



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Working Paper 2013

La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América 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.

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 avocado 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.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20936

