de una definición única de empresa social, existen elementos que permiten identificar y discriminar un grupo importante de empresas que se rigen por los principios que le dan identidad. Tanto en Chile como en Brasil, sin embargo, se percibe el interés de no quedarse en la búsqueda de ese concepto sino que avanzar en acciones que promuevan al sector.

La experiencia internacional confirma que el sector de empresas sociales ha ido creciendo exitosamente en países más desarrollados gracias al activo rol del sector público y a las medidas de promoción puestas en práctica, desde marcos regulatorios hasta diversas formas de financiamiento y sellos de reconocimiento público.

El principal desafío común identificado está relacionado con el posicionamiento de las

empresas sociales como sector en la agenda pública y política. Se han identificado varios elementos que son necesarios de atender en ese esfuerzo, creándose un modelo general de posicionamiento de la empresa social en la agenda pública y política que podría guiar los pasos de los interesados. La secuencia para el posicionamiento sería: 1) Acordar un concepto aceptando que será flexible; 2) Identificar las necesidades que, por un lado, representan el motivo de existencia de las empresas sociales y, por otro, las barreras que impiden su crecimiento; 3) Un menú de casos y experiencias relevantes a esas necesidades y barreras; 4) La articulación con todos los stakeholders y la creación de un sentido de movimiento; 5) La definición de una estrategia común de posicionamiento que genere el compromiso de líderes políticos.

Las compras públicas representan una gran oportunidad para las empresas sociales, lo que se apoya en la experiencia del Reino Unido y la regulación que promueve la Comisión Europea. A nivel local, sin embargo, no existe total consenso sobre cómo implementarlo, existiendo aún resistencia a una política de cuotas o a la necesidad de tener que discriminar en base a criterios sociales adicionales a los existentes, por ejemplo. Al parecer, lo que se requeriría es profundizar en las alternativas con todos los involucrados, incluyendo a proveedores del Estado que no son empresas sociales dado que una de las preocupaciones que surge es mantener la igualdad de oportunidades y condiciones.

Claramente, el número y tipo de políticas públicas que promueven el desarrollo y crecimiento de las empresas sociales es difícil de estimar, dejando planteada la necesidad de determinar para cada caso el menú de alternativas viables en base al estado de desarrollo del país y del sector de empresas sociales, a la complejidad de implementación, a la voluntad política, a los recursos disponibles, entre otros. La búsqueda de ese set de alternativas para cada caso debiera finalmente estar determinada por las necesidades

y contexto local, tarea que se recomienda ser lo más inclusiva posible para asegurar un buen resultado final.

La principal conclusión recogida en este proceso es que las empresas sociales son un medio para un fin con la capacidad de transformar la economía, donde los argumentos que mejor han funcionado para posicionarse es el comercial y el de eficiencia desde el presupuesto público, no así el argumento moral que habla de una manera más justa de hacer negocios.

En términos sectoriales, la percepción de oportunidades difiere entre Chile y Brasil. Tomando como ejemplo el sector salud y la referencia de que en el Reino Unido aproximadamente un tercio de los miembros de la asociación de empresas sociales participan en él, la alta regulación existente en Brasil hace complejo el medio para la participación del negocio social mientras que en Chile los expertos del sector indicaron que la posibilidad de generar apoyo público es alta. La situación contraria se da en asuntos de empleo y medioambiente, donde en Brasil ya existen leyes que están siendo aprovechadas para el fomento de empresas sociales en estos ámbitos.

En Chile y en Brasil, a pesar de un crecimiento sostenido y un importante aumento de la riqueza, las tasas de inequidad persisten. En este escenario las empresas sociales emergen como un vehículo para combatir las brechas de desigualdad. Se trata de reconocer que el mercado está dejando a ciertos grupos como rezagados y que este tipo de negocio ofrece una oportunidad, de manera emprendedora, para esos grupos. El sector público puede jugar un rol tremendamente importante al proporcionar los mecanismos de apoyo y los incentivos para que esta oportunidad ocurra y generar así, entre otras cosas, ahorros en el presupuesto público para apoyar a más soluciones sostenibles.



Bibliografía

Addis, R., et. al. (2013). IMPACT–Australia: Investment for social and economic benefit. Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations.

Agloni, N. y Melero J. (2012). Compras Públicas Sustentables en Chile - Second Report: “Leveraging buying power for development; ethical consumption and sustainable procurement in Chile and Brasil”. Fundación Ciudadano Responsable. Santiago

Aspen Network of Development Entrepreneurs (2013). Motores de la Prosperidad: Reporte de Impacto 2012. Washington.

Chaves, R. y Demoustier, D. (2013). The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis. Social Economy & Public Economy, Número 4. Bruselas, P.I.E Lang.

Etchart, N. y Comolli, L. (2013). Social Enterprise in Emerging Market Countries: No Free Ride. Nueva York, Palgrave Macmillan.

European Commission (2013). Social economy and social entrepreneurship. Social Europe Guide, Volume 4. Luxemburgo.

European Commission y OECD (2013). Policy Brief on Social Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe. Luxemburgo.

Escuela de Administración (2012). La Innovación Social en Chile y el Rol del Estado en su Desarrollo. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Hall, K. y Millar, R. (2011). Unlocking Innovation in Health and Social Care? An Evaluation of the Social Enterprise Investment Fund (SEIF). Health Services Management Centre, University of Birmingham.

NESsT Brasil (2013). Diagnóstico Nacional Brasil. Sao Paulo.

NESsT Brasil y FMCSV (2013). Negócios Zero a Seis - Revelando soluções baseadas no mercado para o desenvolvimento da primeira infância no Brasil. Pesquisa NESsT e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal Sao Paulo.

Salgado, O. (2013). La política pública de economía solidaria en Medellín: una realidad a pulso desde el consenso. Trabajo presentado en la Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR). Santiago.

Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. (2013). Breaking the Binary: Policy Guide to Scaling Social Innovation. Geneva.

Thornley, B. et. al. (2011). Impact Investing: a Framework for Policy Design and Analysis. InSight at Pacific Community Ventures & The Initiative for Responsible Investment at Harvard University.

Anexos

ANEXO 1

Algunos marcos teóricos para evaluar los casos de programas y políticas públicas

El propósito de contar con algunos marcos y esquemas utilizados en el campo de las empresas sociales es poder estudiar y entender mejor cada modelo y cada caso, tanto en relación a su

implementación (pensando en la distancia respecto de lo considerado para su diseño como programa/ política) como a su potencial de adaptación a otros contextos con el fin de promover la generación y crecimiento de las empresas sociales.

El primero, graficado en la Figura 4, es un modelo utilizado por Insight en 2011 en su publicación Impact Investing: A Framework for Policy Design and Analysis que permite situar los casos en el ecosistema y explorar nuevas políticas.

FIGURA 4

MODELO PARA CLASIFICAR POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN LA INVERSIÓN DE IMPACTO



Para analizar una política y explorar su adopción en nuevos contextos, los autores proponen considerar 6 criterios:

- Enfocada en los objetivos
- Transparente en su mecanismo
- Coordinada con otras políticas existentes
- Conectada con los actores relevantes

- Comprometida con la necesidad identificada
- Posible de implementar en el actual contexto

Respecto de la implementación, un análisis debiera mirar el origen de la política (Bottom-Up, Top-Down, o una combinación de ambas) y los factores que influyen en esa implementación como se muestra en la Tabla 5 a continuación:

TABLA 5
FACTORES QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Factores	Lo que se busca evaluar para cada factor
La complejidad del campo en que se desarrolla	Por ejemplo, ¿Incluye muchos niveles y agencias?
La naturaleza de las herramientas usadas	Por ejemplo, ¿Son los instrumentos complejos, arriesgados o intensivos en recursos?
Sintonía	De la política con el estilo y cultura de quién implementa
Contexto del problema	Por ejemplo, la necesidad que se desea abordar, ¿Es importante para quien debe implementar? ¿Competirá en prioridades por recursos humanos y presupuesto con otras prioridades?
Preferencia de quien toma las decisiones	Por ejemplo, ¿Se cuenta con todo el apoyo de quien decide? ¿La persona se mantendrá en el cargo en el largo plazo?

Una tercera herramienta, apropiada y en uso, es el Framework for Government Action propuesto recientemente por Schwab Foundation for Social Innovation en su publicación de 2013 *Breaking the Binary: Policy Guide to Scale Social Innovation*, graficado en la Figura 5. Si bien está diseñado pensando en la innovación social, el modelo incluye seis elementos de esfuerzo público que pueden apoyar a las empresas sociales y que se pueden incorporar en una secuencia lógica. De esta manera el modelo es útil no sólo para poder analizar casos de política pública, sino que también para formular recomendaciones tanto para un próximo paso lógico como para un eventual adaptación al contexto de otro país.

FIGURA 5
MODELO DE ACCIÓN PÚBLICA



ANEXO 2

Negocios sociales y desarrollo de la primera infancia en Brasil

A continuación se destacan extractos de una reciente encuesta que NESsT Brasil realizó sobre la existencia y el potencial de las empresas sociales para resolver problemas relacionados con el desarrollo de la primera infancia.⁷⁴

Entre los resultados obtenidos se identificaron algunas de las siguientes contribuciones que las empresas sociales de Brasil han promovido en la primera infancia de manera complementaria a la acción del gobierno:

- Acerca de la atención y educación de la primera infancia: fortalecimiento y mejora de la calidad del trabajo del cuidador y educador, junto con la ampliación de la oferta de guarderías y centros de educación de la primera infancia.
- Sobre la salud: ampliando la cobertura y mejorando de la calidad de la prestación de atención prenatal, de obstetricia y pediatría para la población de bajos ingresos.
- Sobre los problemas sociales crónicos y estructurales específicos, tales como la obesidad, la desnutrición/malnutrición, la vivienda inadecuada, la falta de saneamiento, la violencia familiar y la pobreza extrema: combinando o influyendo en la política pública a través de las tecnologías sociales innovadoras, de alto impacto y bajo costo, para combatir más eficazmente estos problemas.

- En los niños con discapacidad: soluciones en tecnologías de apoyo y terapias que impactan significativamente la vida de este segmento de la población, ofreciendo alternativas para la inclusión de familias pobres a la información y opciones.
- En el conocimiento y valoración del rol de la familia en el desarrollo de sus bebés: proporcionando información, orientación y servicios de alta calidad para las madres y padres, ofreciendo espacios para compartir experiencias, dudas y apoyo mutuo.
- Sobre el fortalecimiento de la lactancia materna como la primera y más importante fuente de nutrición para los bebés y generación de lazos: creando conciencia y alentando a las empresas a adoptar las condiciones para que las madres puedan amamantar o almacenar la leche materna.
- Sobre la mejora general de las condiciones de vida de la familia: invirtiendo en el empoderamiento de las mujeres como una forma de romper el círculo de la pobreza, la adicción y el ciclo de la violencia doméstica, o en el cuidado con un enfoque multidisciplinario con el objetivo específico de fortalecer a las familias en situación de extrema vulnerabilidad, como los modelos “Salud Infantil”.
- Otras referencias citadas por los expertos entrevistados son algunos programas relativamente recientes de políticas públicas que se han convertido en modelo a seguir, tales como el Programa de Infancia Mejor (PIM) de Rio Grande do Sul (2006), el Programa Mãe Coruja (2007) de Pernambuco y el Programa Brasil Cariñoso (2012).

74 Negocios Zero a Seis - Revelando soluciones basadas en el mercado para el desarrollo de la primera infancia en Brasil (2013) (Negocios Cero a Seis – Generando soluciones de mercado para el desarrollo de la primera infancia en Brasil). Investigación patrocinada por NESsT con la colaboración y apoyo financiero de la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV).

Empresas sociales, dentro y fuera del país, ya son soluciones reales para la inclusión de calidad de miles de niños a los servicios básicos de salud y educación.

Ejemplos como el Dr. Consulta, Saútil y Proyecto Cies en Brasil, y AeioTU, Bridge International Academies y Crescendo, en países de Europa, muestran que existe un campo para la oferta de salud y educación infantil a través de modelos de bajo costo y/o subsidios cruzados, especialmente cuando se combina la calidad y precios asequibles de servicios. En el actual escenario macroeconómico de Brasil, la mala calidad de los servicios públicos de salud y educación, combinado con la gran demanda de la población de niveles C, D y E por los servicios, crea un campo especialmente prometedor para las empresas que operan a través de estos modelos. Esta es una gran área de oportunidad donde, sin embargo, todavía hay un camino por recorrer. A nivel mundial, la mayoría de los proyectos de educación de la primera infancia son privados, pero en América Latina la mayor parte del suministro es proporcionado por el sector público. “Tarde o temprano vamos a necesitar al sector privado, que se está enriqueciendo rápidamente en América Latina, para que asuma parte de la responsabilidad”, dice Leonardo Yanez, de la Fundación Bernard Van Leer.

Se necesita desarrollar la capacidad de interlocución, tanto desde los negocios como desde el gobierno, en búsqueda de economías de escala

Brasil cuenta con notables ejemplos de organizaciones que, a través de sus tecnologías sociales con impacto en la primera infancia, alcanzaron impacto y sostenibilidad financiera por

medio de la articulación con los departamentos del gobierno, sobre todo a nivel municipal. Se trata de casos que ejemplifican la tendencia brasileña a ir a donde nadie ve potencial, es decir, proponer soluciones creativas para mejorar la calidad o compensar las deficiencias de los servicios públicos y atender así a los grupos que las empresas tradicionales no están atendiendo.

Entre estos ejemplos, la investigación de NESsT pone de relieve al Instituto Avisalá con un desempeño de referencia en la formación continua de educadores de la primera infancia en cientos de ciudades dentro y fuera de Brasil. Por otro lado, destaca IPTI,⁷⁵ que detectó la alta prevalencia de anemia por deficiencia de hierro, una de las causas del retraso en el aprendizaje de los niños del Estado de Sergipe. IPTI aplicó su test en más de 4.500 estudiantes de escuelas públicas gracias a un contrato gestión que cerró con el gobierno local.

El emprendedor que quiera generar impacto, especialmente en la educación y la salud de la primera infancia, debe aprender a fortalecer el diálogo con el sector público y combinar sus esfuerzos con las políticas públicas existentes, ya que la experiencia de Brasil, hasta la fecha, ha demostrado que esa es una manera muy factible. Para ello, la recomendación es hablar y aprender de los que han estado en el campo por más tiempo y ya tienen una buena experiencia en el tema: las organizaciones del tercer sector. Es allí donde están algunos de los mejores articuladores de las asociaciones con el gobierno que, a través de su experiencia, pueden ayudar a los actores más nuevos, que son las empresas sociales, a construir esta relación especial que implica la comprensión de la dinámica y los riesgos inherentes del sector, acercarse a las personas adecuadas y desarrollar habilidades para abogar por la defensa de la causa.

75 Instituto de Pesquisas em Tecnologia e Inovação (www.ipti.org.br/).



Acerca de NESsT

Fundada en 1997, NESsT desarrolla e invierte en empresas sociales que resuelven problemas sociales críticos en países de mercados emergentes. La organización apoya a empresas pioneras en fase inicial, que pilotean nuevos modelos de negocio y enfoques para hacer frente a los problemas sociales. Debido a sus modelos innovadores, las Empresas de NESsT crean nuevos mercados que se pueden replicar y que catalizan cambios en el comportamiento o en el sistema más amplio.

NESsT usa un enfoque de portafolio a largo plazo para desarrollar empresas sociales. Ofrecemos soporte en la planificación de negocios con el fin de identificar y seleccionar las mejores ideas. Ponemos en marcha a las empresas más prometedoras y las incubamos con desarrollo de capacidades y financiamiento a la medida. Luego escalamos aquellas empresas con inversiones pacientes para multiplicar su impacto.

NESsT ha invertido más de US\$ 9,2 millones en apoyo financiero y desarrollo de capacidades para poner en marcha más de 149 empresas sociales de alto impacto. Las empresas de NESsT han mejorado directamente la calidad de vida de 350 mil personas marginadas.

Con un reconocido liderazgo en la materia, NESsT ha estado a la vanguardia del desarrollo de la empresa social, conduciendo amplias investigaciones y difundiendo numerosas publicaciones sobre mejores prácticas. Hemos organizado numerosos foros sobre este tema y somos fundadores del Día de la Empresa Social, un evento anual que se centra en el fomento de un entorno propicio para el sector. Aprovechamos nuestro liderazgo para promover políticas que aumentan aún más el impacto de la empresa social.

La organización cuenta con oficinas en seis países, además de sedes de representación en San Francisco y Londres, y obras en toda Europa Central y América Latina. La mayoría del personal está conformado por profesionales de mercados emergentes y contamos con el apoyo voluntario de más de 300 asesores de negocios para guiar nuestro portafolio empresarial. Por otro lado, los servicios de consultoría de NESsT han llevado nuestro trabajo por 48 países para más de 100 clientes, a fin de expandir la empresa social en todo el mundo.



Posicionando las empresas sociales en la agenda pública

Ruta a seguir

Ha quedado demostrado que los actuales modelos y enfoques de políticas públicas no han sido capaces de resolver problemas sociales como la inequidad o la falta de oportunidades para ciertos grupos de la sociedad. Ni los recursos públicos, ni la filantropía, ni las iniciativas del sector privado son suficientes para generar soluciones a estos problemas complejos. Y está claro que la demanda por estas soluciones va en constante aumento.

En este contexto, las empresas sociales han surgido como una alternativa que ofrece respuestas efectivas a varias de estas problemáticas por medio de soluciones de carácter híbrido que utilizan las fuerzas del mercado en su formulación. El uso de estas estrategias se ha incrementado en las últimas dos décadas en diversos países dada su cercanía con la comunidad afectada.

Gracias a políticas públicas impulsadas con fuerza por los gobiernos, las empresas sociales se han podido desarrollar con mayor firmeza en Europa, donde se estima que la economía social completa involucraría a más de 11 millones de personas, cerca del 6% de la fuerza laboral activa. La economía social representa USD 92 mil millones en la economía del Reino Unido, con más de 2 millones de empleos, mientras que en EE.UU. se estima que este sector representa 3.5% del PBI y 10 millones de empleos.

América Latina se encuentra rezagada en este aspecto, ya que no existe una institucionalidad para la empresa social ni un reconocimiento de su potencial para abordar problemas sociales críticos.

A la vez, todo parece indicar que el Estado puede jugar un rol importante en la promoción de estas empresas para generar los beneficios que prometen.

Posicionando las empresas sociales en la agenda pública: Ruta a seguir, nace de la problemática planteada y responde al interés de investigar, entender, documentar y diseminar buenas prácticas de políticas para las empresas sociales, con la aspiración de contribuir al desarrollo del sector en América Latina y a nivel global. Este documento introduce un modelo para posicionar el tema en la agenda pública respondiendo a las necesidades sociales más urgentes del país y del sector. Este modelo se ha construido sobre la base de las políticas existentes y ya comprobadas en otros países, e involucra a los stakeholders en un diálogo permanente. Este trabajo está dirigido a los desarrolladores de políticas públicas y a los actores del sector, y ofrece 34 casos de mejores prácticas en políticas públicas, y la oportunidad de avanzar más rápido en la necesidad de abordar los problemas más intratables a través de una nueva economía.

www.nesst.org

NESSI