



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Working Paper 2013

La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en America Latina

José Luis Coraggio

prepared for the UNRISD project on
Potential and Limits of Social and Solidarity Economy

May 2013





The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) is an autonomous research institute within the UN system that undertakes multidisciplinary research and policy analysis on the social dimensions of contemporary development issues. Through our work we aim to ensure that social equity, inclusion and justice are central to development thinking, policy and practice.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: +41 (0)22 9173020
Fax: +41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development

This is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s), and availability on the UNRISD Web site (www.unrisd.org) does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them. No publication or distribution of these papers is permitted without the prior authorization of the author(s), except for personal use.

LA PRESENCIA DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS) Y SU INSTITUCIONALIZACION EN AMERICA LATINA.¹

José Luis Coraggio²

I. INTRODUCCION: El punto de partida para la ESS en América Latina

En este trabajo no nos estaremos refiriendo al concepto amplio de institucionalización (incorporación a la cultura, al sentido común) de las prácticas sociales sino al más limitado de surgimiento o resignificación de instituciones jurídicas o político-administrativas específicas de la ESS. Como veremos, esas 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 “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 una parte de ella (como las propias de las comunidades indígenas).

En tanto 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:

- a) pueden ser revertidas o perder fuerza fácilmente por acción voluntaria del mismo poder que las creó, o de cambios de signo político de los gobiernos
- b) 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 gobiernos frente a las necesidades de la transición a un nuevo régimen económico puede dar lugar a giros y contragiros 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 por sí mismo la perduración y efectividad de esas instituciones concretas.

Algunas especificidades de la región

La región tiene una enorme masa de pobres e indigentes (entre 35 y 60 %, un total de alrededor de 180 millones), y el más alto índice de concentración de la riqueza del mundo. Es también una de las regiones más urbanizadas a la vez 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 que ya existía 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

¹ Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio, 2011, y modificado para la conferencia de UNRISD sobre “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Ginebra, 6-8 de mayo, 2013.

² Economista e investigador argentino, especializado en ESS, Director de la Maestría en Economía Social de la UNGS, Co-Coordenador de la Red de Investigadores latinoamericanos en Economía Social y Solidaria (RILESS) y Co-Director de la Revista Otra Economía.

cuenta con ciudadanos con alto capital social dispuestos a asumir a nivel local la autogestión de sus necesidades o benévolamente las de otros. Hay una carencia masiva de satisfactores materiales de 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 está además en una coyuntura de la que queremos destacar dos aspectos que pueden debilitar la voluntad de propiciar transformaciones estructurales en la economía:

- A) 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 al fin del Siglo, en que se debilitó la hegemonía neoliberal y se reavivó el pensamiento alternativo
- B) El Foro Social Mundial, que había tenido inicio en Porto Alegre (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 y/o sujetos colectivos se siguen desarrollando y son críticos de la economía capitalista periférica pero avanzan lentamente en su convergencia (que tal vez logró un momento máximo en la lucha contra el 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 la propuesta de ESS ocupa 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 reconcentración del electorado popular alrededor de proyectos anunciados como progresistas (Brasil, Uruguay, Paraguay), se fueron sucediendo cambios políticos, reconfirmados electoralmente en todos los casos, como resultado de los cuales:

- (a) se desplazó el signo social (ahora más popular) de los gobiernos de turno
- (b) se aceleró el proceso de implementación de nuevos programas y políticas públicas de sentido popular,
- (c) en casi todos esos 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,
- (d) 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 a presentar en este documento se pueden verificar entonces cambios significativos en los formatos institucionales en solo una década. Pero mientras los cambios jurídicos en Argentina y Brasil son ajustes menores al marco preexistente, en Brasil se está iniciado 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 sobrevivencia económica que son hoy reconocidas. Por su parte, en el caso de Venezuela se está proponiendo cambios mayores pero a partir de tipos ideales

construidos que requieren no solo recursos sino un cambio en la cultura de los actores económicos.

En todos los casos se da una contradicción entre:

- (a) por un lado: el tiempo de atención a lo urgente, reflejado tanto en las prácticas de sobrevivencia 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
- (b) por otro lado: 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 en base a 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 sus modelos productivos extractivistas permiten a los gobiernos captar parte de la renta a nivel internacional, aliviando la tenaza del endeudamiento externo y posibilitando grados de autarquía y posibilidad de autonomía inédito. Esto da, de cierta manera, un margen importante para el aprendizaje y las rectificaciones si las nuevas instituciones no dan resultados en su principio. Sin embargo, por razones éticas y políticas, esos 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.

II. CINCO PAISES, CINCO PROCESOS

1. 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 inestructurada 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 (a) representar y dar respuesta a los deseos inmediatos de los sectores populares, (b) resolver problemas de gobernabilidad, (c) 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 implementar 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 esos rasgos se verifican también en el caso de la Revolución Bolivariana de Venezuela).

Con el nuevo gobierno del 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 y/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”). A la vez se mantiene la centralidad de la política laboral progresiva a cargo del Ministerio de Trabajo (reajuste de salarios, restitución de derechos de los trabajadores, 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.)

vistas como la reafirmación de un modelo de desarrollo capitalista ordenado, con un Estado abogado 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

Un antecedente inmediato data de diciembre de 2001 cuando, ante las consecuencias sociales del fin del modelo de la 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” que asignaba a los beneficiarios una transferencia de ingreso mensual de aproximadamente 50 dólares, por un período inicialmente limitado (hasta fin de ese año, o hasta cuando durara la emergencia ocupacional), a quienes cumplieran con las condiciones de ser desempleados y estar a cargo de hogares pobres. A cambio se esperaba la participación o generación de una iniciativa de auto-inserción “productiva”, admitiéndose como alternativas al emprendimiento mercantil autogestionado tanto trabajar para empresas privadas con un complemento salarial o realizar trabajos comunitarios o capacitarse. Sin embargo no se dieron las condiciones para poder efectivizar ninguna de esas actividades a la escala del 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 ahora su objetivo declarado era la inclusión social por la 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, habiendo sido demostrada la insuficiencia de la transferencia antes mencionada y de la mera capacitación para promover actividades sostenibles, se agregó la creación de un fondo dirigido a transferir recursos de inversión a fondo perdido (financiados por el Banco Mundial y el BID) para aquellos proyectos que mostraran posibilidad de sostenibilidad.

Explícitamente, el Plan se propuso impulsar:

- a) Emprendimientos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios.
- b) Constitución de fondos solidarios.
- c) Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales.
- d) Fortalecimiento de espacios asociativos, Consejos Consultivos y organizaciones de la sociedad civil.
- e) Capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales.
- f) Asistencia técnica y capacitación a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos.

La masividad de las situaciones a cubrir (con un universo potencial de 1.800.000 beneficiarios) y la confirmación de que la crisis sería de larga duración, sumado a las dificultades que enfrentaba la expectativa de una rápida capacidad de autogestión del trabajo, fue llevando, paso tras paso a avanzar en la institucionalización de una política sostenida de Economía Social que finalmente 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 esa 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. Esa ubicación en el organigrama estatal muestra claramente que en su origen esta política fue una política compensatoria dirigida a los sectores más pobres.

³ Sobre esto ver: J. L. Coraggio, Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital, Abya Yala, Quito, 2011-

- La integración del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, 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 con las nuevas formas de la ESS. Tal es el caso 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 informalidad y acceder a una forma simplificada de personería fiscal: el llamado “Monotributo Social”, que permite a las personas físicas inscriptas realizar actividades de comercio con factura y les da acceso al sistema de seguridad social (servicio de salud, aporte jubilatorio), lo que cubre a la fecha a 350.000 personas.
- La decisión administrativa (2004) de reducir el mecanismo de efectivización de las transferencias por medio de cheques o pagos en efectivo, difundiendo el uso de tarjetas magnéticas de débito, con sus efectos colaterales (reducción de los “costos” de la manipulación clientelista de los mediadores para con los beneficiarios, manejo de los bancos privados de esa masa mensual de recursos, canalización de una masa 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 25 millones de dólares. De esta manera, el Estado asumió el compromiso de promover el microcrédito (a tasas subsidiadas) con fondos públicos.
- El Programa Pro-Huerta, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Programa Social Agropecuario (PSA, Ministerio de Agricultura) ampliaron aceleradamente su cobertura a partir de la crisis del 2001, promoviendo la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar, especialmente huertos familiares o comunitarios con sentido social (abastecer centros de salud, escuelas, alojamientos para sectores sin techo, etc.). Esa política se mantiene y se ha extendido con gran capilaridad al conjunto del territorio nacional y, a partir de 2007, luego de 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 tienen 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 Tecnicaturas 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 No 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 marketing y/o posicionamiento, exposición y ventas”.

- En Junio del 2011 se promulgaron modificaciones a la Ley de Quiebras, que establecen la 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 300 empresas recuperadas por sus trabajadores a partir de la crisis de 2001 y facilitar esa opción para otras 3000 empresas que están en proceso de quiebra con 200 mil trabajadores involucrados. Esta iniciativa legislativa conlleva un reconocimiento de las empresas recuperadas y de su estatus como asociación de trabajadores autogestionados en abierto conflicto 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 eran la promoción de formas de Economía Social y la del apoyo con alcance universal a las familias pobres mediante asignaciones monetarias por hijo, y dentro de esa línea, bajo la reciente etiqueta de “Argentina Trabaja” se propone promover la integración de hasta 100.000 trabajadores desocupados a nuevas cooperativas de trabajo con un tamaño medio de 50/60 trabajadores y a partir de personas indigentes, normalmente sin calificación. El programa prevé un fondo de salarios y materiales por un periodo limitado, confiando en que las cooperativas podrán seguir funcionando sin tales subsidios. En todo caso, se evidencia 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 empleos por esos actores.

Todos estos programas han enfrentado las limitaciones del Estado para asumir su implementación, por lo que han convocado a una multiplicidad de actores, gobiernos municipales, ONGs, 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, y se han abierto diversas instancias de participación local, pero éstas no han tenido resultados que permitan avanzar hacia una cogestión desde lo local. En esto es fundamental la voluntad de los gobiernos municipales, poco predispuestos a abrir el juego a actores locales convocados por políticas nacionales. Pero en general su objetivo es posicionarse como mediadores discrecionales de los recursos nacionales por razones electorales.

Al imitación de la iniciativa del gobierno nacional, durante la década se generalizó asimismo la formación de instancias gubernamentales (a nivel provincial y/o municipal) a cargo 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.”⁴ Es necesario resaltar que tales instancias tienen generalmente el nivel de Direcciones (por debajo de subsecretarías de gobierno) y 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 ES, aunque hasta el momento no se han logrado resultados.

Para concluir, consideramos que en Argentina se vienen desarrollando innumerables y significativas experiencias que consideramos de ESS, pero la limitada concepción que predomina sobre los alcances de la ESS, la falta de sistematización de tales experiencias,⁵ y la ausencia de un movimiento relativamente autónomo equivalente al Brasileño conspiran contra

⁴ Susana Hintze, María Victoria Deux Marzi y María Ignacia Costa, “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina”, 2009.

⁵ Para ver avances en la sistematización no sólo 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, 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: http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/info/carpetas/economia_social/economia_social_y_agricultura_familiar.pdf

su visibilización y, lo que es más importante, contra la posibilidad de generar una estrategia orientada por la construcción de otra economía.

2. Brasil: una experiencia de co-construcción de políticas públicas de ESS.⁶

Mientras en Argentina el discurso estatal habla de “Economía Social”, en Brasil el nombre utilizado es “Economía Solidaria” (ES). La génesis de las políticas públicas para la ESS en Argentina se remonta a la coyuntura de emergencia que reclamó urgentes políticas sociales para contener la masa de nuevos excluidos y empobrecidos, lo que arrastró el adjetivo “social” en el sentido de “dirigido a los pobres” (y nuevos pobres). En el caso brasileño, en cambio, en el origen están las organizaciones de actores autodenominados de economía solidaria. Incluso así bautizaron a la instancia de gobierno por la cual pugnaron ante el gobierno de Lula da Silva obteniendo su creación 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 de Economía Solidaria (SENAES) está adscrita a este último. Los documentos de política estatal ven la Economía Solidaria (Ecosol) como una vía para resolver la desocupación antes 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 está limitada a los emprendimientos asociativos autogestionados por los trabajadores, siendo las políticas públicas un instrumento de apoyo, ampliación y encadenamiento de los emprendimientos de ese sector. De hecho, el importante registro y análisis periódico de la Ecosol se concentra en los emprendimientos, las asociaciones y los grupos informales, no incluyendo otras formas de organización (ver el caso de Venezuela) ni refiriéndose a características estructurales del sistema económico (ver el caso del Ecuador).

Pero la característica distintiva del 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 evento del Foro Social Mundial (2001) en que se constituyó el Grupo de Trabajo Brasileño de Economía Solidaria. Es ese movimiento el que, con la asunción en 2003 por Lula da Silva, proveniente del Partido de los Trabajadores (PT), impulsó la creación de la SENAES obteniendo 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 multiactoral similar a la de la FBES).⁷ Este grado de institucionalización de la relación estado/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, generando estructuras locales y estatales que se articulan con las instancias nacionales. Las instancias estatales y municipales, más cercanas a la población objetivo, han tendido a interpretar estos programas como asistenciales y de corto plazo.⁸ Otra característica de los programas públicos ha sido la vocación por 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, si bien parece lejana la posibilidad de que el gobierno nacional asuma efectivamente la Ecosol como una línea prioritaria y acuerde en crear un Ministerio de Economía Solidaria como reclama la FBES. Las dificultades para lograr una ley de economía solidaria expresa una resistencia de parte del Estado a reconocerla como vía permanente de desarrollo alternativo.

⁶ La cobertura de este caso y del de Venezuela descansa fuertemente en los datos organizados por Susana Hintze. “La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela”, CLACSO/CICCUS, Buenos Aires, 2011.

⁷ 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 la salud, el transporte, etc.

⁸ Ver Susana Hintze, op cit.

Sin embargo, el discurso de la SENAES va más allá de la política social compensatoria y propone a la ES 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 tales como la seguridad social, el equivalente de un seguro de desempleo en caso de caída estacional de la actividad, hasta ahora sin resultados. Recientemente (noviembre 2010), y poco antes de terminar su mandato, el gobierno de Lula creó el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario siguiendo la demanda de la II CONAES.

El PT tiene una raíz 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 ese partido. Sin embargo, el FBES participó activamente en la creación de la SENAES y la designación de su Secretario, dedicando buena parte de su actividad a la participación en el diseño y control de la implementación de las políticas estatales para la ES, incluyendo esto el reclamo por la asignación de fondos y de un marco legal para el trabajo asociativo autogestionado. En ese 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 80 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, la raíz original 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 del presupuesto participativo impulsado por el PT en Porto Alegre, que luego de más de 10 años de práctica se creía institucionalizado como parte de la cultura política democrática más allá de la voluntad del partido de gobierno, pero se desbarató al perder el PT 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 (31-3-2011). Algunos interpretaron esto como una medida regresiva en tanto la FBES, respaldada por su plenaria con la participación de 20.000 miembros, venía reclamando la creación de un Ministerio fundamentado en que debía colocarse la Ecosol como parte de las políticas de desarrollo de Brasil, propugnado 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 desigual.⁹ La movilización subsiguiente logro una reversión de esa medida inconsulta.

Para una visión que se orienta por la idea de Otra Economía es posible, la política actual es muy limitada. En Brasil, una propuesta de economía social y solidaria a nivel nacional debería encarar el grave problema de la inequitativa redistribución 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 Brasil viven más de cuatro millones de familias sin tierra. Sin embargo, su principal dirigente afirma que la concentración de la tenencia no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado bajo el gobierno del PT. El sistema institucional hace que una acción para recuperar tierras improductivas pueda demorar entre una y dos décadas en hacerse efectiva. 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 irrestricta o el derecho a la vida de los desposeídos.

⁹ También podría interpretarse que con esa 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 por algunas décadas).

3. 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 1989, el levantamiento militar encabezado por el Teniente Coronel Hugo Chávez (1992) y su posterior elección como Presidente en 1998. Luego se suceden una serie de elecciones y referéndums democráticos que reafirman la legitimidad de un proceso de transformaciones que en el Foro Social Mundial de 2005 Chávez indica que será de transición al Socialismo.

En el caso de Venezuela encontramos una profusión de nombres dados por el mismo Gobierno en el lapso de 12 años: economía social, comunal, popular, etc. que de algún modo refleja el apurado proceso de búsqueda, experimentación y aprendizaje que allí se está dando. 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 la pública, basada en empresas asociativas y microempresas autogestionadas-, hasta la construcción del "Socialismo del Siglo XXI".

En todo caso, a diferencia de los dos casos anteriores y, como se verá también en los casos de Ecuador y Bolivia, se registra aquí una fuerte relación entre las propuestas de ESS y un proyecto de construcción de otro sistema económico.

En su Artículo 308, la nueva Constitución 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 las comunas como territorios con su propio proyecto y capacidad de autogestión a través de Consejos y Comités comunales. Se reconoce e incentivará relaciones de trueque entre las comunas y sus diversas empresas. Las formas propuestas (no se trata de un reconocimiento de formas preexistentes sino de una construcción innovadora) son:

- a) Empresas de propiedad social directa comunal: constituidas por las instancias de Poder Popular en sus respectivos ámbitos territoriales, destinadas en lo inmediato al beneficio de los productores y productoras que la integran y de la colectividad a las que corresponden; gestionadas por el poder popular que las constituyó.
- b) Empresas de propiedad social indirecta comunal: como las anteriores, pero constituidas por el Poder Público y gestionadas por el mismo, transferibles a una instancia de Poder Popular.
- c) 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.
- d) Grupos de intercambio solidario: Conjunto de prosumidoras y prosumidores organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario. Se propicia que estos grupos creen su propia moneda y establezcan una tasa de cambio con almoneda nacional.

Se observa que las comunidades o poderes populares se basan en la asociación voluntaria antes que en comunales pre-existentes. La política pública tiene como uno de 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 comunas 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 dejar librado 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 pueden proponer con autonomía o asumir las consignas que vienen 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, particularmente cooperativas, con resultados muy por debajo de los previstos (sólo está funcionando el 10% de cooperativas impulsadas).

Por otro lado, dado que la institucionalidad heredada (organización burocrática del Estado, disposiciones y capacidades de los funcionarios públicos, 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), luego transformado en el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular (MINEOP, 2004), nuevamente re-bautizado 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. Es tratado en la Asamblea Nacional 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..." y 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, el intercambio solidario.
- Ley para el fomento y desarrollo de la Economía Popular (2008) para impulsar el modelo socio-productivo comunitario en base a proyectos impulsados por las comunidades organizadas
- Existe un programa de transformación de las empresas del Estado o de empresas privadas en empresas de producción social controladas por las comunidades y/o los

trabajadores. Se definen como Empresas de Propiedad Social o Empresas de Producción Social Indirecta a las operadas por el Estado en representación de la comunidad que tiene participación mientras se le transfiere el control a los trabajadores a medida que se van organizando en unidades colectivas, pudiendo el Estado conservar el control de las mismas si se las considera estratégicas. Se diferencian de las Empresas de Producción Social Directa en que estas surgen por autodeterminación de las poblaciones y asumen la forma de cooperativas de trabajo. (2008)

Hay un énfasis en las nuevas relaciones sociales a nivel de la empresa (los trabajadores son propietarios y gestionan democráticamente la empresa) y la relación de estas con la comunidad de la que forman parte. En cuanto a una visión más sistémica del papel que juegan en el modelo de acumulación, se privilegia su papel en la sustitución de importaciones, particularmente de los componentes de la canasta básica, principalmente alimentos, enfatizando 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 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 y ha afirmado que va a “sembrar” el petróleo para el desarrollo de la economía nacional. Efectivamente, para hacer efectivas 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% de las registradas inicialmente).

4. 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 luego de 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 2000 y retomada en el 2004 hasta el 2005, la guerra por la legalización de la Coca del año 2002 y la guerra defendiendo la nacionalización del Gas en 2003, que provocó la caída del gobierno. Todas esas 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, nacionalizando los hidrocarburos. Asimismo convocó a una Asamblea Constituyente, en base a cuyas deliberaciones se proclamó una nueva Constitución en febrero de 2009. En su Artículo 306 se establece que la economía plural está conformada 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 centralidad a la redistribución de los excedentes económicos mediante la provisión de bienes públicos y la inversión productiva. Contrariando las propuestas neoliberales se asigna al Estado el papel 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 promocionará el desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país.

- Protegerá y fomentará a las organizaciones económicas campesinas, y 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 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 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 que la oposición de base clasista y regional no ha cedido, los tiempos para avanzar en cambios estructurales no pueden acelerarse.

Por otra parte, dada la situación social heredada, con un 45% de pobreza extrema, se explica que las políticas implementadas hasta al presente se hayan focalizado en una 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 personería jurídica a las comunidades, una condición usual 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 4 millones de hectáreas de tierras fiscales y que hasta el año 2013 se habrían completado entregas por 52 millones de Has, revirtiendo las entregas de gobiernos anteriores a sectores privados de tierra que siguen improductivas.

5. ECUADOR: Hacia un sistema económico social y solidario (Buen Vivir)

En la década pasada tres presidentes electos fueron revocados 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 y convoca a una Asamblea Constituyente que redacta una nueva Constitución 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 formas enumeradas conforman la economía popular, y las tres últimas la economía popular solidaria.

Se ha creado el Instituto de economía Popular Solidaria (IEPS, dentro del Ministerio de Inclusión Social o MIES) y luego de tres años de debates acaba (2011) de ser 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 sustantiva, 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 “la economía popular y

solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

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

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: a) La búsqueda del buen vivir y del bien común; b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) El comercio justo y consumo ético y responsable; d) La equidad de género; e) El respeto a la identidad cultural; f) La autogestión; g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

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

Con mayor precisión de 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, a las cooperativas y asociaciones de todo tamaño y, en particular al sector de cooperativas financieras que pugnaba por quedar afuera 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 enfrentan y deben vencer fuerzas e intereses poderosos, lo que requiere un proyecto no sólo social sino político que requiere el involucramiento de las organizaciones específicamente políticas.

La constitución ecuatoriana manda 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 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.

III. LA ESS COMO GUIA PRACTICA PARA LAS POSIBLES TRANSICIONES DENTRO DE UNA ECONOMIA MIXTA

Tal como lo 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, sea como estado de bienestar en el norte, sea 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 implementado la nueva revolución tecnológica en función de 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, penetrando el imaginario de la sociedad y llegando 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 global, supuestamente autorregulado, en la práctica dirigido por esos conglomerados concentrados. Es en ese contexto que los países de América Latina, que circunstancialmente gozan de términos de intercambio favorables para las materias primas y alimentos, pueden procurar generar nuevas bases estructurales que superen la sociedad dual que en la mayoría de los casos las caracterizan.

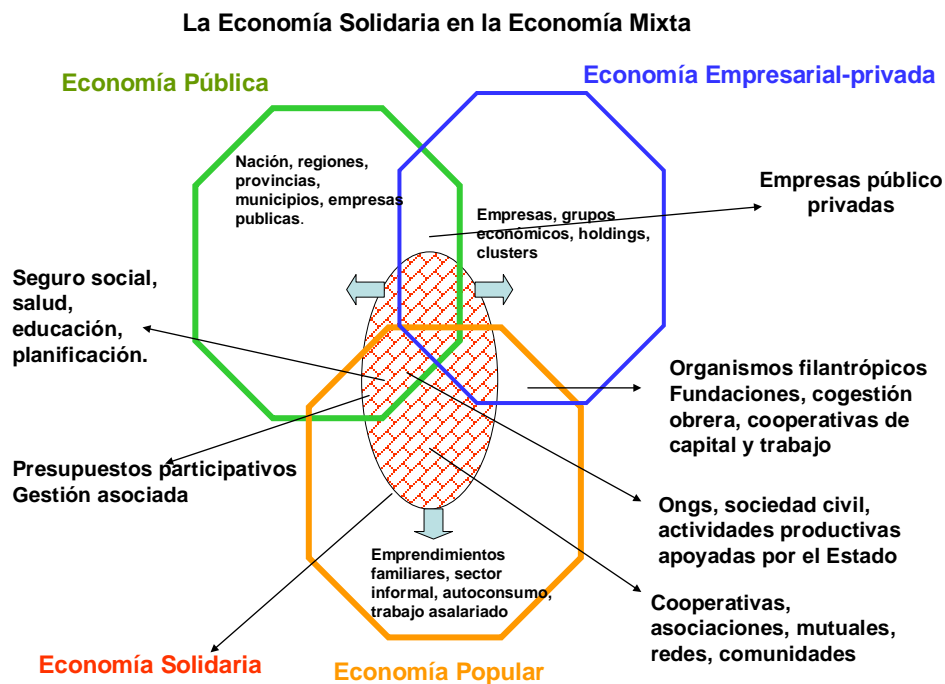
El punto de partida de las economías empíricas puede esquematizarse de muchas maneras. Una, necesariamente parcial, es la de una economía mixta, no limitada a los dos sectores con que se modelizaba en los 60: Estado y “mercado”, entendiendo por tales la economía pública y la economía de las empresas 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, alejada la idea de una estatización de toda la actividad económica, los tres serán necesarios durante las próximas décadas.



Ese esquema abstracto se concreta de diversas maneras en cada uno de nuestros países. Para indicar algunos rasgos diferenciales: tenemos un Brasil con 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; una Venezuela altamente dependiente de las importaciones, con un fuerte peso de 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; una Argentina desindustrializada en 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; una Bolivia y un Ecuador altamente dependientes de las importaciones, con 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, y procesos de redistribución importantes del sector empresarial a la economía popular, mediados por el estado. En Bolivia, Ecuador y Venezuela se han dado movilizaciones fundadas en los movimientos de los actores y actrices 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, privilegiando el de una economía popular orgánica y solidaria.

Donde se ubica en ese esquema la economía solidaria? Se grafica en 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 su 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 ONGs.

Siguiendo ese diagrama podemos sugerir que, mientras 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, familiares, todas ellas como parte de la categoría Empresas de Producción Social y sin necesariamente estar conformadas por los más pobres, tanto por iniciativa de comunidades locales constituidas a tal fin, como de 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 otro se da prioridad (como manda la 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, dando peso particular a la economía comunitaria, parte de la economía popular.¹⁰

¹⁰ Lo anterior no pretende ser una descripción de estas economías, solo ilustrar aspectos diferenciales.

IV ALGUNAS CONCLUSIONES

A pesar de la heterogeneidad de los países y procesos existe en varios países de la región una tendencia a redefinir qué se entiende por economía, haciendo lugar al reconocimiento y promoción pública de un sector de ESS o bien a 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.

Aunque se despliega una gran riqueza de opciones que continúan abiertas, 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 y 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 implementado durante treinta años, han favorecido la incorporación de nuevas formas de intervención estatal asociadas a la economía social o, más aún, la emergencia de proyectos ambiciosos de ESS que implican 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 en base al aprendizaje y/o la acción de los sujetos impulsores estatales o sociales, pero 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, esos proyectos son políticos quedando 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 a su vez es parte 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.

Las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador reconocen la diversidad de formas de organización económica empíricamente verificadas (e.g.: las formas de economía de autoconsumo, como la economía familiar en Ecuador o el sistema comunitario en Bolivia y Ecuador) y proponen institucionalizar esa diversidad como propia de una economía plural, reconociéndola jurídicamente, haciéndola sujeto/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 y/o las comunidades locales, en conjunción con las empresas públicas, donde esas nuevas formas responden a un modelo prefigurado casi ingenierilmente. En los tres casos hay una voluntad política expresa de transformación mayor 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 es solamente en los tres países andinos que la planificación integral vuelve a ser puesta en el centro del proceso de desarrollo de un nuevo régimen económico. Brasil puede ser caracterizado 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 y 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 ese 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 una tensión entre las declaraciones de respeto al equilibrio ecológico y de deseos de superación del carácter extractivista del modelo económico capitalista periférico, por un lado, y 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. Siendo economías básicamente primario-exportadoras, tal 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 rubro. El proyecto de una ESS se desenvuelve en medio de esas tensiones, pues a la vez que se admite su virtuosa relación entre inserción laboral y satisfacción de necesidades básicas, en el conjunto se lo ve como forma subordinada en este momento de la transición. Pero el proceso tiene un fuerte dinamismo y hay grandes mayorías que no podrán ser integrados productivamente al régimen de acumulación capitalista extractivista lo que señala el potencial, basado en la necesidad, de la propuesta.

En esto hay muchas diferencias en 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 civilizatorio, desplazando los valores económicos propios de la modernidad (progreso, crecimiento económico, individualismo, patrones de consumo posesivo) por 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 sobrevivencia proveen el piso socioeconómico y cultural sobre el cual puede construirse una economía solidaria. El campesinado, y sus organizaciones renovadas (MST en Brasil, Vía Campesina, etc.), el movimiento argentino de piqueteros, los movimientos de género, los movimientos étnicos, 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 se fundan no sólo en las reivindicaciones populares sino en equilibrios de poder y negociaciones coyunturales dentro de los mismos movimientos. Aún si grandes movimientos sociales han impulsado los cambios en defensa de la economía popular y, más allá, en procura 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.

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 en el 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 empresas de capital, no son opciones sino que hay que ver el lado redistribucionista de ingresos y bienes públicos como parte de una política integral de ESS. A la vez, la conciencia de que se ha llegado a esta situación por las deficiencias profundas de integración social en base a un régimen de acumulación capitalista periférico puede inducir a organizaciones políticas a proponer transformaciones mayores 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 sólo para el ecosistema sino para las futuras generaciones.

En este lugar 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 eso se suma que la reinstitucionalización se hace en un campo de conflictos de orden global, nacional y local que deben ser atendidos por la política de la ESS. Todo lo cual indica la necesidad de articular diversos tiempos sociales, políticos y culturales en los procesos de reinstitucionalización de los procesos económicos.

La cuestión central es la de cómo se reestructurará la hegemonía de cada sector de la economía mixta y en particular como 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, el consumo responsable.

Bibliografía de referencia

- Alonso, Osvaldo Nuevas formas de propiedad y de gestión de las organizaciones en la transición hacia el socialismo del Siglo XXI, Caracas, ILDIS, 2007
- Asamblea Constituyente de Bolivia, Nueva constitución política del Estado, Congreso nacional, s/l, Octubre 2008
http://www.justicia.gob.bo/index.php/normas/doc_download/35-nueva-constitucion-politica-del-estado
- Asamblea Constituyente de Ecuador. Constitución del Ecuador, s/l 2008.
http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>
- Coraggio, José Luis (Org), La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas, Buenos Aires, UNGS/ALTAMIRA, 2007.
- Coraggio, José Luis, "La economía popular solidaria en el Ecuador", en Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital. editores Alberto Acosta y Esperanza Martínez, serie Debate Constituyente, Quito Abya-Yala, , 2011
- Coraggio, José Luis, Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo), Buenos Aires, CICCUS, (2da edición) 2008.
- Danani, Claudia y Susana Hintze, Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010, Los Polvorines, UNGS, 2011.
- Gaiger, Luiz Inácio, "A economia 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 2007.
- Hintze, Susana. Las políticas para la economía social y solidaria en América Latina: sostenibilidad y protección del trabajo asociativo y autogestionario (Thèse de doctorat, Universidad Autónoma de Barcelona, 2011).
- Lander, Edgardo, « El estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela », en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VII, nº 22, Septiembre 2007.

Serrano Mancilla, Alfredo, Bolivia en Proceso, La Paz, UMSA, 2008
Singer, Paul, “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución”, en
J.L.Coraggio (Org), 2007.