

La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina

José Luis Coraggio

Documento Ocasional 7
Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria

Junio 2014



Este Documento Ocasional del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) se elaboró para el proyecto sobre el Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria.

Dicho proyecto recibió el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Hivos International, la Fundación Rosa Luxemburg así como fondos institucionales de UNRISD. Visite www.unrisd.org/funding para saber más.

Copyright © UNRISD. Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación, sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza. UNRISD se alegrará en recibir tales solicitudes.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de sus autores. Su publicación no refleja necesariamente la opinión de UNRISD.

Indice

Acrónimos	ii
Resumen	iii
Introducción: El Punto de Partida para la Economía Social y Solidaria en América Latina	1
Algunas Especificidades de la Región	1
Cinco Países, Cinco Procesos	4
I. Argentina: Una política social populista de Economía Social	4
II. Brasil: Una experiencia de co-construcción de políticas públicas de ESS	8
III. Venezuela: Un proyecto de re-construcción de economía y sociedad desde el Estado	10
IV. Bolivia: Hacia un sistema económico de raíz comunitaria ("Vivir Bien")	13
V. Ecuador: Hacia un sistema económico social y solidario ("Buen Vivir")	15
La ESS como Guía Práctica para las Posibles Transiciones dentro de una Economía Mixta	17
Algunas Conclusiones	20
Referencias Bibliográficas	24
Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria	
Documentos Ocasionales	25

Acrónimos

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEB	Comunidades Eclesiales de Base
CNES	Consejo Nacional de Economía Solidaria
CONAES	Conferencia de Economía Solidaria
CONAMI	Comisión Nacional de Microcrédito
CTA	Confederación de Trabajadores de la Argentina
CUT	Central Única de Trabajadores
Ecosol	Economía Solidaria
ESS	Economía Social y Solidaria
FBES	Foro Brasileño de Economía Solidaria
IEPS	Instituto de Economía Popular Solidaria
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAS	Movimiento hacia el Socialismo
MEDES	Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social
MIES	Ministerio de Inclusión Social
MINEOP	Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular
MST	Movimiento de los Sin Tierra
ONG	Organización No Gubernamental
PSA	Programa Social Agropecuario
PT	Partido de los Trabajadores
RILESS	Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria
SENAES	Secretaría de Economía Solidaria
UEP	Unidades Económicas Populares
UNGS	Universidad Nacional de Gran Sarmiento
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social)

Resumen

Centrado en América Latina, este artículo examina el rol de las políticas pública y el marco legal en relación con la institucionalización de la Economía Social y Solidaria (ESS). Estas instituciones pueden ser respuestas formales a prácticas y demandas sociales de abajo arriba, o intervenciones dirigidas de arriba abajo. La evolución de las reformas institucionales durante la última década sugiere que (i) éstas pueden ser fácilmente revertidas o perder su fuerza a través de los cambios en las prioridades del gobierno y de los partidos en el poder, y que (ii) su consolidación depende del apoyo activo y sostenido de los actores colectivos en diálogo permanente con el gobierno. Este artículo considera estos temas a través del examen de los casos de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador. También sitúa la cuestión de las relaciones entre ESS y el estado en un contexto teórico, examinando de qué manera la ESS se posiciona en una economía mixta que incluye la economía pública, el sector privado y la economía popular. El artículo termina con la identificación de aspectos claves de las innovaciones institucionales en América Latina, los diferentes enfoques según los países y las posibilidades y desafíos de la expansión y la consolidación de la ESS en América Latina.

José Luis Coraggio es economista e investigador argentino especializado en Economía Social y Solidaria (ESS), director de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), co-coordinador de la Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria (RILESS) y co-director de la revista *Otra Economía*.

Introducción: El Punto de Partida para la Economía Social y Solidaria en América Latina

En este trabajo no nos referiremos al concepto amplio de institucionalización (en tanto que incorporación a la cultura, al sentido común) de las prácticas sociales, sino al concepto más limitado de surgimiento o resignificación de instituciones jurídicas o político-administrativas específicas de la Economía Social y Solidaria (ESS). Como veremos, estas nuevas formas pueden ser adecuaciones formales a nuevas prácticas y demandas desde la sociedad (*bottom-up*) o encuadramientos voluntaristas (*top-down*) de los comportamientos económicos por parte del Estado.

Algunas de las innovaciones institucionales vienen a sancionar (en la acepción de “autorizar o aprobar cualquier acto, uso o costumbre”, lo que implica el reconocimiento de su existencia y legitimidad) prácticas de larga data y enraizadas en la sociedad o en una parte de ella (como las propias de las comunidades indígenas).

En tanto que las innovaciones no vengán a sancionar relaciones y prácticas bien consolidadas sino intentos de modificar las prácticas predominantes (asistencialismo) o de extender ampliamente pautas de comportamiento que, aunque de larga data, pueden ser propias de grupos particulares (cooperativismo), la evolución de estas instituciones durante la década parece indicar que:

- i. pueden ser revertidas o perder fuerza fácilmente por acción voluntaria del mismo poder que las creó o por cambios de signo político de los Gobiernos;
- ii. su perduración y profundización dependerá de que sean asumidas y sostenidas por actores colectivos en permanente diálogo con los Gobiernos.

Es decir que, por ahora, no pueden ser vistas como “políticas de Estado” sino de los Gobiernos de turno; que incluso la inexperiencia de estos últimos frente a las necesidades de transición a un nuevo régimen económico puede dar lugar a cambios hacia un lado y hacia el otro en la materia que nos ocupa, y que el hecho de que en el proceso instituyente se hayan involucrado movimientos sociales de larga historia o hayan emergido otros específicamente ligados a la ESS tampoco garantiza *per se* la perduración y efectividad de estas instituciones concretas.

Algunas Especificidades de la Región

La región aglutina, por un lado, una enorme masa de pobres e indigentes (entre 35 y 60 por ciento, un total de alrededor de ciento ochenta millones de personas) y, por el otro, el índice más alto de concentración de riqueza del mundo. Se trata también una de las regiones más urbanizadas al tiempo que la pobreza urbana es ya estructural. Conserva un gran sector informal rural (explotaciones y comunidades etno-campesinas) y urbano (multiplicidad de emprendimientos por cuenta propia y familiares, principalmente en la rama de los servicios), que alcanza a la mitad de la población económicamente activa.

Por lo tanto, la masa de excluidos del mercado de trabajo formal que resultó de la acción neoliberal de las últimas tres décadas vino a sumarse a la masa preexistente de trabajadores por cuenta propia, precarios, excluidos o autoexcluidos del sistema de derechos laborales.

No puede esperarse entonces que una nueva ESS se limite a ubicar “nichos” de necesidades de servicios de proximidad todavía insatisfechas por el mercado y el Estado ni que para ello cuente con ciudadanos con alto capital social dispuestos a asumir en el contexto local la autogestión de sus necesidades o benévolamente las de otros. Existe una carencia masiva de agentes que satisfagan materialmente las necesidades básicas, una gran desigualdad en el acceso a la formación científico-técnica y una estigmatización de los pobres por las clases medias que dificulta el desarrollo de relaciones solidarias simétricas que atraviesen el espectro social.

La región atraviesa, además, una coyuntura de la que queremos destacar dos aspectos que pueden debilitar la voluntad de propiciar transformaciones estructurales en la economía:

- i. La evolución favorable de los precios de las exportaciones, la captación de renta por el Estado y sus programas sociales compensatorios generan cierto alivio con respecto al momento más álgido de crisis social a finales de siglo, cuando se debilitó la hegemonía neoliberal y se reavivó el pensamiento alternativo.
- ii. El Foro Social Mundial, que comenzó en Porto Alegre en 2001 como encuentro de los movimientos sociales opuestos a la globalización gobernada desde Davos, parece perder presencia social por su dificultad para avanzar en la generación de acuerdos y propuestas. Justamente, uno de los ejes comunes de debate había sido la Economía Solidaria, que convocó a movimientos sociales y a corrientes tales como:
 - las comunidades y pueblos originarios, afrodescendientes, etc.;
 - las corrientes de pensamiento centradas en la crítica al capitalismo, a la modernidad y al colonialismo;
 - el movimiento feminista;
 - las corrientes de educación popular (pedagogía de la liberación) y de la teología de la liberación;
 - el movimiento campesinista;
 - los movimientos ecologistas.

Estas corrientes de pensamiento o sujetos colectivos se siguen desarrollando y son críticos de la economía capitalista periférica pero avanzan lentamente en su convergencia, que tal vez alcanzó un máximo en la lucha contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En todo caso, sus propuestas de cambios económicos están tensionadas entre el deseo de superación del sistema y las reivindicaciones sectoriales que se hacen dentro del mismo sistema, por lo que la jerarquía que ocupa la propuesta de ESS en sus agendas es variable, pero en general no es su objetivo central. Tampoco se ha generalizado la formación de movimientos específicamente dedicados a promover la ESS como en el caso de Brasil.

Sin embargo, a lo largo de la década pasada, como resultado de la acción de los principales movimientos sociales (Ecuador, Bolivia), de movilizaciones espontáneas en situaciones de crisis (Argentina, Venezuela) o de la simple concentración del electorado popular alrededor de proyectos anunciados como progresistas (Brasil, Uruguay, Paraguay),

se fueron sucediendo cambios políticos, confirmados electoralmente en todos los casos, como resultado de los cuales:

- i. se desplazó el signo social (ahora más popular) de los Gobiernos de turno;
- ii. se aceleró el proceso de aplicación de nuevos programas y políticas públicas de sentido popular;
- iii. en casi todos estos países se formalizó la institucionalización de la ESS mediante nuevos marcos legales, ya sea reconociendo sus formas propias, definiendo nuevas responsabilidades del Estado o modificando los marcos constitucionales;
- iv. se expandió un sistema de redes virtuales que imprimió mayor velocidad a la mutua influencia de los procesos de cambio, en particular en lo referente a la ESS.

En los cinco casos que se presentan en este documento se pueden percibir cambios significativos en los formatos institucionales en tan solo una década. No obstante, mientras que los cambios jurídicos en Argentina y Brasil son ajustes menores al marco preexistente, en Brasil se está iniciando la institucionalización de nuevas prácticas en la co-construcción de política para la ESS. Por su parte, en Bolivia y Ecuador se proponen cambios de gran profundidad que requerirán una larga transición, pero tienen la ventaja de estar sustentados en una historia de formas de resistencia o supervivencia económica hoy reconocidas. Por otra parte, en Venezuela se están proponiendo cambios mayores pero a partir de tipos ideales construidos que requieren no solo recursos sino también un cambio en la cultura de los actores económicos.

En todos los casos se da una contradicción entre:

- i. por un lado, el tiempo de atención a lo urgente, reflejado tanto en las prácticas de supervivencia de los sectores empobrecidos y excluidos, acuciados por mejorar sus condiciones de vida de inmediato, como en los programas públicos focalizados propuestos para atender la emergencia, y
- ii. por el otro, los tiempos más largos requeridos para inducir la consideración de opciones de acción asociativa encuadradas en la ESS, así como para apreciar políticamente un proyecto de construcción efectiva de otras estructuras económicas de conformidad con valores éticos y objetivos propios de la ESS.

No podemos dejar de subrayar la ya mencionada coyuntura del mercado mundial, que favorece de manera excepcional a estas economías en cuanto que sus modelos productivos extractivistas permiten a los Gobiernos captar parte de la renta a nivel internacional, aliviar la tenaza del endeudamiento externo y posibilitar grados de autarquía y de autonomía inéditos. Esto confiere, en cierta manera, un margen importante para el aprendizaje y las rectificaciones si las nuevas instituciones no dan resultados al poco de su implantación. Sin embargo, por razones éticas y políticas, estos márgenes se estrechan por la urgencia, que no ha menguado, de dar respuestas sustentables a la exclusión y el empobrecimiento masivos que resultaron de la aplicación de la política neoliberal sobre la base de un régimen de acumulación capitalista periférico.

Cinco Países, Cinco Procesos

I. Argentina: Una política social populista de Economía Social

Este caso se ubica dentro de un estilo populista de gestión, basado en la movilización desde el Estado –socialmente desestructurada pero masiva– de personas y recursos, cuya legitimidad está fundada en la eficacia para resolver o aliviar problemas acuciantes de la vida cotidiana de las mayorías.

El populismo no genera una sociedad organizada en agrupamientos solidarios autónomos capaces de conformar un espacio público de co-construcción de políticas del Estado, sino que admite una sociedad desorganizada socialmente pero en condiciones de ser conducida políticamente como masa. En el encuentro entre organizaciones de base y el partido populista opera esta tensión. El fácil acceso a recursos del Estado puede generar anomia y tendencia a la desorganización o bien la adscripción pasiva a proyectos políticos heterónomos.

Las políticas son ideadas desde el partido de Gobierno o sus funcionarios, intentando i) representar y dar respuesta a los deseos inmediatos de los sectores populares, ii) resolver problemas de gobernabilidad, iii) consolidar o mantener una masa de maniobra electoral. No hay co-construcción de políticas, pero sí participación vía descentralización de la ejecución, en parte por la imposibilidad del aparato burocrático de ejecutar programas masivos. Se reconoce y convoca a los agentes de las políticas pero dentro de un estilo populista –donde los funcionarios representan el brazo tecno-ejecutor del líder, que mantiene la iniciativa– y sin posibilidad de participación democrática en el diseño de las políticas. Muchos de estos rasgos se aprecian también en el caso de la Revolución Bolivariana de Venezuela¹.

Con el nuevo Gobierno de 2003, ante la constatación de que la crisis del empleo será prolongada, se da una evolución reflexiva de la política social que desemboca en la incorporación, aparentemente para durar, de la política denominada “de economía social” (reducida a la promoción de emprendimientos mercantiles aunque de trabajo asociado autogestionado). Se va institucionalizando la “política social de economía social” focalizada en los sectores pobres o con problemas de empleo y dirigida a su inclusión en el mercado. En lo simbólico, se registran cambios explícitos en el lenguaje (como el de “beneficiarios” a “titulares de derecho”). Al mismo tiempo, se mantiene la centralidad de la política laboral progresiva a cargo del Ministerio de Trabajo (reajuste de salarios, restitución de derechos de los trabajadores y, en particular, el de negociación colectiva, presión hacia la formalización del trabajo) y de las políticas de familia (asignaciones familiares por hijo, extensión de la seguridad social, etc.),² vistas como la reafirmación de un modelo de desarrollo capitalista ordenado, con un Estado abocado a lograr la cohesión social, pero no como instrumentos de una nueva perspectiva para la economía como la que puede propiciar lo que denominamos Economía Social y Solidaria.³

¹ Ver Lander 2007.

² Sobre los sistemas de seguridad social como parte de la economía social y solidaria, ver Hintze 2011b y Danani y Hintze (2011).

³ Sobre esto, ver: Coraggio, 2008 y 2011b.

Un antecedente inmediato data de diciembre de 2001 cuando, ante las consecuencias sociales del fin del modelo de convertibilidad, la protesta popular y la represión desatada hicieron evidente una crisis de gobernabilidad que llevó a la renuncia del Gobierno de la Alianza. Como respuesta de emergencia, el Gobierno provisorio puso en marcha un programa, pensado como seguro de desempleo, denominado “Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Este plan asignaba una transferencia mensual de aproximadamente cincuenta dólares por un período inicialmente limitado (hasta fin de ese año o hasta cuando durara la emergencia ocupacional) a quienes estuvieran desempleados y a cargo de hogares pobres. A cambio, se esperaba la participación o generación de una iniciativa de autoinserción “productiva”. Como alternativas al emprendimiento mercantil autogestionado se admitían tanto trabajar para empresas privadas con un complemento salarial como realizar trabajos comunitarios o formarse. Sin embargo, no se dieron las condiciones para poder hacer efectiva ninguna de estas actividades en la amplitud prevista en el programa (más de un millón y medio de beneficiarios).

En agosto de 2003, el nuevo Gobierno decidió dar continuidad al Plan, ahora denominado “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social ‘Manos a la Obra’”, pero con el objetivo declarado de conseguir la inclusión social por vía de proyectos socio-productivos (incluyentes y generadores de ingresos) basados en el trabajo asociativo y autogestionado de al menos cinco personas. Esto era congruente con la presión de quienes, entre otros, la Iglesia, decían temer por el efecto de las políticas de transferencia sobre la “cultura del trabajo”. A la vez, tras quedar manifiesta la insuficiencia de la transferencia antes mencionada y de la mera capacitación para promover actividades sostenibles, se creó un fondo dirigido a transferir recursos de inversión a fondo perdido financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para aquellos proyectos que fueran potencialmente sostenibles.

Explícitamente, el Plan se propuso impulsar:

- i. emprendimientos productivos o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos o comunitarios;
- ii. constitución de fondos solidarios;
- iii. fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales;
- iv. fortalecimiento de espacios asociativos, Consejos Consultivos y organizaciones de la sociedad civil;
- v. capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales;
- vi. asistencia técnica y capacitación a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos.

El enorme número de beneficiarios potenciales (1,8 millones) y la confirmación de que la crisis sería de larga duración, sumado a las dificultades para una rápida capacidad de autogestión del trabajo, fueron llevando paso a paso a avanzar en la institucionalización de una política sostenida de Economía Social. Esta ha terminado por ser considerada oficialmente como “parte de la política económica”, si bien quedó orgánicamente bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Social.

Algunas instancias de esta institucionalización fueron:

- La creación de la misma Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local, hoy llamada Secretaría de Economía Social, como parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Esta ubicación en el organigrama estatal muestra claramente que en su origen se trató de una política compensatoria dirigida a los sectores más pobres.
- La integración del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), encargado de legislar, controlar y promover la economía social con respecto a Cooperativas y Mutuales, dentro del Ministerio de Desarrollo Social, lo que podría permitir una integración conceptual del sector tradicional en las nuevas formas de la ESS. Se trata del mismo caso que el del reciente programa “Argentina Trabaja”, que impulsa la formación de cooperativas como parte de la política de inserción, donde los equipos del INAES asumen la capacitación de los futuros cooperativistas. Esta perspectiva dependerá de cambios sustanciales en las funciones y sentido del INAES, tradicionalmente más ocupado de la regulación que de la promoción del sector.
- La creación, en el año 2004, del Registro Nacional de “Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” para registrar individualmente a los microemprendedores sociales con el fin de permitirles salir de la irregularidad y acceder a una forma simplificada de personalidad fiscal: el llamado “monotributo social”, que permite a las personas físicas inscritas realizar actividades de comercio con factura y tener acceso al sistema de seguridad social (servicio de salud, aporte jubilatorio), y que a fecha de hoy cubre a 350 000 personas.
- La decisión administrativa de 2004 de reducir el mecanismo de pago de las transferencias por medio de cheques o en efectivo mediante la difusión del uso de tarjetas magnéticas de débito. De ello se desprenden efectos colaterales, como la reducción de los “costos” de la manipulación clientelista de los mediadores con respecto a los beneficiarios, el manejo por parte de los bancos privados de esa masa mensual de recursos y la canalización de la nueva demanda de bienes de consumo básico a los grandes monopolios minoristas.
- En el año 2006 se promulgó la Ley Nacional 26.117 “de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social” y, siempre bajo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se creó la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), a la que se asignó un presupuesto anual de veinticinco millones de dólares. De esta manera, el Estado asumió el compromiso de promover el microcrédito (con tasas subsidiadas) con fondos públicos.
- El Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Programa Social Agropecuario (PSA) del Ministerio de Agricultura ampliaron aceleradamente su cobertura a partir de la crisis de 2001 y promovieron la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar, especialmente la consistente en huertos familiares o comunitarios con sentido social (para abastecer centros de salud, escuelas, alojamientos para sectores sin techo, etc.). Esta política se mantiene y se ha extendido con gran capilaridad al conjunto del territorio nacional. A partir de 2007, tras una prolongada reflexión, se enmarcó como parte de una política de desarrollo de la Economía Social.
- Igualmente, el Instituto de Tecnología Industrial y el Ministerio de Trabajo disponen de programas de capacitación y asesoría que atienden a nuevos emprendimientos de trabajadores autogestionados, incluidas las empresas recuperadas por los trabajadores (si bien no se promueven nuevas recuperaciones).
- A partir de 2006, el Ministerio de Educación impulsó la creación de grados técnicos de Economía Social y Desarrollo Local. Como resultado, más de una decena de provincias apoyaron la incorporación de estos programas de formación de técnicos.
- En el año 2009 se promulgó la Ley 26.355/2009 de Marca Colectiva con el objetivo de “mejorar la capacidad de venta de los agrupamientos de las unidades económicas, organizar estrategias comunes de producción y comercialización, desarrollo en escala, visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus

productos en relación con los valores que los determinan a través de un signo distintivo de identificación y nombre propio, campañas de mercadotecnia o posicionamiento, exposición y ventas”.

- En junio de 2011 se promulgaron modificaciones a la Ley de Quiebras, mediante las cuales se da prioridad a los trabajadores para adquirir un crédito y continuar con la producción de la empresa. El propósito de la ley es completar la formalización como cooperativas de trescientas empresas recuperadas por sus trabajadores a partir de la crisis de 2001 y facilitar esa opción para otras 3 000 empresas que están inmersas en procesos de quiebra que afectan a 200 000 trabajadores. Esta iniciativa legislativa conlleva un reconocimiento de las empresas recuperadas y de su estatus como asociación de trabajadores autogestionados en conflicto abierto con el capital y les da derecho al apoyo del Estado.

Recientemente, la ministra de Desarrollo Social indicó que una de sus dos principales líneas de política social era la promoción de formas de Economía Social y del apoyo con alcance universal a las familias pobres mediante asignaciones monetarias por hijo. En esta línea, bajo la reciente etiqueta de “Argentina Trabaja”, se propone fomentar la integración de hasta 100 000 trabajadores desocupados en nuevas cooperativas de trabajo con un tamaño medio de entre cincuenta y sesenta trabajadores y a partir de personas indigentes, normalmente sin cualificación. El programa prevé un fondo de salarios y materiales por un periodo limitado, confiando en que las cooperativas puedan seguir funcionando sin estos subsidios. En todo caso, queda patente que estos programas ven la Economía Social no como una alternativa a las empresas de capital o públicas, sino como una opción para suplir, al menos parcialmente, la insuficiencia de las políticas de inversión y generación de empleo por estos actores.

La aplicación de todos estos programas se ha encontrado con las limitaciones del Estado, por lo que se han convocado una multiplicidad de actores, Gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, etc., que operan como intermediarios de las políticas y sus recursos. El discurso oficial manifiesta una alta valoración de la integración territorial de estas iniciativas. Además, se han abierto diversas instancias de participación local, pero estas no han ofrecido resultados que permitan avanzar hacia una cogestión desde el plano local. En este sentido, es fundamental la voluntad de los Gobiernos municipales, poco predispuestos a permitir la entrada de actores locales convocados por políticas nacionales. No obstante, en general, su objetivo es posicionarse como mediadores discrecionales de los recursos nacionales por razones electorales.

A modo de imitación de la iniciativa del Gobierno nacional, durante la década se generalizó la formación de instancias gubernamentales de carácter provincial o municipal con la misión de promover la economía social. Así “en siete años fue establecida a nivel nacional, 14 de las 24 provincias crearon unidades organizativas vinculadas a la ESS, y lo mismo hicieron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los dos municipios de mayor tamaño del país” (Hintze et al. 2009). Es necesario resaltar que estas instancias tienen generalmente el nivel de Direcciones (por debajo de subsecretarías de Gobierno) y que están ubicadas en los equivalentes de un Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de las políticas dirigidas a los sectores pobres y vulnerables.

Otro elemento importante es que una de las dos centrales obreras, la Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA), incorporó en su agenda la reivindicación del

estatuto legal del trabajador autogestionado, un importante componente de la institucionalización de la Economía Social, aunque hasta el momento no se han logrado resultados.

Para concluir, consideramos que en Argentina se vienen desarrollando innumerables y significativos avances típicos de la ESS, pero la limitada concepción que predomina sobre su alcance y la falta de sistematización de estos avances⁴, así como la ausencia de un movimiento relativamente autónomo equivalente al brasileño, conspiran contra su visibilidad y, lo que es más importante, contra la posibilidad de generar una estrategia orientada hacia la construcción de otra economía.

II. Brasil: Una experiencia de co-construcción de políticas públicas de ESS⁵

Mientras que en Argentina el discurso estatal habla de “Economía Social”, en Brasil el nombre utilizado es “Economía Solidaria” (Ecosol). La génesis de las políticas públicas para la ESS en Argentina se remonta a la coyuntura de emergencia que reclamó políticas sociales urgentes para contener la masa de nuevos excluidos y empobrecidos, lo que impuso el adjetivo “social” en el sentido de “dirigido a los pobres” (y nuevos pobres). En el origen del caso brasileño, en cambio, se encuentran las organizaciones de actores autodenominados “de economía solidaria”. Este fue incluso el nombre con el que se bautizó a la instancia del Gobierno por la cual pugnaron ante el Gobierno de Lula da Silva y cuya creación tuvo lugar en el año 2003.

Una característica del caso brasileño es que la Economía Solidaria aparece, aunque sea en un rango menor, en el discurso de varios ministerios: Desarrollo Agrario, Educación, Desarrollo Social y Combate al Hambre, Trabajo y Empleo, si bien la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) está adscrita a este último. Los documentos de política estatal ven la Ecosol como una vía para resolver la desocupación más que como una opción estructural (*Otra economía*). Sin embargo, cabe señalar que la visión de la Ecosol es mucho más amplia, aunque en la práctica su acción colectiva esté limitada a los emprendimientos asociativos autogestionados por los trabajadores, donde las políticas públicas son un instrumento de apoyo, ampliación y encadenamiento de los emprendimientos de este sector. De hecho, el importante registro y análisis periódico de la Ecosol se concentra en los emprendimientos, las asociaciones y los grupos informales, sin incluir otras formas de organización (véase el caso de Venezuela) ni referirse a características estructurales del sistema económico (caso de Ecuador).

Sin embargo, la característica distintiva de Brasil es la conformación previa de un movimiento de Ecosol, institucionalizado bajo el título de “Foro Brasileño de Economía Solidaria” (FBES), que hoy incluye tres actores: los emprendedores económicos solidarios, los promotores de la sociedad civil y los gestores públicos. Su origen se remonta al primer acontecimiento del Foro Social Mundial (2001) en que se constituyó el Grupo de Trabajo Brasileño de Economía Solidaria. Este movimiento fue el que, con la asunción en 2003 por Lula da Silva, proveniente del Partido de los Trabajadores (PT), impulsó la creación

⁴ Para ver avances en la sistematización no solo de Argentina sino de la región, pueden encontrarse casos en el sitio de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (www.riless.ungs.edu.ar) y, para el caso de Argentina, en Cittadini, et al. 2010.

⁵ La cobertura de este caso y del de Venezuela se basa en gran medida en los datos organizados por Hintze 2011a. Ver también Gaiger (2007).

de la SENAES y obtuvo la designación de Paul Singer, economista socialista y uno de los fundadores del PT. Simultáneamente, se creó el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) como órgano consultivo y propositivo, con una composición de varios actores similar a la del FBES⁶. Este grado de institucionalización de la relación entre estado y sociedad civil ha generado también una correspondiente burocratización del movimiento, a nuestro juicio inevitable si se propone la co-construcción.

Tanto la SENAES como el FBES han mostrado vocación por la descentralización mediante la generación de estructuras locales y estatales que se articulan con las instancias nacionales. Las instancias estatales y municipales, más cercanas a la población destinataria, han tendido a interpretar estos programas como asistenciales y de corto plazo⁷. Otra característica de los programas públicos ha sido el intento de lograr que la política para la Ecosol sea transversal, como se intenta mostrar sumando las acciones en el ámbito de los diversos ministerios que pueden relacionarse con la promoción de la Ecosol. No obstante, parece lejana la posibilidad de que el Gobierno nacional asuma efectivamente la Ecosol como una línea prioritaria y esté dispuesto a crear un Ministerio de Economía Solidaria, como reclama el FBES. Las dificultades para lograr una ley de economía solidaria expresan una resistencia de parte del Estado a reconocerla como vía permanente de desarrollo alternativo.

Sin embargo, el discurso de la SENAES va más allá de la política social compensatoria y propone la Ecosol como una forma alternativa de organización de los procesos económicos. En cuanto al estatuto del trabajador asociado, la Conferencia de Economía Solidaria (CONAES) ha planteado su reconocimiento y el acceso a derechos como la seguridad social y el equivalente de un seguro de desempleo en caso de caída estacional de la actividad, hasta ahora sin resultados. Recientemente, en noviembre 2010, y poco antes de terminar su mandato, el Gobierno de Lula creó el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario, de acuerdo con la petición de la II CONAES.

El PT tiene origen en los activistas de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) surgidas durante la dictadura militar, lo que imprime una orientación basista a una de las corrientes de este partido. Sin embargo, el FBES participó activamente en la creación de la SENAES y en la designación de su secretario y dedicó buena parte de su actividad a la participación en el diseño y control de la aplicación de las políticas estatales para la Ecosol, lo que incluye el reclamo de la asignación de fondos y de un marco legal para el trabajo asociativo autogestionado. En este sentido, la Central Única de Trabajadores (CUT), también controlada por el PT, convocó a las universidades nacionales a apoyar los emprendimientos de la Ecosol, a raíz de lo cual se formó Unitrabalho, una red de ochenta universidades que asumieron el compromiso de participar en la formación de los emprendimientos de la Ecosol, en particular a través de incubadoras. Posteriormente, la CUT apoyó la formación de cadenas productivas de Ecosol.

Paradójicamente, el origen común de las organizaciones del movimiento de Economía Solidaria y del PT puede hacer que la institucionalización alcanzada sea vulnerable a la sucesión por otro partido o por otra corriente del PT en el Gobierno. Un ejemplo es el

⁶ Conferencias y Consejos son instancias creadas por la Constitución de 1988 para el encuentro entre funcionarios y actores sociales organizados alrededor de temas o problemas como salud, transporte, etc.

⁷ Ver Susana Hintze, 2011a.

del presupuesto participativo impulsado por el PT en Porto Alegre, que después de más de diez años de práctica se creía institucionalizado como parte de la cultura política democrática más allá de la voluntad del partido de Gobierno, pero que se desbarató cuando el PT perdió las elecciones. Esto estuvo a punto de confirmarse cuando el nuevo Gobierno del PT, con la presidencia de Dilma Rousseff, envió al Congreso una propuesta de que la SENAES y el CNES pasaran a formar parte de la Secretaría de Micro y Pequeñas Empresas (31 de marzo de 2011). Algunos interpretaron esto como una medida regresiva en tanto que el FBES, respaldado por su pleno con la participación de 20 000 miembros, venía reclamando la creación de un ministerio fundamentado en el que debía colocarse la Ecosol como parte de las políticas de desarrollo de Brasil y propugnar otro modelo de producción, comercialización y consumo. Consideraron que ubicarlos en la Secretaría de Pequeña y Mediana Industria era limitarlos a la función de inclusión productiva y generación de empleo e ingreso dentro del mismo régimen de acumulación capitalista precarizador y desigual⁸. La movilización subsiguiente logró una reversión de esta medida adoptada sin consulta previa.

La política actual es muy limitada para conseguir una visión orientada hacia otra economía. En Brasil, una propuesta de economía social y solidaria en el contexto nacional debería vencer el grave problema de la redistribución inequitativa de la tierra agraria. El Movimiento de los Sin Tierra (MST) tiene unos 20 000 miembros en todo Brasil y actúa junto a unas 60 000 familias campesinas en la lucha por la tierra. Más de 100 000 familias viven actualmente en campamentos informales a la espera de tierras y, aunque 500 000 ya fueron asentadas, según datos del MST, en todo el país viven más de cuatro millones de familias sin tierra. Sin embargo, su principal dirigente afirma que la concentración de la tenencia no solo no ha disminuido sino que ha aumentado bajo el Gobierno del PT. El sistema institucional hace que las acciones para recuperar tierras improductivas puedan tardar entre una y dos décadas en aplicarse. Los tiempos de la justicia son lentos cuando no hay fuerza o voluntad política para la reinstitucionalización de la jerarquía entre el derecho a la propiedad privada ilimitada o el derecho a la vida de los desposeídos.

III. Venezuela: Un proyecto de re-construcción de economía y sociedad desde el Estado

El actual proceso de Revolución Bolivariana en Venezuela se remonta a la protesta popular ante las políticas neoliberales (Caracazo) de febrero de 1989, el levantamiento militar encabezado por el teniente coronel Hugo Chávez (1992) y su posterior elección como presidente en 1998. Posteriormente se suceden una serie de elecciones y referéndums democráticos que reafirman la legitimidad de un proceso de transformaciones que Chávez indica que será de transición al socialismo en el Foro Social Mundial de 2005.

En el caso de Venezuela, encontramos una profusión de nombres dados por el mismo Gobierno en el transcurso de doce años (economía social, comunal, popular, etc.) que de algún modo refleja el apurado proceso de búsqueda, experimentación y aprendizaje que

⁸ También podría interpretarse que con esta medida se aceptó una línea propositiva del movimiento: que la Ecosol sea vista como una línea de desarrollo económico y social (tal como se ha venido diciendo de las pymes durante algunas décadas).

allí está aconteciendo. Se observa también una evolución del sentido de la propuesta de economía social, que va desde la democratización del mercado y el capital, donde la economía social es vista como una vía alternativa y complementaria a la economía privada y pública, basada en empresas asociativas y microempresas autogestionadas, hasta la construcción del “socialismo del siglo XXI”.

De cualquier manera, a diferencia de los dos casos anteriores y, como se verá también en Ecuador y Bolivia, aquí se observa una fuerte relación entre las propuestas de ESS y un proyecto de construcción de otro sistema económico.

En su artículo 308, la nueva Constitución⁹ dispone que “el Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular”.

En julio de 2008 se promulga la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, que tiene por objeto desarrollar y fortalecer el poder popular, estableciendo las normas, principios y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del Sistema Económico Comunal, integrado por “organizaciones socio-productivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, para satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa”.

Entre otros, se enumeran los siguientes principios económicos de la nueva economía: democracia participativa, complementariedad, primacía de los intereses colectivos, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, eficacia, eficiencia, efectividad, control social, defensa y protección ambiental. Se propugna una organización y articulación desde los municipios (comunidades) como territorios con su propio proyecto y capacidad de autogestión a través de Consejos y Comités comunales. Se reconocen e incentivarán relaciones de trueque entre las comunidades y sus diversas empresas. Las formas propuestas (no se trata de un reconocimiento de formas preexistentes sino de una construcción innovadora) son:

- i. Empresas de propiedad social directa local: constituidas por las instancias de poder popular en sus respectivos ámbitos territoriales, destinadas en lo inmediato al beneficio de los productores y productoras que las integran y de la colectividad a las que corresponden; gestionadas por el poder popular que las constituyó.
- ii. Empresas de propiedad social indirecta local: como las anteriores, pero constituidas por el poder público y gestionadas por el mismo, transferibles a una instancia de poder popular.
- iii. Unidad productiva familiar: es una organización cuyos integrantes pertenecen a un núcleo familiar que desarrolla proyectos socioproductivos dirigidos a satisfacer sus necesidades y las de la comunidad.
- iv. Grupos de intercambio solidario: conjunto de *prosumidores* (productores y consumidores) organizados voluntariamente con la finalidad de participar en

⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm

alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario. Se propicia que estos grupos creen su propia moneda y establezcan un tipo de cambio con almoneda nacional.

Se observa que las comunidades o poderes populares se basan en la asociación voluntaria antes que en comunalidades preexistentes. La política pública tiene entre sus objetivos incentivar y apoyar la formación de estas articulaciones de empresas comunitarias o mixtas con participación estatal. A pesar de propugnarse el desarrollo endógeno como modelo de desarrollo desde los territorios, la coordinación de la gigantesca movilización que implica construir la economía desde cada una de sus localidades está centralizada en el Ministerio del Poder Popular, de orden nacional. Es necesario reconocer que la historia de la sociedad venezolana indica una débil organización previa, por lo que encomendar a la iniciativa regional un proyecto de esta envergadura tendría resultados erráticos. Por otro lado, dirigir un proyecto de cambios y de innovaciones culturales y materiales tan fuertes es una tarea compleja para ser resuelta desde los centros nacionales de decisión.

Venezuela es entonces un caso de institucionalización de arriba hacia abajo, desde el Estado a la sociedad, que se encuentra con el doble obstáculo de un estado burocrático y resistente a las nuevas políticas y una sociedad sin suficientes organizaciones que puedan proponer con autonomía o asumir las consignas del Estado. Se ha intentado incentivar la voluntad y disposición a la cooperación volcando una gran cantidad de recursos a la formación de nuevas empresas de producción social, en particular cooperativas, con resultados muy por debajo de los previstos (tan solo está funcionando el 10 por ciento de las cooperativas impulsadas).

Por otro lado, dado que la institucionalidad heredada (organización burocrática del Estado, disposiciones y capacidades de los funcionarios públicos y cultura política rentística de la población) se manifestó como resistente al tipo y velocidad de las transformaciones impulsadas desde el Gobierno nacional, se generó una nueva institucionalización de las prácticas de intervención, con nuevos actores: las misiones, paralelas a las estructuras del Estado, una de las cuales (“Vuelvan Caras”) tuvo a su cargo la movilización de recursos y estímulos a las iniciativas económicas desde las comunidades. Es notable el énfasis que se ha puesto en generar procesos endógenos de producción para resolver las necesidades locales antes que la usual tendencia a promover la producción para la exportación.

A tal fin, la nueva institucionalidad incluye las siguientes instancias:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que ya registra una reforma posterior. En ella se introduce la Economía Social y el mandato de que “Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios [...], estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas [...] como una estrategia para la democratización del mercado y del capital [...]”.
- Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social (MEDES, 2002), después transformado en el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular (MINEOP, 2004), nuevamente rebautizado como Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (2009).
- Misión “Vuelvan Caras”, cuyo objetivo es “promover el cambio del modelo económico, social, político y cultural, centrándose en la educación y el trabajo”.

- Creación de Consejos Comunales (2006), cuyo objetivo es que la sociedad organizada participe directamente de la gestión de las políticas y proyectos públicos. En la Asamblea Nacional se trata el proyecto de Ley Orgánica de las Comunas (2010), que define la comuna como una “entidad local socialista constituida por iniciativa soberana del pueblo organizado, donde y a partir de la cual se edifica la sociedad socialista”. En otros instrumentos legislativos se indica que las especificidades que definen las organizaciones comunitarias son la cooperación, el trabajo asociado, la orientación a proveer servicios colectivos y el intercambio solidario.
- Ley para el fomento y desarrollo de la Economía Popular (2008), con el objetivo de impulsar el modelo socio-productivo comunitario basado en proyectos impulsados por las comunidades organizadas.
- Existe un programa de transformación de las empresas del Estado o privadas en empresas de producción social controladas por las comunidades o los trabajadores. Se definen como Empresas de Propiedad Social o Empresas de Producción Social Indirecta las gestionadas por el Estado en representación de la comunidad, que tiene participación mientras se transfiere el control a los trabajadores a medida que se van organizando en unidades colectivas. Mientras, el Estado puede conservar el control de las mismas si se las considera estratégicas. Se diferencian de las Empresas de Producción Social Directa en cuanto que estas surgen por autodeterminación de las poblaciones y asumen la forma de cooperativas de trabajo (2008).

Se enfatizan las nuevas relaciones sociales en el marco de la empresa (los trabajadores son propietarios y la gestionan democráticamente) y su relación con la comunidad de la que forman parte. En cuanto a una visión más sistémica del papel que desempeñan en el modelo de acumulación, destaca su función en la sustitución de importaciones, particularmente de los componentes de la canasta básica, principalmente alimentos, haciendo hincapié sobre un cierto grado de autarquía local (desarrollo endógeno). Se propicia la integración en cadenas productivas. Es notable el cambio de énfasis respecto al modelo usual de desarrollo local en la región, orientado a ubicar un nicho de mercado para la integración de la localidad vía exportación.

La referencia continua al papel de la Economía Social en el sistema económico caracteriza su objetivo como el de lograr “un cambio en el modelo de apropiación y distribución de excedentes”. La no referencia a la *generación* de excedentes se explica en tanto que la fuente principal es la producción y exportación de petróleo, del cual el Gobierno ha logrado captar una proporción mucho mayor por la renegociación con las empresas concesionarias. Asimismo, el Gobierno ha afirmado que va a “sembrar” el petróleo para el desarrollo de la economía nacional. Efectivamente, para materializar estas transformaciones se transfirieron importantes recursos del Estado a los proyectos de formación de cooperativas, con fuertes dificultades para la constitución real de las nuevas empresas (entre un 5 y un 15 por ciento de las registradas inicialmente).

IV. Bolivia: Hacia un sistema económico de raíz comunitaria (“Vivir Bien”)

En el caso de Bolivia cabe destacar que se llega al actual Gobierno con un presidente indígena tras un proceso de lucha por parte de los movimientos sociales, con protagonismo del movimiento de los pueblos originarios (con una historia adicional de sindicalismo), que incluye hitos tales como la “guerra” contra la privatización del agua iniciada en el año 2000 y retomada en 2004 hasta 2005; la de la legalización de la coca del año 2002 y aquella en defensa la nacionalización del gas en 2003, que provocó la caída del Gobierno. Todas estas reivindicaciones son propias de una propuesta de cambio del

régimen económico hacia uno de Economía Social tal como lo entendemos para Latinoamérica.

El Movimiento hacia el Socialismo (MAS) constituyó un nuevo Gobierno en 2005 y en 2006 emitió el Decreto Supremo 28701, por el que se nacionalizaron los hidrocarburos. Asimismo, convocó una Asamblea Constituyente a partir de cuyas deliberaciones se proclamó una nueva Constitución en febrero de 2009.¹⁰ En su artículo 306 se establece que la economía plural está compuesta por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa y que se articula según los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Se aclara que la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el “Vivir Bien” colectivo. También se da prioridad a la redistribución de los excedentes económicos mediante la provisión de bienes públicos y la inversión productiva. En contradicción con las propuestas neoliberales, se asigna al Estado la tarea de dirigir los procesos económicos y se recupera el principio de planificación a cargo del Gobierno nacional y los Gobiernos regionales.

La Constitución indica que el Estado:

- Reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria, que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y la visión propios de los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos.
- Priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de pequeños productores urbanos y rurales y promoverá el desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país.
- Protegerá y fomentará las organizaciones económicas campesinas, así como las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos.
- Facilitará el acceso a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y a los servicios financieros de los sectores de la micro y de la pequeña empresa, de la artesanía, del comercio, de los servicios, de las organizaciones comunitarias y de las cooperativas de producción.
- Dará preferencia en las compras del Estado a la producción artesanal con identidad cultural y las pequeñas empresas, así como a las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores.
- Reconocerá, promoverá, fomentará y regulará la organización y el desarrollo de las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación.

Es evidente que este nuevo marco constitucional priorizará las formas económicas centradas en el trabajo autogestionado que componen la economía popular. Sin embargo, en un contexto en el que la oposición de base clasista y regional no ha cedido, no pueden acelerarse los tiempos para avanzar en cambios estructurales.

Por otra parte, dada la situación social heredada, con un 45 por ciento de pobreza extrema, se explica que las políticas aplicadas hasta la fecha se hayan focalizado en una

¹⁰ Asamblea Constituyente de Bolivia, Nueva constitución política del Estado, Congreso Nacional, s/l, Octubre de 2008. www.justicia.gob.bo/index.php/normas/doc_download/35-nueva-constitucion-politica-del-estado.

política social de redistribución mediante bonos monetarios (ayuda escolar, pensiones a ancianos, atención prenatal) y mediante la inversión para la provisión de servicios básicos (salud, educación, saneamiento).

En cuanto a las nuevas formas de organización económica reconocidas, se ha avanzado en el otorgamiento de personalidad jurídica a las comunidades, una condición necesaria para que el Estado pueda asignar recursos y contratar con las comunidades.

La Constitución dedica también especial atención al acceso a la tierra y la limitación de latifundios improductivos, lo que implica una nueva institucionalización del derecho de propiedad privada y su reversión cuando haya dado lugar a una extrema concentración. En este ámbito se han producido novedades recientemente, al anunciarse que se entregarán a campesinos e indígenas cuatro millones de hectáreas de tierras fiscales y que hasta el año 2013 se habrían completado entregas por cincuenta y dos millones de hectáreas, revirtiendo las entregas de Gobiernos anteriores a sectores privados de tierras que siguen improductivas.

V. Ecuador: Hacia un sistema económico social y solidario (“Buen Vivir”)

En la década pasada, tres presidentes electos fueron destituidos en Ecuador por grandes movilizaciones sociales de repudio por su incumplimiento de las promesas electorales. En 2006 resulta triunfador el actual presidente Rafael Correa, de Alianza País, quien convoca una Asamblea Constituyente que redacta una nueva Constitución¹¹ en continua consulta con los principales sectores y movimientos sociales.

La nueva Constitución establece que se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras, las empresas públicas o privadas, mixtas, familiares, domésticas, autónomas, comunitarias, asociativas y cooperativas. Las seis últimas conforman la economía popular, y las tres últimas, la economía popular solidaria.

Se creó el Instituto de Economía Popular Solidaria (IEPS) dentro del Ministerio de Inclusión Social (MIES) y después de tres años de debates, en 2011 fue promulgada la ley de Economía Popular y Solidaria. Igualmente, el Plan Nacional del “Buen Vivir” reconoce las formas de la economía popular solidaria y anuncia la creación de mecanismos de participación para la definición de las políticas públicas. Hasta ahora no se ha avanzado en esto último de manera sustancial, lo que muestra la resistencia de las instituciones anteriores (burocracia estatal, cultura política de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general).

El artículo 283 de la Constitución de la República establece que “el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine” y agrega que “la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la Ley e incluirá los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

¹¹ Asamblea Constituyente de Ecuador. Constitución del Ecuador, s/1 2008.
www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

La Ley de Economía Popular y Solidaria es posiblemente el instrumento específico de institucionalización jurídica de la economía social y solidaria más desarrollado de la región, por lo que le dedicaremos mayor atención.

La Ley caracteriza las organizaciones de la economía popular como orientadas a “satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”.

A continuación, condiciona la aplicabilidad de la Ley a que las organizaciones por ella promovidas y reguladas se basen en: i) la búsqueda del buen vivir y del bien común; ii) la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; iii) el comercio justo y consumo ético y responsable; iv) la equidad de género; v) el respeto a la identidad cultural; vi) la autogestión; vii) la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas y viii) la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Establece que la Economía Popular Solidaria se integra por asociaciones, cooperativas y comunidades, como se ha comentado anteriormente, pero agrega las Unidades Económicas Populares (UEP), es decir, organizaciones no formales ni necesariamente solidarias de la economía popular de las que se requiere personalidad jurídica pero se ofrecen procedimientos simplificados (la inscripción en un registro) para permitir esta formalización.

Con mayor precisión se definen como UEP “las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad”.

Otra característica de esta Ley es que incluye, junto a las UEP y las comunidades, las cooperativas y asociaciones de todo tamaño y, en particular, el sector de cooperativas financieras que pugnaba por quedar fuera de esta Ley y sumarse al sector bancario. La Ley genera nuevas instituciones que garantizan la afluencia de fondos al sistema de finanzas solidarias, así como de fondos de liquidez y de seguro de los depósitos, lo que lo convierte en un efectivo competidor del sistema bancario en la captación de ahorros y da lugar a un espacio de regulación de la proliferación de iniciativas de microcrédito en el país.

Las movilizaciones que acompañan los procesos de definición de estos cambios muestran que la institucionalización de nuevas formas de economía solidaria se enfrenta a fuerzas e intereses poderosos que debe vencer, lo que requiere un proyecto no solo social sino también político que requiere la participación de las organizaciones específicamente políticas.

La Constitución ecuatoriana contempla cambios muy significativos en las relaciones de la economía con la naturaleza: se establecen no solamente un uso racional de los “recursos naturales”, sino que también se cambian las reglas de su apropiación (el agua no puede

ser privatizada) y se incorporan derechos de la naturaleza por primera vez en la historia legislativa que conocemos.

La ESS como Guía Práctica para las Posibles Transiciones dentro de una Economía Mixta

Tal como la entendemos, la ESS no es meramente un programa para aliviar la pobreza en una coyuntura de crisis. Tampoco es una utopía. Se fundamenta en un diagnóstico planteado por los investigadores del largo período histórico: el sistema capitalista organizado que experimentamos después de la Segunda Guerra Mundial, ya sea como estado de bienestar en el norte o como estado desarrollista en el sur, no es una opción segura para un futuro incierto. Los treinta años regidos por el neoliberalismo (todavía presente como ideario hegemónico, como es evidente en los procesos por los que atraviesa Europa actualmente) han aplicado la nueva revolución tecnológica de acuerdo con un modelo centrado en la acumulación de los grupos económicos más concentrados y la degradación de los derechos sociales ganados durante las tres décadas anteriores. Esto ha ido penetrando el imaginario de la sociedad y ha llegado incluso a pequeños ahorristas atrapados por la crisis de los fondos de inversión. Para hacerlo, se ha ahondado en la tendencia natural de una economía de mercado a conformar un mercado mundial, supuestamente autorregulado, en la práctica dirigido por estos conglomerados concentrados. En este contexto, los países de América Latina, que circunstancialmente gozan de términos de intercambio favorables en cuanto a materias primas y alimentos, pueden procurar generar nuevas bases estructurales que superen la sociedad dual que las caracteriza en la mayoría de los casos.

El punto de partida de las economías empíricas puede esquematizarse de muchas maneras. Una, necesariamente parcial, es la de una economía mixta, no limitada a los dos sectores con que se modelizaba en los años sesenta: Estado y “mercado”, entendiendo por tales la economía pública y la economía de las empresas privadas. Nuestras realidades exigen que finalmente se reconozca como parte fundamental de nuestras economías la Economía Popular, resultando así una economía mixta de tres sectores. Los tres sectores tienen una multiplicidad de relaciones de intercambio y, hasta donde puede verse, una vez alejada la idea de una estatización de toda la actividad económica, los tres serán necesarios durante las próximas décadas.¹²

¹² Sobre la economía popular, ver Coraggio (2011a).



Este esquema abstracto se concreta de diversas maneras en cada uno de nuestros países. Veamos algunos rasgos diferenciales entre ellos. Brasil tiene un fuerte sector empresarial, apoyado activa e institucionalmente por los recursos del Estado y políticas, parciales pero co-construidas, de apoyo a una economía solidaria basada en microemprendimientos asociativos. Venezuela es altamente dependiente de las importaciones y en ella tiene un fuerte peso la economía pública fundada en la extracción y uso de la renta del petróleo bajo propiedad estatal, redirigida a crear una economía popular orgánica con mayor control de la actividad productiva. Tenemos una Argentina desindustrializada en la que la economía pública capta parte de la renta agraria y la dedica a realizar transferencias y subsidiar programas para aliviar la penuria de los sectores populares, a la vez que se erosionan fuertemente los ecosistemas. Por último, Bolivia y Ecuador son altamente dependientes de las importaciones y presentan un sector histórico de economía popular con fuerte peso del campesinado y las comunidades indígenas.

En cuanto a tendencias, en todos se verifica un "retorno del Estado", es decir, un crecimiento de la economía pública, así como procesos de redistribución importantes del sector empresarial a la economía popular mediados por el Estado. En Bolivia, Ecuador y Venezuela han tenido lugar movilizaciones fundadas en los movimientos de los actores de la economía popular que plantean un cambio estructural, no del esquema de economía mixta, pues subsisten las formas de organización económica de los tres sectores, sino del papel regulador y redistribuidor del Estado y del peso relativo de los tres sectores, en el que se privilegia el de una economía popular orgánica y solidaria.

¿Dónde se ubica en este esquema la economía solidaria? Observemos el siguiente diagrama:



Nótese que no limitamos el alcance de la economía solidaria a las organizaciones asociativas (internamente solidarias) de la economía popular, sino que incluimos al Estado como parte de una economía solidaria, principalmente a través de la aplicación del principio de redistribución (de ingreso, de bienes públicos, de medios de producción), pero también como garante del cumplimiento de los derechos sociales y rector del proyecto de construir un sistema económico que sustente una sociedad no dual, integrada, socialmente justa. Más problemático es asumir que una parte del sector empresarial tiene características de solidaridad. Sin embargo, existen y de algún modo se están expandiendo acciones de solidaridad filantrópica, de manera directa o a través de fundaciones y ONG.¹³

Siguiendo este diagrama podemos sugerir que, mientras que en el caso de Argentina y Brasil se trata de formar organizaciones asociativas y autogestionadas de trabajadores a partir de la economía popular y en particular de los sectores excluidos, en el caso de Venezuela se apunta a crear empresas cooperativas, comunitarias, populares, mixtas y familiares, todas ellas como parte de la categoría Empresas de Producción Social y sin estar conformadas necesariamente por los más pobres. Esto se realiza tanto por iniciativa de comunidades locales constituidas a tal fin como mediante la transformación de empresas privadas y públicas, incluida la posibilidad de formas mixtas público-comunitarias. En el caso de Ecuador se afirma, por un lado, que *todo el sistema* de economía mixta debe ser social y solidario, y por el otro se da prioridad (como manda la

¹³ Sobre la cuestión del alcance, ver Singer (2007), y Coraggio (2007).

Constitución) a desarrollar formas solidarias desde el interior de la economía popular (que no es por naturaleza solidaria). Finalmente, en Bolivia se habla explícitamente de una economía plural, otorgando un peso particular a la economía comunitaria, parte de la economía popular¹⁴.

Algunas Conclusiones

Aunque siguen abiertas numerosas opciones, intentaremos hacer algunas generalizaciones sobre la relación entre los procesos dinámicos de desarrollo de nuevas formas económicas y la institucionalización de la ESS desde la experiencia de América Latina.

Una novedad que aporta América Latina es la intensidad y continuidad de los procesos de incorporación de la ESS al imaginario y la acción pública. En los cinco países seleccionados, durante la última década se han registrado cambios políticos importantes y a la vez un reconocimiento social y político de la ESS, así como el desarrollo de nuevas formas de institucionalizarla.

Los cambios en el contexto social, económico y político registrados, como movimiento de defensa de la sociedad ante el destructivo programa neoliberal aplicado durante treinta años, han favorecido la incorporación de nuevas formas de intervención estatal asociadas a la economía social o, más aún, a la emergencia de proyectos ambiciosos de ESS que impliquen un cambio estructural en los comportamientos de los actores públicos y privados y, por tanto, en las instituciones económicas. En algunos casos, las innovaciones han podido ser sostenidas y profundizadas operativamente conforme al aprendizaje o la acción de los sujetos impulsores estatales o sociales. Sin embargo, en general comparten un grado de vulnerabilidad a pesar de decisiones legales que llegan al nivel de la Constitución. En todo caso, dado que se despliegan en un campo de fuerzas en conflicto, estos proyectos son políticos y, por ende, quedan expuestos a las vicisitudes de la lucha política.

Como vemos, no hay un único camino para avanzar en la institucionalización de la ESS:

En Brasil y Argentina, la ESS y sus instituciones surgen o se abren paso como un elemento más de estrategias sociales y políticas de inserción o reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyó.

En Venezuela, Bolivia y Ecuador, los recientes procesos constituyentes incorporan la ESS como parte central de una ruptura institucional, enmarcada en una propuesta de cambio en el régimen social de acumulación.

En el caso de Bolivia y Ecuador, esto es parte a su vez de una propuesta de mayor alcance: la de revertir el proceso histórico de modernización incompleta y contrarrestar su pretensión de uniformización de las formas productivas según el prototipo ideal de la empresa privada o pública de capital y la proletarianización de los trabajadores.

¹⁴ Lo anterior no pretende ser una descripción de estas economías, sino tan solo ilustrar aspectos diferenciales.

Las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador reconocen la diversidad de formas de organización económica empíricamente verificadas (por ejemplo, las formas de economía de autoconsumo, como la economía familiar en Ecuador o el sistema comunitario en Bolivia y Ecuador) y proponen institucionalizarla como propia de una economía plural, reconociéndola jurídicamente, haciéndola sujeto e interlocutor de políticas de promoción y consolidación. En el caso de Venezuela, la innovación se da dentro de un proyecto estatal que busca el desarrollo de la productividad y una distribución más equitativa de la riqueza mediante formas autogestionadas a cargo de los trabajadores-propietarios o las comunidades locales en conjunción con las empresas públicas, donde estas nuevas formas responden a un modelo prefigurado casi ingenierilmente. En los tres casos existe una voluntad política expresa de transformación importante del sistema económico, reorientándolo hacia la resolución de las necesidades de todos.

En esos tres países y en Argentina se reafirma el papel del Estado como representante de un proyecto popular y como director del proceso económico, pero la planificación integral solo vuelve a ser puesta en el centro del proceso de desarrollo de un nuevo régimen económico en los tres países andinos. Brasil puede definirse como una consolidación exitosa de un régimen económico capitalista más autocentrado pero con un reconocimiento, por presión de sus actores, de la ESS como forma de la actividad económica, si bien marginal.

En cuanto a los recursos para la acumulación y redistribución, en las Constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela se plantea la nacionalización de la renta de los hidrocarburos. En Argentina, las políticas recientes se basan en la captación de las rentas agraria y minera resultantes de los altos precios del mercado mundial como fuentes para alimentar un modelo de acumulación más autocentrado. No hay novedades en este sentido en el caso de Brasil, que se basa en la profundización de la industrialización combinada con la exportación de productos primarios.

En Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela se verifica, por un lado, una tensión entre las declaraciones de respeto al equilibrio ecológico y de deseos de superación del carácter extractivista del modelo económico capitalista periférico, y por el otro, las urgencias de generación y captación de grandes excedentes para invertir en la mejoría inmediata de las condiciones de vida de las mayorías y la inversión para diversificar la economía. Dado que se trata de economías básicamente primario-exportadoras, esta captación rápida de un mayor excedente implica la permanencia e intensificación del modelo extractivista y una nueva apertura a las inversiones del capital global que se mueve en ese título. El proyecto de una ESS se desenvuelve en medio de estas tensiones, pues a la vez que se admite la virtuosa relación entre inserción laboral y satisfacción de necesidades básicas, en el conjunto se aprecia como forma subordinada en este momento de la transición. Pero el proceso tiene un fuerte dinamismo y hay grandes mayorías que no podrán ser integradas productivamente en el régimen de acumulación capitalista extractivista, lo cual señala el potencial, basado en la necesidad, de la propuesta.

En este sentido, hay muchas diferencias en cuanto a la profundidad de principios que orientan la reinstitucionalización propuesta o, al menos, las intenciones al respecto. Mientras que Venezuela, Brasil y Argentina siguen centrados en los indicadores de crecimiento económico y distribución más igualitaria de la riqueza, en Ecuador y Bolivia

las Constituciones plantean cambiar de sistema civilizador, desplazando los valores económicos propios de la modernidad (progreso, crecimiento económico, individualismo, patrones de consumo posesivo) a favor de la cosmovisión de los pueblos originarios asociada al “Buen Vivir” o “Vivir Bien” (reciprocidad, solidaridad, complementariedad, comunidad, justicia, equilibrio en el intercambio con la naturaleza).

En América Latina, la Economía Popular y sus formas de resistencia o de supervivencia proveen la base socioeconómica y cultural sobre la cual puede construirse una economía solidaria. El campesinado, así como sus organizaciones renovadas (MST en Brasil, Vía Campesina, etc.), el movimiento argentino de piqueteros, los movimientos de género, los movimientos étnicos y las corrientes de la teología de la liberación constituyen fuerzas sociales que pueden tanto inducir la voluntad política como dar fuerza y sentido a la ESS desde las prácticas solidarias de la Economía Popular.

Sin embargo, los avances en una nueva institucionalización son precarios en tanto que se fundamentan no solo en las reivindicaciones populares sino también en equilibrios de poder y negociaciones coyunturales dentro de los mismos movimientos. Aun si grandes movimientos sociales han impulsado los cambios en defensa de la economía popular y, más allá, en aras de un nuevo régimen económico, los movimientos tienen contradicciones internas y en todo caso deberán defender la vigencia del mandato político a la vez que comienzan a adecuar las prácticas económicas a las nuevas propuestas de institucionalización.

A pesar de la heterogeneidad de países y procesos, existe en varios países de la región una tendencia a redefinir explícita o implícitamente el alcance de la economía, posibilitando el reconocimiento y la promoción pública de un sector de ESS (económico aunque con orientación social y constituido por relaciones solidarias de diversos niveles) o bien la reestructuración del conjunto de la economía como Sistema de Economía Social y Solidaria. Esto está asociado a procesos de cambio político en la dirección de proyectos de orientación popular. La ESS no es tanto una utopía como un conjunto de principios rectores para las prácticas en lo que será un largo proceso de transformación si es que se contrarresta la hegemonía de la economía globalizada de mercado.

Cabe anticipar que, dada la situación social extremadamente grave con que se inicia el siglo XXI, las nuevas políticas de ESS no se separarán tempranamente de una matriz de política social asistencialista, más o menos eficiente a corto plazo. De hecho, la experiencia latinoamericana indica que la política social y las políticas públicas de desarrollo de formas de producción diversas de la empresa de capital no son una opción, sino que hay que ver el lado redistribucionista de ingresos y bienes públicos como parte de una política integral de ESS. Al mismo tiempo, la conciencia de que se ha llegado a esta situación por las deficiencias profundas de integración social derivadas de un régimen de acumulación capitalista periférico puede inducir a que organizaciones políticas propongan transformaciones importantes y de larga duración en el sistema institucional. Adicionalmente, la transición a un nuevo régimen económico, orientado a la vida digna de todos, no parece viable sin acumulación e inversión adecuada del excedente, lo que tensiona los objetivos estratégicos de superar un sistema extractivista ruinoso no solo para el ecosistema sino también para las futuras generaciones.

En este punto retomamos la advertencia inicial de que nos hemos concentrado en el concepto de institución ligado a las formas jurídicas y sus objetivos de reorientación de las prácticas, pero que los procesos de cambio cultural que implica la ESS no pueden modificarse desde decisiones centralizadas y formales, por democráticos y bien intencionados que hayan sido los métodos de su definición. A esto se suma que la reinstitucionalización se hace en un campo de conflictos de orden mundial, nacional y local que deben ser atendidos por la política de la ESS. Todo ello indica la necesidad de articular diversos tiempos sociales, políticos y culturales en los procesos de reinstitucionalización de los procesos económicos.

La cuestión central es cómo se reestructurará la hegemonía de cada sector de la economía mixta y, en particular, cómo será la jerarquización entre los principios de institucionalización del proceso económico: el de mercado (hoy hegemónico) y principios como el de la reciprocidad, el comercio justo, la redistribución, la no explotación del trabajo, el no extractivismo y el consumo responsable.

Referencias Bibliográficas

- Cittadini, R., Caballero, L. Moricz, M. y Mainella, F. (Comps). 2010. *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la Construcción de Nuevos Paradigmas de Intervención*. Ediciones INTA, Bs. As. Disponible en Internet:
www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/info/carpetas/economia_social/economia_social_y_agricultura_familiar.pdf
- Coraggio, José Luis. 2011a. "La economía popular solidaria en el Ecuador", en *Economía Social y Solidaria. El Trabajo antes que el Capital*. Editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, serie Debate Constituyente. Quito: Abya-Yala.
- . 2011b. *Economía Social y Solidaria. El Trabajo antes que el Capital*. Quito: Abya Yala.
- . 2008. *Economía Social, Acción Pública y Política (Hay Vida Después Del Neoliberalismo)*. Buenos Aires: CICCUS (2ª edición).
- Coraggio, José Luis (Org.). 2007. *La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA.
- Danani, Claudia y Susana Hintze. 2011. *Protecciones y Desprotecciones: La Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Gaiger, Luiz Inácio. 2007. "A economía solidária no Brasil: refletindo sobre os dados do primeiro mapeamento nacional". Presentado en el II Seminario Nacional do Nucleo de de Pesquisa sobre Movimentos Sociais, Universidad Federal de Santa Catarina, abril.
- Susana Hintze. 2011a. *La Política es un Arma Cargada de Futuro. La Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS.
- Hintze, Susana. 2011b. "Las Políticas para la Economía Social y Solidaria en América Latina: Sostenibilidad y Protección del Trabajo Asociativo y Autogestionario." Tesis de doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Hintze, Susana, María Victoria Deux Marzi y María Ignacia Costa. 2009. *Los organismos Públicos de Promoción del Trabajo Asociativo Autogestionado en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Lander, Edgardo. 2007. "El estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela", en OSAL. Buenos Aires: CLACSO. Año VII, n° 22, septiembre.
- Singer, Paul. 2007. "Economía solidaria. Un modo de producción y distribución", en Coraggio, José Luis (Org.), *La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA.

Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria

Documentos Ocasionales

- OPSSE-7 **La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina**
José Luis Coraggio, Junio 2014
- OPSSE-6 **Regional Policy Frameworks of Social Solidarity Economy in South America**
Marcelo Saguier and Zoe Brent, June 2014
- OPSSE-5 **Monnaie Complémentaire versus Microcrédit Solidaire et Tontines: Contribution Comparée à un Développement Solidaire Local**
Jean-Michel Servet, March 2014
- OPSSE-4 **Estrategias de Supervivencia y Elaboración de Políticas Públicas: El Papel de la Economía Social y Solidaria en Latinoamérica y la Contribución de Brasil hacia la Construcción de Políticas Emancipadoras**
Leandro Pereira Morais, Marzo 2014
- OPSSE-3 **Toward an Epistemological Foundation for Social and Solidarity Economy**
Anup Dash, March 2014
- OPSSE-2 **Social and Solidarity Economy: Between Emancipation and Reproduction**, Joana S. Marques, March 2014
- OPSSE-1 **Understanding Social and Solidarity Economy in Emergent Communities: Lessons from Post Fast Track Land Reform Farms in Mazowe, Zimbabwe**
Manase Kudzai Chiweshe, March 2014

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

Para obtener una lista de las publicaciones a la venta y gratuitas de UNRISD,
contacte nuestro Centro de Referencia:

UNRISD • Palais des Nations • 1211 Ginebra 10 • Suiza
Teléfono 41 (0)22 9173020 • Fax 41 (0)22 9170650
info@unrisd.org • www.unrisd.org