

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
INSTITUTO NACIONAL PARA LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (IEPS)**

**MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS DE ACCION  
PARA EL INSTITUTO DE ECONOMIA POPULAR Y  
SOLIDARIA**

**Julio 2009**

## INDICE

### MARCO CONCEPTUAL PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR SOLIDARIA

1. INTRODUCCION
2. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL
3. LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DE LO ECONÓMICO
4. DEFINICIONES OPERATIVAS
  - FORMAS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA
  - SISTEMA ECONOMICO (SE)
  - ECONOMIA MIXTA (EM)
  - ECONOMIA EMPRESARIAL PRIVADA (EEP)
  - ECONOMIA PUBLICA (EPu)
  - ECONOMIA POPULAR (EP)
    - Las microempresas y la economía popular
  - ECONOMIA SOLIDARIA (ES)
  - ECONOMIA PUBLICA SOLIDARIA (EPuS)
  - LA ECONOMIA POPULAR SOLIDARIA o POPULAR Y SOLIDARIA (EPS)
    - ACTIVIDADES SOLIDARIAS DE LA ECONOMIA EMPRESARIAL PRIVADA (EEPS)
      - La economía solidaria en la economía mixta

### LINEAMIENTOS DE ACCIÓN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

1. EL OBJETO DE INTERVENCIÓN
2. ALCANCE DE LA ACCION PÚBLICA PARA LA PROMOCION DE UNA ECONOMIA POPULAR SOLIDARIA
3. EL MODO/ESTILO DE ACCION PÚBLICA
4. ALGUNOS PRINCIPIOS DE LA PROMOCIÓN DE UNA EPS

### ALGUNAS EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE EPS EN AMÉRICA LATINA

### ALGUNAS TESIS TEORICAS DE RESPALDO A LA NECESIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE UNA EPS (Y COMO HACERLO)

### ANEXO A. 58 EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA POPULAR SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA. BREVES RESEÑAS

## **I. MARCO CONCEPTUAL PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA POPULAR SOLIDARIA**

### **1. INTRODUCCION**

La cooperación, la reciprocidad, la solidaridad, están presentes en las raíces ancestrales del Ecuador desde hace siglos, makita mañachik: prestamos o ayuda mutua; jocha: mecanismos de redistribución, los que tienen más comparten; minga: trabajo colectivo; randinpak: trueque.

Esa economía solidaria ancestral fue transformándose con la acción del dominio colonial. Fue apareciendo un sector de trabajadores individuados y sus familias, que quedaron separados de los más importantes medios de producción y de la comunidad, pasando a depender de la venta en el mercado de su trabajo o de los productos de su trabajo (pequeña producción familiar campesina o artesanal) y la compra de medios de primera necesidad, aunque una parte muy importante de su reproducción siguió a cargo del trabajo doméstico, principalmente de las mujeres. A la vez, quedó abierta la posibilidad de formar comunidades a partir de la asociación libre de los individuos para reivindicar o resolver diversas necesidades compartidas.

A la vez que se restringía la economía solidaria ancestral, en consonancia con las luchas de los trabajadores se desarrollaron otras formas de organización de la moderna economía solidaria: i) el estado efector de bienes y servicios públicos y redistribuidor de ingresos (solidaridad como garantía de derechos sociales), ii) las formas de producción, circulación y financiamiento autogestionadas y asociaciones de ayuda mutua de los trabajadores, y iii) los mecanismos de filantropía (solidaridad asimétrica, no como derecho).

Este desarrollo fue desigual. Así, a fines del siglo XIX se crean en el Ecuador una serie de organizaciones de ayuda mutua (para casos de enfermedad y fallecimiento), gremiales (artesanos, obreros, empleados, comerciantes) para la protección de los trabajadores separados de las comunidades. Pero es recién a finales de la segunda década del siglo XX que aparecen las primeras cooperativas ligadas al ahorro y préstamos; entidades con un incipiente conocimiento y formación en los principios cooperativos, débiles estructuras para la gestión administrativa y sin un marco normativo para su vigencia jurídica.

A partir de 1937 el Estado impulsa el fomento de las cooperativas, cuando dicta la primera ley de Cooperativas; mediante esta ley se adopta la forma organizativa de la cooperativa (principios y estructura), legitima algunas características de la economía campesina e indígena (reciprocidad,

solidaridad), plantea algunas medidas de fomento para evitar conflictos sociales y propone transformar algunas formas ancestrales de organización social. De esta época data, también, la Ley de Comunas y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas.

Desde aquella fecha hasta el presente, se han desarrollado y fortalecido varias formas organizativas de la economía popular y solidaria, ligadas a la producción, comercialización, intercambio y consumo, aunque han sido generalmente considerados como resabios marginales resultantes del incompleto desarrollo capitalista ecuatoriano.

Por su lado, el desarrollo del Estado y sus funciones de acuerdo a la ley fueron incluyendo como obligación la efectivización de principios de solidaridad social a través de las políticas de producción de bienes públicos, las políticas sociales asistenciales, la política fiscal, la regulación de los mercados y otros instrumentos de distribución del ingreso. Todo ello en la tensión entre el estilo de asistencialismo clientelista y el cumplimiento de garantías de los derechos ciudadanos.

Se parte entonces, a comienzos del Siglo XXI, con una economía mixta, donde oficialmente son considerados parte de la economía el sector de empresas de capital erróneamente identificado con el mercado, y el sector de economía pública (estatal) que controla importantes transferencias monetizadas y produce y distribuye bienes y servicios públicos, algunos de ellos en cuasimercados, mientras queda aún en el semiocultamiento el sector de la economía popular que combina la producción para el mercado y la venta de fuerza de trabajo con producciones para el autoconsumo e intercambios no monetizados.

Este Sector de Economía Popular, reconocido o no, forma parte de la economía nacional, tiene un gran peso en su participación de la Población Económicamente Activa, contribuye con más del 60% de la producción de alimentos para el consumo interno, genera la mayor parte de las viviendas populares a través de la autoconstrucción y aporta al balance de pagos con la corriente de remesas que genera a través de las migraciones en busca de empleo en el exterior. Sin embargo, a nivel sistémico, se desenvuelve de manera subordinada a la lógica del capitalismo periférico que ha venido imponiendo valores y criterios de la “única y verdadera economía” como economía orientada a la maximización del lucro, el productivismo y el dinero, a costa de las relaciones interpersonales, la calidad de vida y la convivencia con la naturaleza.

Este sector asume la carga fundamental de gestión de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en general, a través de:

- i) el trabajo autárquico de producción de bienes y servicios para el autosustento de las unidades domésticas;
- ii) la obtención de ingresos mediante la venta de fuerza de trabajo asalariada –con sus formas propias de solidaridad como los sindicatos y sus mutuales, etc-,
- iii) la pequeña producción rural y urbana para el mercado,
- iv) un subsector de Economía Popular Solidaria (popular y solidaria) constituido por organizaciones jurídicamente formales o informales de trabajo

comunitario o libremente asociado en cooperativas, mutuales, redes de ayuda mutua y asociaciones de diverso tipo (de base territorial, funcional, cultural, etc.), en el que predominan formas de reciprocidad con orígenes ancestrales pero transmutadas por la acción del proyecto civilizatorio occidental.

En cuanto al Sector de Economía Pública, constituido por unidades político-administrativas del Estado Nacional, Provincial y Municipal así como por empresas públicas, tiene componentes importantes de economía solidaria como garante de los derechos sociales de los ciudadanos (redistribución: política fiscal, política de subsidios, seguridad social) y producción de servicios y bienes públicos: educación, salud, hábitat, seguridad y justicia, regulación de los mercados, etc.). Estos componentes estuvieron bajo la presión regresiva de la ideología neoliberal y están en proceso de recomposición.

Por su parte, el Sector Empresarial Privado, constituido por empresas de capital, ha desarrollado elementos marginales de filantropía (solidaridad asimétrica, no como derecho) y algunos componentes solidarios resultantes de las luchas de los trabajadores (empresas cogestionadas, participación en las ganancias). La corriente de responsabilidad social de las empresas tiende a incrementar ese segmento.

La Economía Solidaria nacional se compone así de la agregación de esos tres subsectores: popular solidaria, pública solidaria, empresarial solidaria. Existe asimismo un conjunto de organizaciones no gubernamentales, usualmente denominados "Tercer Sector", cuyos fines no son el lucro ni la acción estatal, y cuyo sentido económico puede ser determinado a través del análisis pormenorizado de génesis y prácticas particulares, para ser así ubicados en algunos de los sectores o subsectores de la economía mixta.

A medida que ha evolucionado la economía popular solidaria se han ido desarrollando, también, instituciones públicas de organización, legalización, registro, promoción, asistencia técnica, capacitación, financiamiento y control, y entidades de la sociedad civil de apoyo a las diversas actividades de la economía popular con formas de organización y acción solidaria, de tal manera que existen elementos diversos que están de hecho comprometidos como parte constitutiva del proceso de construcción de un sector integrado y ampliado de economía popular solidaria.

Sin embargo, diversas formas –solidarias o no- a las que han recurrido los trabajadores en la búsqueda de su sobrevivencia, han sido consideradas desviaciones informales e ineficientes respecto al paradigma de la empresa formal capitalista ideal, e incluso han sido criminalizadas y perseguidas. Esto abarca desde las pequeñas unidades de producción familiar y las comunidades indígenas y sus territorios hasta los microemprendimientos de la denominada economía informal urbana.

La economía popular solidaria, invisibilizada o relativizada al ser vista como rasgo peculiar de algunas culturas, es ahora reconocida y adquiere, por el nuevo mandado constitucional, su carácter de significativo componente constitutivo de las instituciones económicas del país.

La economía popular como tal ha sido poco estudiada; sin embargo unos pocos datos ilustran su importancia en la economía del país:

- 50% del empleo nacional es generado por microempresas.
- Las ventas de las microempresas representan alrededor del 25,7% del PIB y más del 10% de los ingresos netos totales
- Las mujeres comprenden solamente el 30,7% de la población económicamente activa, pero constituyen el 46,7% de los microempresarios de las zonas urbanas
- Mientras la banca quebró y arruinó al país, se consolidó una amplia red de finanzas populares. Más de 1.200 cooperativas de ahorro y crédito, miles de cajas de ahorro y crédito (90% de mujeres), bancos comunales, representan casi USD \$1.500 millones de activos y más de 3.000.000 de socias y socios.
- 248.398 UPAS de menos de 1 ha y 268.911 UPAS entre 1 y 5 has alimentan a una parte importante de la población urbana (proveen el 65% de alimentos de consumo básico)
- El aporte del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres representa alrededor del 25% del PIB
- Decenas de miles de pequeños comerciantes venden en calles y medios de transporte.
- Decenas de miles de talleres y negocios familiares de producción y servicios funcionan en las viviendas (abarcando alrededor de 400 oficios)

Los múltiples actores de la economía popular y solidaria que se han desarrollado y aportan al desarrollo del país y de sus localidades generando empleo e ingresos, asumen distintas formas, entre otras:

- Redes de familias, emprendimientos asociativos y comunidades dedicadas a la producción de alimentos y productos artesanales para el autosustento y para el mercado local
- Cooperativas de producción, vivienda, consumo, transporte.
- Cajas de ahorro y crédito de mujeres rurales y urbanas, bancos comunales, cooperativas de ahorro y crédito
- Redes de ayuda mutua: comedores comunitarios, clubes de madres, sistemas de cuidado y protección de grupos especiales (menores, personas con capacidades especiales, adultos mayores)
- Redes y asociaciones para el abastecimiento de insumos y de prestación de servicios productivos (equipos, etc.)
- Redes de comercio justo y solidario (local, nacional e internacional)
- Asociaciones de usuarios a cargo de la autogestión de variados servicios (juntas de regantes, comités de usuarias de salud, grupos de alfabetización, grupos de construcción de vivienda, servicios de seguridad social)
- Grupos que manejan granjas agroecológicas
- Asociaciones y redes para la conservación de los recursos naturales
- Asociaciones de consumidores

No sólo las formas antedichas resuelven necesidades que ni la economía empresarial ni la economía pública resuelven, sino que a través de la movilización de sus recursos y la cooperación agregan fuerzas productivas y construyen tejido social. Sin embargo, persisten múltiples problemas que, con mayor o menor intensidad, deben enfrentar diariamente los actores de la economía popular y solidaria:

- Alto porcentaje de la población participante pobre.
- Carencia o limitado acceso a bienes e instrumentos de producción y trabajo.
- Capacidades limitadas (baja escolaridad y baja capacidad de gestión).
- Bajos niveles de articulación entre sí y con otras unidades y organizaciones económicas y poca coordinación, con limitada incidencia en los procesos de desarrollo y débil participación en órganos de decisión.
- Bajo nivel de coordinación entre producción y necesidades de las mismas comunidades a que pertenecen los productores.
- Deficiencias en tecnología de producción, diseño de productos, organización de trabajo, control de calidad.
- Dificultades de comercialización por inexperiencia, desconocimiento de técnicas y estrategias de mercado, falta de centros de ventas, carencia de contactos con proveedores y distribuidores.
- Barreras de acceso a mercados dinámicos y a la información sobre las oportunidades y demandas.
- Limitado acceso a servicios financieros y no financieros.
- Marco normativo que actúa como barrera por su complejidad y costos.
- Contextos de discriminaciones y sistemas patriarcales y carencias alarmantes de servicios e infraestructuras.
- Valores hegemónicos que estigmatizan la economía popular en general, minusvaloran la solidaridad y afirman el individualismo y el éxito en la competencia sobre los otros, así como el productivismo irracional a costa de la sociedad y la naturaleza.
- La carga de experiencias negativas por malas prácticas en las organizaciones asociativas primarias y en los sistemas de asociación de segundo grado.

La intervención pública ha tenido vacíos y fracasos:

- Ignorancia o minusvaloración del sector popular solidario y de su base más amplia de economía popular en general; falta resultante de información sobre el estado actual del sector y de las relaciones y diferencias entre la economía popular y el sector de economía solidaria.
- Percepción del Estado como un agente externo a la economía solidaria y no como parte de la misma.
- Inexistencia de una estrategia de desarrollo del sector con adecuadas políticas económicas. Confusión entre la Economía Popular y la Economía Popular y Solidaria.
- Acciones generalmente clientelares, no enfocadas a causas estructurales de la exclusión y empobrecimiento

- Intervenciones con visión proyectista parcial y marginales ante la dimensión del problema, ausencia de planificación y acciones sectoriales descoordinadas de las diversas instituciones públicas.
- Acciones uniformes (casi modulares) desde la oferta, que no reconocían las diversidades regionales, étnico-culturales, sociales y potencialidades, como tampoco identifican articulaciones productivas y mercados concretos.
- Promoción de patrones de producción dependientes de insumos y tecnologías caras y externas.
- Inacción ante patrones de consumismo que menosprecian el producto nacional.
- Ante la ausencia del Estado han sido los organismos multilaterales y la cooperación los que han marcado parcialmente la agenda del sector, de manera focalizada y marginal, con predominio del modelo microempresarial, que lejos de construir institucionalidad contribuyó a debilitarla, aunque también existen algunas innovaciones metodológicas y experiencias relevantes.
- Descuido del reconocimiento conceptual y el estudio consiguiente de este sector por las instituciones académicas públicas.

Estas consideraciones revelan la importancia económica de las actividades de las personas, familias y organizaciones pertenecientes a la economía popular, así como la importancia estratégica para el país de su desarrollo hacia formas de organización y prácticas solidarias, contribuyendo a la construcción de un sistema económico social y solidario. En tal virtud, es necesario emprender transformaciones impostergables, orientadas a garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir (Sumak Kawsay) y la satisfacción de las necesidades vitales de toda la población (afecto, protección, participación, pertenencia, esparcimiento, libertad, subsistencia, entendimiento, creación) sustentado en un poderoso y dinámico sector como es el de la economía popular y solidaria, a la par de los otros sectores económicos del país.

La política de economía popular y solidaria apuntará a direccionar de manera directa e indirecta y eficientemente, recursos y capacidades públicas para fortalecer la economía popular en general, formando, articulando y potenciando las capacidades y recursos de sus actores, dando un especial énfasis al objetivo de desarrollar sus formas solidarias como contribución esencial para la realización de un sistema económico social y solidario. Asimismo velará por la eficacia y cumplimiento de los principios filantrópicos del sector de Economía Empresarial Solidaria y dentro del Estado representará especialmente la perspectiva de la Economía Popular Solidaria al diseñar programas de economía pública solidaria.

El sector público enfrenta retos importantes en este propósito. Deben superarse obstáculos internos y externos que impiden la visibilización, primero y, luego, el fomento y desarrollo eficaz de la economía popular y solidaria. No es posible desarrollar un sector de economía popular solidaria, sin un conjunto coherente y coordinado de acciones y servicios integrales, con la flexibilidad para adecuarse a las diferentes realidades. Debe convocar con credibilidad y



movilizar las capacidades personales y colectivas de las organizaciones de base, ONG`s, consorcios, redes, modificando las prácticas de funcionarios públicos ubicados en los territorios (maestros, trabajadores de la salud, extensionistas rurales, asistentes sociales, etc.) todos trabajando con metodologías participativas dentro de un marco estratégico común de desarrollo de la economía popular solidaria adecuado a cada punto de partida concreto.

La visibilización de la economía social y solidaria permitirá la valoración social de una parte muy significativa del trabajo de los ecuatorianos que ha permanecido oculto. Esto facilitará la auto percepción de sus actores como base de un sujeto socioeconómico fundamental, conciente de su papel en la construcción de otra economía nacional, donde los trabajadores sean los principales destinatarios y orientadores de la producción de riqueza y todos los ciudadanos tengan sus necesidades satisfechas. Una economía que permita proveer las bases materiales para una sociedad más justa, pero no se agote en los resultados materiales inmediatos, buscando estructurar relaciones sociales más justas, solidarias y equitativas en una economía con mercado y no de mercado.

## **2. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL**

Nuestra Constitución propone como meta “el Buen Vivir” para lo cual el Estado tiene como deberes primordiales: *“Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza”* (Art. 3.5) y *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*. (Art. 3.6)

Estas metas se ratifican cuando la Constitución se refiere al Régimen de Desarrollo: *“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay... La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente* (Art. 275)

Como objetivo fundamental del régimen de desarrollo se plantea: *“Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población...” Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”* (Art. 276)

Esta nueva opción de vida en sociedad (el buen vivir) será resultado de la acción conjunta del Estado y de las y los ciudadanos, sus colectividades y diversas formas organizativas, a quienes corresponde: *“Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo*

*nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental” (Art. 278)*

Como alternativa a la economía de mercado, sustentada por el neoliberalismo, la Constitución establece que *“El sistema económico es **social y solidario**; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten **el buen vivir**.” “El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, **popular y solidaria**, y las demás que la Constitución determine. **La economía popular y solidaria** se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Art. 283).*

Por primera vez se reconoce en la Constitución a la economía popular y solidaria como uno de los pilares del sistema económico y se establecen los lineamientos generales para su fortalecimiento.

Adicionalmente, como opción al libre juego de las leyes del mercado, que ha generado la concentración de la riqueza y el poder en unos pocos y la exclusión y empobrecimiento de los más, la Constitución retoma el instrumento básico de la planificación para el desarrollo que será organizado en forma participativa por el sistema nacional descentralizado de planificación (Art. 279). Además establece que el *“Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”*. (Art. 280).

En el régimen de competencias, se establece para cada nivel de los gobiernos autónomos la obligación de *“Planificar el desarrollo (regional, provincial, cantonal o parroquial) y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial”* (Art. 262 y ss).

### **3. LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DE LO ECONÓMICO**

Toda economía está conformada por uno o más sistemas de normas, valores e instituciones, que pautan las prácticas de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida humana y de la naturaleza. Esta formulación presupone que la ética de la reproducción de la vida debe sobreimponerse a la ética del mercado y la acumulación como objetivo en sí. Todo ello debe lograrse en las mejores condiciones posibles dentro de cada momento histórico.

Para cumplir esa misión, la Revolución Ciudadana propone una transformación fuerte del sistema económico imperante en el Ecuador, una reinstitucionalización de la economía. La Constitución conforma el primer marco orientador de esa transformación, tendiente a poner a la economía al servicio de buen vivir de todas y todos.

Algunos rasgos principales de esa reinstitucionalización planteados en la nueva Constitución son:

Frente a la pretensión neoliberal de reducir la economía a la institucionalización totalizante y homogeneizante de un solo principio (la economía de mercado libre), debe organizarse un conjunto plural de instituciones económicas con diversidad política, socio-cultural y ambiental, estabilizadas en un régimen de desarrollo dinámico y sostenible orientado por la responsabilidad de garantizar la producción, reproducción y desarrollo de la vida. De forma acorde con esa pluralidad, coexistirán las formas de organización económica pública, privada, popular y solidaria, y las diversas formas mixtas, en una economía con mercado y no de mercado.

La Constitución prescribe que el conjunto del sistema económico que articula esas variaciones debe ser social y solidario. Es decir, debe evitar la autonomización de mecanismos económicos estrechamente utilitaristas y competitivos que producen inevitablemente el éxito de unos pocos y la ruina de las mayorías, y revertir la creciente mercantilización de las relaciones humanas, manteniendo a la economía (y en particular al mercado) bajo regulación conciente y democrática por la sociedad a través de la planificación y la participación ciudadana en las decisiones que marcan el régimen de desarrollo. Y debe propiciar valores y prácticas de solidaridad: cuidado de los grupos domésticos primarios a que se pertenece, y extendiendo ese cuidado a formas sociales de corresponsabilidad social y ambiental, cooperación, reciprocidad y redistribución.

Al reconocer y valorar la economía popular y asumir el objetivo de su desarrollo cualitativo como economía popular y solidaria, se está admitiendo tanto la relevancia histórica de las prácticas económicas orientadas por la reproducción de la propia vida de los individuos, grupos y comunidades, organizadas básicamente desde las unidades domésticas, como el papel central que tiene el desarrollo de sus formas asociativas, autogestionadas y afirmadas en la capacidad de los trabajadores de organizar y gestionar autónomamente actividades económicas, para la obtención del buen vivir de todos. El buen vivir incluye entonces asumir conductas de solidaridad con las condiciones de buena vida de los otros, superando la indiferencia individualista que propician el utilitarismo estrecho y las tendencias a la diferenciación destructiva del otro, y su correspondiente institucionalización como economía de mercado libre.

Quedan así indicados cinco principios de integración de la economía por la sociedad:

1. reproducción doméstica,
2. reciprocidad,
3. redistribución,

4. intercambio (mercado y, más en general, comercio)
  5. planeamiento participativo del desarrollo,
- todos ellos en el marco de una lógica de reproducción y desarrollo de la vida humana y la naturaleza.

Dentro de la estrategia de inclusión social económica y social del MIES, y para ejecutar las políticas que impulsen el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria en el contexto de un sistema económico social y solidario, propiciando un proceso éticamente orientado de construcción de dicho sistema económico a partir de la economía popular, se ha creado el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

Ley de creación del IEPS. Artículo 4: El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS tendrá las siguientes funciones:

- a. Ejecutar las políticas nacionales dispuestas para el desarrollo de la economía popular y solidaria.
- b. Proponer políticas sobre las relaciones con los otros sectores de la economía social y solidaria
- c. Promover la vinculación de los planes, políticas y programas gubernamentales destinados al fortalecimiento y expansión del sector de la economía popular y solidaria
- d. Estimular la cooperación entre las instituciones del estado, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general, en acciones y programas dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria
- e. Organizar e implementar proyectos de ejecución directa dirigidos al desarrollo de la economía popular y solidaria, y verificar el cumplimiento de los objetivos previstos
- f. Financiar, dentro del presupuesto aprobado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES, la organización y ejecución de proyectos que presenten las entidades que integran la economía popular y solidaria y verificar el cumplimiento de los objetivos previstos, de acuerdo con los criterios y metodologías de apoyo financiero establecidos
- g. Promover el desarrollo organizacional de las diversas figuras asociativas que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual establecerá un sistema nacional de capacitación y asistencia técnica especializada
- h. Apoyar el fortalecimiento de la economía popular y solidaria para su participación en los mercados, propiciando relaciones directas entre productores y consumidores
- i. Promover y desarrollar estudios e investigaciones y elaborar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones del sector y de su entorno
- j. Establecer y mantener actualizado un Sistema de Información sobre la economía popular y solidaria, y un Registro Nacional de las entidades que la conforman en relación directa con el Sistema Nacional de Información, y,
- k. Las que le sean asignadas por la ley y los reglamentos

Esto supone una adecuación de la institucionalidad estatal al asumirse la gestión de recursos públicos expresamente direccionados a la economía social y solidaria, desde el nivel nacional y de manera desconcentrada.

La ley de creación del IEPS parte de la existencia de diversas formas de organización económica que pueden participar o no de los rasgos de una economía solidaria, cuya ampliación y desarrollo cualitativo de sentido solidario es un objetivo estratégico. En particular, se cuenta con la existencia de un sector de la economía popular que ya puede ser calificado de solidario, así como ocurre en otros sectores (del ámbito público y del ámbito privado) de la economía solidaria. Así, el IEPS tiene como función proponer políticas sobre las relaciones de la EPS con los otros sectores de la economía solidaria (ES).

El posicionamiento del IEPS como parte de la nueva institucionalidad en proceso de construcción debe incluir *definiciones operativas* en cuanto al objeto y lineamientos estratégicos de intervención y a los sujetos sociales específicos de la EPS y sus vinculaciones con el resto del sistema económico, permitiendo delinear las políticas de EPS adecuadamente a los objetivos más amplios planteados por la Constitución cuando, como objetivo fundamental del régimen de desarrollo plantea:

*“Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población...” “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable” (Art. 276)*

#### 4. DEFINICIONES OPERATIVAS

##### FORMAS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA

En el Art. 283 se especifica que “El **sistema económico** se integrará por las *formas de organización económica* pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine”.

En consecuencia, para el diseño de las políticas, las formas de organización económica a considerar serán (ver gráfico más abajo):

1. pública (solidaria o no solidaria)
2. privada (limitada a empresas de capital o a organizaciones económicas no populares sin fines de lucro)
3. popular (no solidaria)
4. Mixta (combinando 1 y 2, ó 1 y 3 ó 2 y 3) <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Art. 316.-** El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

## 5. solidaria (de matriz popular, pública o privada)

Las primeras 3 formas son las básicas y agotan toda la economía, las dos siguientes resultan de combinaciones de las anteriores (organizaciones mixtas) o de la diferenciación en su interior de las formas que encarnan relaciones de solidaridad social (dando lugar a los correspondientes agregados de formas públicas no solidarias, privadas no solidarias y populares no solidarias). Es fundamental admitir que una gran parte de la economía popular actual no es solidaria, pues esto orientará eficazmente las políticas de economía popular solidaria.

El conjunto de sistema económico es siempre mixto en cuanto combina las tres formas básicas (no hay economía puramente privados, estatales o populares)

### **SISTEMA ECONOMICO (SE)**

Es el conjunto de recursos, instituciones, y capacidades con que cuenta la sociedad para organizar actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo, realizadas en y desde el territorio nacional, por diversas *formas de organización económica*: pública, privada, mixta, popular y solidaria, que se institucionaliza combinando de formas variables (en cada organización, en cada subsistema sectorial o regional y en el conjunto) los cinco principios de integración de la economía:

- reproducción de las unidades domésticas,
- reciprocidad entre individuos, unidades domésticas y comunidades,
- redistribución a través del Estado democrático,
- intercambio (comercio y mercado)<sup>2</sup> entre propietarios de bienes y/o de energías/capacidades de trabajo,
- planificación democrática y participativa procurando la estabilidad económica

según una racionalidad reproductiva definida por el objetivo estratégico de procurar *una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, que pretende garantizar la producción y distribución de aquellas condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir* de todos.

La Constitución del Ecuador establece además que el Sistema Económico ecuatoriano debe ser Social y Solidario. Un SE es *social* cuando el mercado no se desencaja de la sociedad imponiendo a sus miembros leyes mecánicas

---

<sup>2</sup> El principio de Mercado implica que la formación de los precios obedece a las leyes de la oferta y la demanda, con las desviaciones que implica la existencia de grupos con poder concentrado pero igualmente sometidos a la presión de la competencia. Por tanto los precios resultan del juego de fuerzas mecanicistas y no de acuerdos en base a criterios morales o al reconocimiento del otro y sus necesidades. En cambio puede haber formas de comercio que no siguen ese principio pues se regulan los precios o el tipo de transacciones legítimas, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de sus demandantes (bienes salario), de acuerdo a la situación relativa de vendedores y compradores (comercio justo), o a la naturaleza o el lugar del bien en la reproducción de la vida (el agua, los bosques) o en la reproducción de la sociedad con capacidad de autodeterminación (fuentes de energía, alimentos básicos), por ejemplo.

alienantes y pautas de conducta basadas en el atomismo social individualista, irresponsablemente competitivo y utilitarista. Por el contrario, el mercado debe mantenerse arraigado en la sociedad mediante relaciones de mutuo reconocimiento y valores sociales entre los que en él participan. A esto se agrega el control y regulación de los mercados que lo requieran por las autoridades legítimamente designadas por comunidades políticas conscientes, subordinando las motivaciones utilitarias y de diferenciación personal al objetivo estratégico de garantizar las condiciones materiales e inmateriales de vida *de todos* con estabilidad económica. Un SE es *solidario* cuando cumple su objetivo estratégico a través del ejercicio de la libertad de iniciativa y asociación de trabajadores y consumidores en el marco de relaciones de ayuda mutua, cooperación, reciprocidad, redistribución e intercambio, dentro de normas que aseguran el papel social de la propiedad legítima y la corresponsabilidad de los actores económicos frente al buen vivir de *todos* los ciudadanos, de las futuras generaciones y frente a la naturaleza.

### ECONOMIA MIXTA (EM) <sup>3</sup>

La concreción del SE en un territorio, sea el de la Nación, una Provincia, un Municipio, una región, localidad o comarca, es generalmente una economía mixta, que combina con proporciones variables tres sectores diferenciados:

- i) el sector de organizaciones de la Economía Empresarial Privada (EEP),
- ii) el Sector de organizaciones de la Economía Pública (EPu) y
- iii) el Sector de organizaciones de la Economía Popular (EP),

---

<sup>3</sup> **Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

**Art. 318.-** El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

**Art. 319.-** Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.

**Art. 321.-** El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

siendo los sentidos respectivos de las organizaciones de cada sector los siguientes:

	Sentido de su actividad	Tipo de organizaciones
EEP	la obtención de ganancias y la acumulación de capital a nivel individual,	Empresas de capital, grupos económicos, clusters, corporaciones empresarias, etc.
EPu	el bien común: <i>“una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, que tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”</i> ,	Entidades político-administrativas y de gestión, de base sectorial, territorial. Empresas públicas, mixtas con participación estatal.
EP	la reproducción de la vida de los miembros de cada organización en las mejores condiciones posibles.	Unidades domésticas (familias, comunidades) y sus organizaciones: microemprendimientos familiares, cooperativas, ferias asociativas, redes de ayuda mutua (mingas, seguros, fondos rotativos de crédito, asociaciones de consumidores y de usuarios de servicios, gremiales, barriales, de productores, etc.)

El conjunto del SE será tanto más social y solidario cuanto más los actores socioeconómicos tengan en cuenta -desde una ética de la responsabilidad por la vida de todos- al actuar colectiva o individualmente-, las consecuencias sociales y políticas de sus comportamientos y de las diversas formas de organizar los recursos y actividades económicas, buscando mecanismos para regular virtuosamente las relaciones de cooperación, competencia o intercambio entre esas formas, y cuanto más se encarnen los principios de la Economía Solidaria en las organizaciones de cada sector. En particular la economía Popular puede desarrollar un subsector de *economía popular y solidaria*, y la economía pública puede desarrollar su lado solidario, encarnando los principios de redistribución progresiva, controlando y contrarrestando las tendencias regresivas del mercado libre, así como asumiendo la prestación directa de bienes públicos de calidad y la dirección estratégica participativa del conjunto de la economía buscando la estabilidad económica y el buen vivir para todos.

### **ECONOMIA EMPRESARIAL PRIVADA (EEP)**

Es el conjunto de recursos y actividades, y de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de esos recursos y la realización de actividades por parte de las empresas de capital (grandes, medianas o pequeñas; de



propiedad nacional o extranjera) que, bajo diversas formas jurídicas, organizan en o desde el territorio nacional actividades de producción, distribución, circulación y financiamiento de bienes y servicios y pautan las formas de consumo para asegurarse mercados internos o externos. Su finalidad es la obtención continuada de ganancias considerado un derecho que se justifica por cambio de la inversión de capital, el riesgo que se corre, y la gestión competitiva de recursos adquiridos para la producción, circulación o financiamiento de bienes o servicios. Por extensión se justifica así la acumulación de capital y captación y consumo de ingresos por encima de lo necesario para el sustento para los propietarios del mismo y sus ejecutivos.

Las relaciones laborales que establecen con los trabajadores asalariados y la institucionalización específica del contrato laboral y los beneficios y derechos que corresponden a ambas partes son reguladas por el Estado y las leyes y convenios vigentes para frenar la tendencia a obtener ganancias a costa de bajarlos salarios y costos sociales asociados a la protección de los trabajadores.

Desde la perspectiva de una ES, las empresas privadas deben incorporar el principio de responsabilidad social de la propiedad y de las actividades que realizan, restringiendo los efectos sociales y ambientales negativos de las mismas, aportando inversiones para el sostenimiento de un sistema económico estable y con mayor capacidad de integración por el empleo, y aportando según indica la ley al sistema fiscal redistributivo (sin evasión ni elusión). También pueden realizar actividades filantrópicas.

## ECONOMIA PUBLICA (EPu)<sup>4</sup>

Es el conjunto de recursos y actividades, y de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de esos recursos y la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento, consumo colectivo, planificación económica y regulación de los mercados desempeñadas por el Estado en cada uno de sus *niveles político-administrativos* a través de la programación y ejecución del presupuesto de gastos corrientes e inversión, o por *empresas públicas* con autonomía financiera y obligación de la reinversión

---

<sup>4</sup> **Art. 85.-** La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad...

**Art. 315.-** El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

social de sus excedentes, produciendo bienes públicos (salud, educación, seguridad, regulación de los mercados, conocimiento científico y tecnológico, justicia, estabilidad económica, balance ecológico) para la integración social y ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, así como bienes estratégicos para el desarrollo autodeterminado del país. El sistema fiscal es parte de la Economía Pública y debe cumplir la función de redistribución progresiva.

Tanto las unidades político-administrativas como las empresas públicas deben orientar una parte creciente de sus actuaciones de acuerdo al principio de solidaridad, combinando los principios de reproducción doméstica (e.g. soberanía alimentaria y energética), de reciprocidad (e.g. sistemas de seguro social), de redistribución (e.g. sistema fiscal, transferencias monetarias, distribución de bienes públicos) y procurando la estabilidad económica y el desarrollo de las condiciones del buen vivir para todos.

La calidad solidaria de la EPu está directamente asociada con la calidad de la democracia, en tanto una comunidad política democrática es la que da autoridad para ejercer el poder estatal delegativamente a sus representantes sin renunciar nunca a remover a esas autoridades si éstas no “mandan obedeciendo” dicho mandato. Las definiciones de lo público que lo amplían más allá de lo estatal registran cambios importantes en las sociedades pero no resuelven la cuestión de la legitimidad de los sectores públicos no estatales.

## **ECONOMIA POPULAR (EP)**

Es el conjunto de recursos y actividades, y de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de esos recursos y la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo realizadas por los trabajadores, sus unidades domésticas (familiares y comunales), y las organizaciones específicas que se dan para tales fines (emprendimientos mercantiles, redes de ayuda mutua, juntas con fines de gestión económica, cooperativas, asociaciones diversas), organizando los procesos naturales y las capacidades humanas con el objetivo de reproducir su vida (y fuerza de trabajo) con dignidad y en las mejores condiciones posibles, a través de la producción para el autoconsumo individual o comunitario o la producción para la venta y obtención de ingresos que a su vez permiten el acceso al producto del trabajo de otros.

La capacidad de trabajo (energía, conocimiento, destrezas y habilidades de las personas y grupos cooperativos) constituye su principal fuerza productiva, que puede ser organizada y desarrollada autónomamente a nivel individual, familiar, comunitario o libremente asociado, produciendo para el mercado o el autoconsumo, o ser contratada y ejecutada bajo la dirección de terceros principalmente bajo la forma de trabajo asalariado.

Históricamente, la economía popular ha sido y sigue siendo la base fundamental de la reproducción intergeneracional de la fuerza de trabajo asalariado que demandan el sector capitalista y el Estado y participa de la

división social del trabajo aunque de forma subordinada-con-resistencia a la lógica de la acumulación de capital.

Aunque abarca una proporción mayoritaria de la población trabajadora y de la riqueza producida, una gran parte de la economía popular ha sido relegada por las políticas y la visión ortodoxa de la economía a un papel marginal, subordinado, denominado “sector social” (al que se dirigían las políticas de asistencia social), o “sector informal” (en buena medida criminalizado por las normativas), no valorado como actividad económica eficiente.

Cuando el capitalismo o el estatismo industrial reorganizaban o asimilaban otras formas de organización del trabajo (el campesinado, por ejemplo), parecía utópico pensar en la eventual emergencia de un sistema orgánico y relativamente autónomo basado en el trabajo autogestionado. A comienzos del siglo XXI, cuando el capitalismo globalizado comanda una revolución tecnológica inédita por su velocidad y porque genera una población excedente para la que no tiene perspectiva de integración como trabajadores asalariados, no es imposible pensar en una coalición de fuerzas sociales, recursos públicos y privados centrados alrededor del trabajo autónomo. Pero es improbable que tal coalición emerja de la mera interacción de las tácticas de sobrevivencia a las que son lanzadas las mayorías populares reaccionando defensivamente ante la reestructuración de la Economía del Capital y la Economía Pública. Ciertamente, de construirse, su base socioeconómica de partida será la Economía Popular realmente existente, que deberá ser desarrollada y superada de manera consciente y avanzar, no sin conflictos, sobre la lógica de la acumulación privada sin límites y la lógica de la acumulación de poder per se.

Esa base es amplia en sus recursos porque, hasta ahora, aún en las grandes ciudades y en pleno apogeo del sistema post-industrial, una parte importante de las condiciones de reproducción nunca fue efectivamente mercantilizada (de modo que las relaciones sociales de cooperación estuvieran totalmente mediadas por el mercado). Sin embargo, aunque incompleta en su extensión e intensidad, la mercantilización debilitó las instituciones del trabajo directamente social, como las formas comunitarias de cooperación y ayuda mutua, pero el proyecto socialdemócrata desarrolló como contrapartida las formas públicas a través del sistema de consumo colectivo y seguridad social, que desde los 70' y más agudamente durante los 90' estuvo sometido a un traumático retroceso por la privatización y la redefinición de las funciones del Estado.

En zonas rurales y en las ciudades, las organizaciones económicas populares realizan diversas actividades económicas, tales como:

- la producción (individual, familiar, comunitaria, asociada libremente) para el autoconsumo de bienes, servicios, vivienda, infraestructura,
- el trabajo doméstico de reproducción, en particular los servicios de cuidado,
- la producción y/o comercialización de bienes y servicios para el mercado,
- la participación en sistemas de ahorro y crédito popular,

- la reproducción de la fuerza de trabajo y venta en el mercado (separada de la persona) por un salario, o la prestación remunerada de servicios a otras personas

### **Las microempresas y la economía popular**

La definición de economía popular incluye a microemprendimientos familiares y a microempresas no familiares, en tanto éstas tienen una lógica que no es la de acumulación de capital sino la de reproducción de la vida de sus trabajadores propietarios. Un microemprendimiento familiar puede llegar a incorporar trabajo de aprendices o ayudantes asalariados sin por eso haber pasado de la lógica de la reproducción de la vida de sus propietarios y su familia a la de comportarse como una empresa de capital, objetivando relaciones y subsumiendo valores y afectos a la mecánica de la acumulación.

La tasa de mortalidad de las microempresas es muy alta, como lo es la de las que pasan por los programas de apoyo a microempresas en tanto empresas. La política de EPS debe plantear la opción de la cooperación, la asociación y la tendencia a la nivelación de los derechos de todos los trabajadores como una opción de desarrollo a partir de las microempresas.

Pasos importantes en esa dirección son las asociaciones de talleres artesanales para abastecerse de insumos conjuntamente, emprender proyectos de producción conjunta a escala (competir cooperativamente por una licitación pública o por órdenes de compra de empresas capitalistas), tomar créditos de manera solidaria, compartir maquinarias o contratar servicios conjuntamente (algo usual en pequeñas explotaciones agrarias), asociarse para comercializar, generar marcas comunes, asociarse para reivindicar derechos y, sobre todo, comprometer conjuntos organizados de emprendedores en programas de desarrollo local bajo la perspectiva de la economía solidaria.

Las microempresas, jurídicamente formales o informales, en las que se distingue un patrón y hay trabajo asalariado complementario del trabajo del propietario están en una zona gris entre la economía popular y la economía empresarial privada (capitalista). Dar respuesta a esta cuestión es esencial para encarar una tarea fundamental que debe darse la política pública: desarrollar las múltiples facetas de la solidaridad entre los actores populares que operan en el mercado.

El criterio usual para definir una organización como microempresa es relativo al tamaño "micro": bajo volumen de ventas anuales, baja inversión de capital, bajo número de personas empleadas. En lo relativo al carácter de empresa, se requeriría que exista la división entre patrón-dueño de los medios de producción-capital (pero trabajador) y empleados asalariados, para distinguirla de un emprendimiento familiar.

Esa definición es compatible con la definición usual del sector informal, en el cual se las suele incluir, sean jurídicamente formales o no.

## ECONOMIA SOLIDARIA (ES)

Es el conjunto de recursos y actividades, y de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de esos recursos y la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, por los trabajadores libremente asociados, el Estado u organizaciones privadas con fines de lucro dentro del marco de relaciones sociales solidarias intra e inter organizaciones.

Su organicidad depende de la interdependencia entre sus partes, regulada por una conjunción de los principios de reproducción de la unidad doméstica, redistribución, reciprocidad, comercio justo, y planificación responsables, que limitan el individualismo y particularismo utilitarista, el principio de mercado libre, la competencia destructiva y la búsqueda de la máxima ventaja individual. Su racionalidad es la del actuar en pro de la reproducción y desarrollo de la vida *de todos*, reconociendo al otro y sus necesidades y capacidades, movilizándolo y asociando cooperativamente las energías y voluntades humanas. Su concepción del consumo no se limita al acceso a bienes necesarios sino que requiere la producción de satisfactores, los que incluyen el modo de acceso y de consumo de los bienes, condiciones ellas mismas del buen vivir.

Propugna la integración de la sociedad humana con la naturaleza en relaciones armónicas, la planificación y la regulación de los mercados como modo articulado de coordinación, y modos de consumo responsables intra e intergeneracionalmente. La solidaridad se da entre sujetos humanos coexistentes, entre generaciones y con la naturaleza. Incluye tanto elementos de la economía pública y de la economía popular como de las organizaciones dedicadas a la filantropía, afines al sector empresarial privado o a las iglesias.<sup>5</sup>

La *solidaridad simétrica* puede darse entre individuos o comunidades que tejen lazos sociales por ese medio. También puede ser *filantrópica*, basada en donaciones voluntarias y unilaterales individuales, grupales, organizacionales. O puede ser *democrática*, basada en *relaciones de reciprocidad simétrica* entre ciudadanos copartícipes de una ética de responsabilidad social hacia sus semejantes, y en *relaciones de redistribución progresivas basadas en derechos y mediadas por autoridades legítimas centrales* (e.g.; Estado, autoridades comunitarias), *dispersas* (e.g. comunidad autoconvocada) o *participativas* (e.g.: presupuesto participativo).

El cumplimiento contractual de las relaciones de redistribución puede ser sostenido por la acción reivindicatoria de los trabajadores organizados (como el derecho a la participación en los excedentes o en la gestión de las empresas por los trabajadores, o el derecho al bienes públicos gratuitos o subsidiados), o

---

<sup>5</sup> En otras palabras, la ES abarca un subsector de la Economía Popular, un subsector de la Economía Pública y algunos elementos atípicos de la Economía Empresarial Privada.

bien su obligatoriedad debe ser asegurada por el Estado nacional (política fiscal, producción y distribución de bienes públicos) de acuerdo a los mandatos de equidad democráticamente definidos y al principio de priorización de los más débiles.

Las relaciones económicas solidarias se encarnan en un sistema entramado y plural de modos de relación, de actividades interdependientes, con diversas formas socialmente reguladas de propiedad y usufructo: cooperativa, comunitaria, mutua, familiar, pública y privada, contrarrestando la absolutización de la propiedad privada y la acumulación ilimitada de riqueza.

## **ECONOMIA PUBLICA SOLIDARIA (EPuS)**

A la economía pública, principalmente estatal, le corresponde en la sociedad moderna regular las relaciones de intercambio en nombre del bien común y aplicar el principio de redistribución progresiva, mediante el cual se captan, concentran y redistribuyen excedentes económicos, a través de diversos mecanismos. En este caso se trata de una solidaridad por la que los que más tienen o ganan aportan más a la mejor calidad de vida de los otros, pero también es una solidaridad de la sociedad consigo misma, en procura de estructuras de mayor justicia y equidad. Caben dos opciones: esa distribución se hace como contrapartida de un derecho reconocido democráticamente en el proceso de definir el bien común, o se aplica como parte de un sistema de gobernabilidad y acumulación de poder, como es el caso del clientelismo. La economía solidaria supone el primer contenido de la redistribución, en constante pugna con las tendencias de convertir los derechos en favores a cambio de lealtades políticas.

Esa redistribución incluye, por ejemplo:

- sistemas de subsidios como ingreso –bono de desarrollo humano- o estímulos a la producción solidaria,
- distribución de medios de vida a los sectores en condiciones de pobreza –alimentos, vestuario, materiales de construcción, viviendas, etc.-
- distribución de medios de producción –máquinas, tierras, conocimiento técnico, etc- a los actores de la economía popular
- la producción y distribución de bienes públicos gratuitos –salud, educación, etc.- con impuestos captados de los sectores de mayores ingresos o propiedades,
- precios regulados o subvencionados que favorezcan a la economía popular: crédito a bajas tasas de interés, con menores condicionantes y mayor plazo, precio de bienes de primera necesidad,
- limitaciones a la concentración y a las prácticas monopólicas y a la acumulación ilimitada de excedentes

## **LA ECONOMIA POPULAR SOLIDARIA o POPULAR Y SOLIDARIA (EPS)<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> **Art. 309.-** El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público.

**Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las

Es el conjunto de recursos, capacidades y actividades, y de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de esos recursos y la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo organizadas por los trabajadores, sus familias y comunidades, mediante formas asociativas autogestionarias regidas por prácticas democráticas, mediante redes de intercambio recíproco y cooperación informales regidas por la costumbre (como la Minga) o de acuerdo a formas jurídicas establecidas por ley basada en regímenes especiales de propiedad familiar, comunitaria, asociativa o cooperativa para la realización de esas actividades y la reinversión social del excedente. Los recursos y capacidades humanas se organizan con el objetivo de reproducir la vida propia y/o de los demás miembros de la comunidad, con dignidad y en las mejores condiciones posibles, a través de la producción de bienes y servicios para el autoconsumo colectivo, la donación, o la venta para la obtención de ingresos. El trabajo y la cooperación están en la base de su fuerza productiva.

En esta transición epocal que se ha denominado globalización, la solidaridad no emerge naturalmente, sino que tiene que ser construida por la voluntad y posproyectos que vislumbran que otra economía es posible. A la vez que la lucha por la sobrevivencia está aumentando la presión de la competencia entre emprendimientos mercantiles populares, una parte del trabajo de reproducción no mercantil está siendo mediado por una variedad de asociaciones *voluntarias* que conforman redes solidarias de cooperación, formales o informales, que tienen permanencia como instituciones aunque la adscripción a ellas de hogares y personas particulares pueda ser contingente.

Así, miembros de hogares que habitan en viviendas separadas del mismo o de distintos barrios o comarcas pueden participar de manera sostenida en el logro conjunto de algunas condiciones importantes de su reproducción a través de mecanismos mercantiles o no mercantiles, mediados o no por organizaciones de promoción y apoyo:<sup>7</sup>

- Redes de familias, asociaciones y comunidades dedicadas a la producción de alimentos para el autosustento y el mercado local
- Redes de abastecimiento conjunto de insumos, compra de servicios y uso compartido de equipos para la producción de emprendimientos mercantiles
- Asociaciones de consumidores (compremos juntos, defensa de los precios de bienes básicos) (Ver Anexo, 16.1)
- Asociaciones de productores que comercializan juntos (Ver Anexo, 1.1 hasta 1.6)
- Redes solidarias de trueque de bienes, saberes y servicios; (Ver Anexo, 12.1 y 12.2)
- Redes de comercio justo y solidario (local, nacional e internacional); (Ver Anexo, 1.1 hasta 1.6 entre otras)
- Comedores o roperos colectivos;

---

iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

<sup>7</sup> Cuando es pertinente se hace referencia a casos de emprendimientos solidarios incluidos en el Anexo A.

- Organización de ferias que vinculan directamente a productores del campo y la ciudad con los consumidores;
- Asociaciones de usuarios a cargo de la autogestión de variados servicios (juntas de regantes, transporte, comunicaciones, energía, comités de usuarios de salud, grupos de alfabetización, servicios de seguridad social, disposición y reciclado de residuos) (Ver Anexo, 7.1, 7.2 y 7.3)
- Gestión mancomunada de servicios sociales, en base a agregaciones basadas en relaciones étnicas (centros culturales de co-provincianos o connacionales), de vecindad (clubes sociales y deportivos de barrio) o corporativas (obras sociales sindicales), etc.
- Cooperativas de producción para el mercado; (Ver Anexo, 5.1, 5.3 y 5.4)
- Cooperativas de producción y/o distribución de energía, agua, prestación de servicios sanitarios, transporte, disposición y reciclado de residuos. (Ver Anexo, 7.1 y 7.2)
- Empresas recuperadas por los trabajadores, muchas de las cuales desarrollan programas de acción comunitaria que excede el mero funcionamiento de la actividad productiva; (Ver Anexo, 5.1)
- Cooperativas de construcción, mejoramiento y gestión de conjuntos de vivienda y del hábitat. (Ver Anexo, 8.1, 8.2 y 8.3)
- Cajas de ahorro y crédito de mujeres rurales y urbanas, bancos comunales, cooperativas de ahorro y crédito (Ver Anexo, 11.1, 11.2, 11.3)
- Cooperativas de escuelas en que grupos de padres de una zona o barrio participan mancomunadamente; (Ver Anexo, 13.1)
- Redes de ayuda mutua o mutuales: sistemas autogestionados de servicios de salud, seguro para accidentes, funerarios, etc; comedores comunitarios, clubes de madres, sistemas de cuidado y protección de grupos especiales (guarderías de niños, personas con capacidades especiales, adultos mayores), (Ver Anexo, 15.1)
- Asociaciones y redes territoriales para el uso racional compartido y la conservación de los recursos naturales (agua, bosques, energía)
- Grupos que manejan granjas agroecológicas
- Asociaciones sindicales para luchar por los derechos del trabajador
- Asociaciones reivindicativas de la propiedad del suelo o el territorio, o del acceso a bienes públicos a partir de derechos de ciudadanía o comunitarios,
- Nuevas formas de gestión participativa abiertas por gobiernos locales democráticos (Ver Anexo, 16.3, 16.4 y 16.5);

### **ACTIVIDADES SOLIDARIAS DE LA ECONOMIA EMPRESARIAL PRIVADA (EEPS)<sup>8</sup>**

Aunque no es su objetivo distintivo, por razones de tipo estratégico (para coadyuvar a incrementar o legitimar socialmente las ganancias) o por razones morales de algunos empresarios, las empresas privadas pueden desarrollar

---

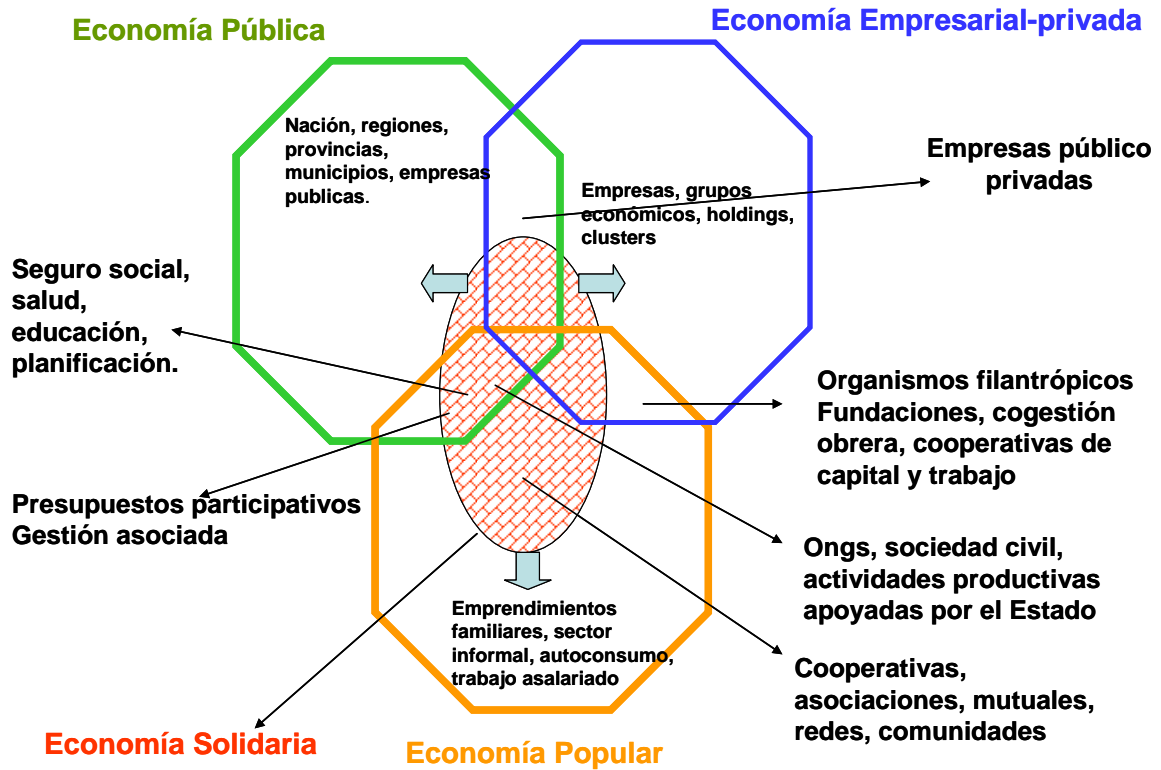
<sup>8</sup> No debe confundirse esto con los negocios que puede desarrollar el sector privado con programas públicos de economía solidaria (licitaciones, gestión mercerizada, banca de segundo piso) ni con las formas de utilización de las formas como la cooperativa para evadir impuestos.



voluntariamente algunas actividades filantrópicas directamente o a través de fundaciones u otras formas jurídicas sin fines de lucro.

A nivel privado, pero con obligatoriedad jurídica, cabe incluir aquí la disposición a aceptar la participación de los trabajadores en los excedentes y/o en la gestión de las empresas privadas.

### La Economía Solidaria en la Economía Mixta



## **II. LINEAMIENTOS DE ACCIÓN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

### **1. EL OBJETO DE INTERVENCIÓN**

Ni el trabajo asalariado, asociado a la inversión privada o al gasto público, ni el trabajo individual mercantil por cuenta propia o las microempresas (el “sector informal”) están logrando cerrar la brecha de empleo e ingresos, ni hay expectativas de que lo logren de modo que todos los ecuatorianos puedan ser parte del buen vivir a partir de esas formas de trabajo. Cómo sobreviven los trabajadores excluidos o dejados a la indigencia? Las políticas sociales basadas exclusivamente en la distribución de subsidios o de medios de vida a los sectores de pobreza extrema no alcanzarían para cubrir la brecha de lo necesario para el sustento básico de amplios sectores de la sociedad. Este reconocimiento ha dado lugar a nuevas políticas sociales de inclusión y al claro mandato constitucional de impulsar la economía popular solidaria.

Se considera que una política social asistencialista (centrada en la asistencia masiva permanente) no es eficaz ni legítima cuando ya no es cuestión de asistir a sectores marginales afectados por situaciones de emergencia sino de atender a condiciones estructurales y permanentes. La Política de EPS tiende a sustituir paulatinamente la política generalizada de asistencia por la generalización de opciones de integración activa a un nuevo sistema económico. Esto supone planificar una transición de la política asistencialista a una de mejoramiento de la economía popular y en particular de promoción de la incorporación de sus actores a la economía popular solidaria.

La economía popular es un conjunto amplio de formas de acción que se dan las unidades domésticas de los trabajadores como parte de su lucha por el sustento de sus miembros. Además de la reproducción y contratación del trabajo individual a cambio de un salario y del trabajo por cuenta propia individual o familiar para comerciar en pequeña escala o para producir bienes y servicios para su venta en el mercado, incluye modalidades de organización de las capacidades de trabajo como el trabajo doméstico familiar o comunitario productor de bienes y servicios para el autoconsumo, formas asociativas como las organizaciones cooperativas o mutuales y formas comunitarias basadas en la reciprocidad.

En la concepción neoliberal, la economía popular no es más que ese subsector mercantil informal, urbano o rural, de lo que ven como microempresas descapitalizadas e irracionales, que en su conjunto evoluciona como compensador dinámico de los vaivenes del mercado formal. Recientemente se ha comenzado a reconocer que esa función compensadora no puede ser cumplida cabalmente por el sector definido como informal, dado que la insuficiencia ya no sólo dinámica sino estructural del mercado capitalista y el empleo asalariado -de cuyos ingresos depende la demanda al sector informal- no permiten integrar la fuerza de trabajo excedente en las proporciones y condiciones de las décadas anteriores. Por ello el neoliberalismo propone

resolver este desempleo estructural mediante políticas de asistencia (en especie o en dinero) al consumo de una parte mínima de los bienes y servicios necesarios para la vida de los denominados indigentes o mediante programas de promoción de las microempresas, facilitando la formación de pequeños capitales. En esa concepción, la racionalidad de la gran empresa y del microemprendimiento debe ser la misma, ajustada a las reglas del mercado capitalista.

En ese marco, una variante de la asistencia al consumo son los programas que consisten en asistir a individuos o pequeños grupos con una inyección de recursos monetarios (subsidios, créditos) o materiales (herramientas, maquinarias, dotaciones iniciales de insumos) para facilitar la formación de más emprendimientos mercantiles productivos para la obtención de ingresos mediante su inserción en ese mismo sector informal. El microcrédito, las donaciones de herramientas y los subsidios monetarios vinculados a una contrapartida laboral, generalmente van en esa dirección. Esto hincha el sector informal, incrementando la concurrencia de nuevos emprendimientos con baja productividad y poca capacidad de generación de ingresos, con alta vulnerabilidad por la gran competencia que deben soportar entres sí y con las medianas y grandes empresas. Y el mecanismo de selección o nueva expulsión de los exitosos continúa siendo el mercado, que no cesa en la exclusión de los trabajadores no competitivos según sus reglas. Por otro lado, la aprehensión ante la posibilidad de que los emprendimientos se vuelvan dependientes de los subsidios y la urgencia por obtener resultados conspiran contra un proceso de efectivo surgimiento de nuevas actividades sostenibles y socialmente eficientes. Se generan así actividades de baja complejidad, con productos simples y de calidad sub-estándar. Mientras las empresas de capital producen muchos bienes y servicios que el sector informal no puede producir, la mayoría de las actividades que caracterizan al sector informal tienen que competir con empresas del mismo rubro. La competencia, basada en la baja de sus precios, permite ingresos escasos, aunque siempre mejoran la capacidad de compra de los trabajadores. Por otro lado, la esperanza de vida de esos emprendimientos es estadísticamente muy baja.<sup>9</sup>

Una política de ese tipo, perfectamente compatible con el paradigma neoliberal, es una política socioproductiva supletoria de la economía de mercado, marginal ante la masividad de la problemática del desempleo y subempleo, y no logra superar la insuficiencia estructural de la economía para absorber de manera sostenible la población económicamente activa excedente.

En resumen, ante la insuficiencia (y el costo en recurso recaudados por impuestos) de las actuales políticas sociales redistributivas, en particular de la asistencia del Estado o de sectores filantrópicos privados, surge la propuesta de generar empleo e ingresos por otros mecanismos, con otra racionalidad de

---

<sup>9</sup> Otra cosa es la vida del emprendedor mismo. Los programas usualmente no tienen en cuenta lo que muestran los estudios de trayectorias personales: una persona (y una unidad doméstica) puede ingresar y salir del mercado de trabajo asalariado, ingresar y salir del mercado de productos, unas veces en un rubro, otras en otro, y por supuesto puede migrar y modificar completamente su modo de vida y de inserción en la división social del trabajo. Esto se aleja diametralmente del paradigma del empresario unilineal que va a desarrollar su plan de negocios en los años subsiguientes a su paso por el programa.

la asignación de recursos públicos. Esa racionalidad se define por su resultado buscado: incorporar a los trabajadores desocupados o subocupados a la economía de mercado mediante el autoempleo. El descubrimiento de que los excluidos tienen “capital” social, “capital” educativo, y patrimonios (viviendas informales, por ejemplo) que de ser formalizados permiten su capitalización o bien ser garantía para acceder a capital crédito, brindaría condiciones ya existentes, que no exigen una redistribución de la propiedad, para superar las tendencias estructuralmente excluyentes del mercado global. Y la medida del éxito sería el número de aquellos que logren convertirse en pequeños capitalistas, produciendo algo que se venda y les permita subsistir compitiendo en el mercado. Esa visión está basada en las teorías que reducen la economía a la economía de mercado capitalista.<sup>10</sup>

La referencia que hace la Constitución a un sistema económico social y solidario tiene otras connotaciones. El mandato constitucional de que el sistema económico debe ser social y solidario, y el expreso reconocimiento de la economía popular y de su necesario desarrollo como sector de la economía solidaria implica el diseño de políticas socioeconómicas participativas basadas en los valores de la solidaridad, aplicando el principio de redistribución (de ingresos, medios de vida, medios de producción, conocimientos, poder de gestión) de manera de lograr la consolidación, ampliación y desarrollo de la economía popular en todas sus dimensiones (no meramente la mercantil), y en particular desarrollar formas de organización que materialicen valores y prácticas de fraternidad, responsabilidad social, y relaciones solidarias de reciprocidad como eje estratégico. Se trata de reducir estructuralmente la pobreza y la exclusión, mediante una transformación estructural del sistema económico que de centralidad al trabajo humano autogestionado y creativo, y contribuya al avance de toda la sociedad hacia el buen vivir. Esto requiere una definición de qué formas de organización económica popular son consideradas solidarias y generar indicadores apropiados para guiar las acciones públicas. Ello implica a la vez dilucidar qué rasgos las distinguen de las formas de la economía popular a secas.

Al respecto, caben los siguientes criterios:

1. Toda actividad que autogestiona las capacidades de trabajo y recursos propios, para la producción de bienes y la generación de satisfactores dirigidos a la resolución directa o indirecta de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades es considerada parte de la economía popular. Ejemplos son:

**De trabajo mercantil:**

- Organización por los trabajadores de emprendimientos mercantiles (producción de productos o servicios para su venta en el mercado)
- Reproducción y venta de la fuerza de trabajo para su contratación a cambio de un salario

---

<sup>10</sup> Un referente de ese enfoque es el autor Hernando de Soto.

### **De trabajo no mercantil:**

- Producción doméstica de medios para el autoconsumo, a nivel de familia (alimentos, medios de consumo duradero como muebles y vivienda)
- Producción de medios de vida o producción a nivel de grupos asociados o comunidades (producción y distribución local de alimentos, obras de infraestructura productiva o de consumo colectivo comunitario, hábitat rural o urbano, centros comunitarios, fondos rotatorios de crédito, etc.)
- Formación y capacitación de los trabajadores (formación y capacitación, desarrollo de las capacidades autogestionarias de la fuerza de trabajo)

Todas las formas de trabajo indicadas, mediadas o no por el mercado y el dinero, son consideradas trabajo productivo, en tanto contribuyen a la generación de medios y condiciones necesarias para la reproducción y desarrollo de la vida de los trabajadores, sus familias y comunidades. Siendo el sentido de la economía popular solidaria la reproducción de la vida y no la acumulación, su criterio de eficacia es la obtención de condiciones materiales para resolver las necesidades favoreciendo el buen vivir, generando además excedentes para el desarrollo ampliado de la vida, pero no necesariamente bajo la forma de ganancia monetaria.

2. Las energías y capacidades de trabajo son la principal fuerza productiva en este sector de la economía, y son reproducidas básicamente por las mismas unidades domésticas (familias o comunidades) que gestionan el consumo, el cuidado y otras actividades de reproducción humana. Esa gestión incluye una dimensión pública de participación para la generación, distribución y aplicación de bienes públicos y satisfactores de calidad para la reproducción: educación y salud pública, servicios públicos subsidiados, seguridad y previsión social, investigación y asistencia técnica, etc.<sup>11</sup>
3. Los programas de alivio a la pobreza o de desarrollo de la economía popular (usualmente referida como “economía social” y focalizando en sectores de máxima pobreza) incluyen incentivos para la utilización de algunos bienes públicos (asistencia técnica, subsidios vinculados a la escolarización y vacunación de los niños) pero no están necesariamente orientados expresamente al desarrollo integral y efectivización de las capacidades de acción económica como sector orgánico de la economía ni distinguen adecuadamente entre el acceso a bienes y los satisfactores que incluyen las condiciones sociales de ese acceso (como derecho incondicionado y no como favor, en condiciones de contención afectiva, etc.). El fortalecimiento y desarrollo de la economía popular y en particular de su sector solidario requieren su articulación a nivel mesoeconómico-territorial y un amplio acceso planificado participativamente a bienes públicos adecuados a los requerimientos de ese objetivo (entre otras: educación pertinente, general y básica y a niveles medios y superiores, formación y capacitación específicas,

---

<sup>11</sup> La constitución enfatiza la necesidad de formas de gestión participativa, lo que iría substituyendo paulatinamente formas de distribución asimétrica, de arriba abajo, propensas a manejos clientelares, por una gestión basada en derechos ciudadanos o comunitarios.

- seguridad social, diversas normativas incluyentes y consistentes con el mandato constitucional, direccionamiento del poder de compra del estado, infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios públicos, regularización o nuevo acceso a tierras, acceso a crédito, acompañamiento y/o regulación por parte del sector público).
4. A nivel microsocia se trata de activar y potenciar las capacidades de trabajo y los recursos propios de las personas de cada unidad doméstica familiar o de las comunidades mediante el acceso a medios de vida, recursos para la producción, ingresos, crédito, bienes públicos (como satisfactores: obtenidos como derechos, participando en su gestión), de modo que todas las personas puedan contribuir con su trabajo a reproducir la vida propia y de los suyos, desarrollar sus capacidades de producción y reproducción autónoma y consolidar sus activos. Salvo en casos de imposibilidad física o dependencia por edad, la integración como trabajador activo al sistema de producción es considerada condición de la inclusión social (el trabajo no alienado es en sí mismo un satisfactor). Pero la eficacia de estas intervenciones requieren que no se intervenga aisladamente con cada persona solamente, ni tampoco que meramente se las agrupe para algunas actividades de inversión (como en un curso de capacitación) sino que se actúe como mínimo con la unidad de organización de la reproducción, la unidad doméstica familiar, comunitaria o asociada. La experiencia de las políticas de educación, por ejemplo, ha demostrado la covarianza entre los resultados de lo invertido en el estudiante y el nivel educativo de su entorno familiar. Y los emprendimientos productivos de la economía popular tienen como recurso (y no como obstáculo, como plantea el enfoque ortodoxo de la economía informal) el trabajo y el hábitat familiares, comunitarios o asociados. En este nivel la solidaridad es interna a las organizaciones económicas: la solidaridad entre miembros de una familia o comunidad, entre trabajadores de una cooperativa, entre socios de una mutual, entre vecinos de un barrio o comarca, etc. La construcción de una economía solidaria requiere que esa solidaridad intraorganizaciones sea progresivamente combinada con comportamientos solidarios en las relaciones con otras organizaciones o comunidades, superando competencias antagónicas y enfrentamientos en el mercado, por el poder, por la apropiación de recursos (tierra, agua) a favor de soluciones de competencia cooperativa, de ayuda mutua, de intercambio regulado (como el comercio justo).
  5. Dada una población en un territorio, hay tres elementos fundamentales que deben articularse armoniosamente para su desarrollo como sistema de producción y reproducción: i) la organización cooperativa de sus capacidades de trabajo y sus recursos para la producción, individuales y colectivos, en coherencia con los equilibrios del sistema natural de cada territorio, ii) la legitimación y priorización democrática de las necesidades satisfechas colectivamente para la mejor reproducción y desarrollo de la vida de los trabajadores, sus familias y sus comunidades, y iii) la reestructuración y desarrollo del fondo de trabajo y los recursos materiales que tiene esa población, y su posicionamiento compartido como parte del sistema más amplio de división social del trabajo

- superando situaciones problemáticas de dependencia asimétrica, subordinación, vulnerabilidad alimentaria, etc.
6. La anterior articulación no resultará del libre juego económico, que tiende a fragmentar socialmente cuando vincula según el principio de mercado, menos aún cuando los mercados “locales” están atravesados por fuerzas del mercado global y se tornan mecanismos ciegos. Pero puede lograrse mediante la acción social en diversas tramas coordinadas concientemente (como en los grupos de prosumidores que realizan intercambio multireciproco con monedas sociales, las redes de comercio justo, los sistemas recurrentes de relaciones locales de producción y reproducción) y la existencia de espacios de autogobierno o macrogestión y planificación participativa de recursos, en primera instancia a nivel mesosocial, generalmente local/regional. La solidaridad se expresa aquí a través de la consideración equitativa de las necesidades de todos los miembros de esa población o conglomerado de individuos, familias, grupos y comunidades así como de las variantes de cooperación dentro y entre actividades económicas. El consumo, usualmente considerado parte de lo privado y no de la economía, constituye un área de acción pública relevante cuando una parte importante de las condiciones de vida requiere de satisfactores colectivos compatibles con una economía social y solidaria, o están determinadas por efectos de imitación y los efectos indeseados resultantes de formas de consumo irreflexivas que pueden ser advertidos y resignificados simbólicamente desde la autoridad del Estado democrático. El consumo responsable es parte de una estrategia de reproducción y desarrollo solidario de la vida de los trabajadores y sus familias.
  7. Si bien toda intervención debe conectarse con las acciones individuales, el proyecto de construcción de un sector de economía solidaria es de tal complejidad que requiere intervenciones sobre tramas actuales o potenciales de relaciones diversas y multiactorales (en asociación con sujetos colectivos cuando esto es posible), sobre conjuntos complejos, aún si no organizados, preferiblemente de base territorial.
  8. La propuesta de construcción de una economía solidaria implica actuar para afianzar la solidaridad en ambas instancias (micro y mesosocial) y articularlas oportunamente con la solidaridad mediada por la economía pública, que se expresa en parte como principio de redistribución vía políticas del Estado (uso de su autoridad para facilitar el acceso al territorio, a la tierra, al agua, al crédito, al conocimiento y al reconocimiento), así como a través de la adecuación de la normatividad, los enfoques y la misma arquitectura institucional (incluir la participación) pertinente a la lógica de la economía popular. Eso puede o no tomar el carácter formal de un plan regional o local participativo y la conformación de una institucionalidad apropiada.
  9. Para que una organización económica popular sea considerada parte de la economía solidaria se requiere que:
    - a. participe de formas de acción cooperativa recurrente o de organización inter unidades domésticas: comunidades, redes de intercambio solidario, organizaciones cooperativas de trabajadores no familiares, redes de ayuda mutua, de acción

económica solidaria (sindicatos, asociaciones de productores, de consumidores, de usuarios de servicios, de vecinos, de conjuntos con afinidad cultural, etc.), ampliando el campo de coordinación conciente y que

- b. participe de la responsabilidad compartida en una comunidad política (de hecho o de derecho) por la resolución de las necesidades para grupos de población más amplios que los grupos primarios o “naturales” (solidaridad extendida o ad extra). Aunque no es condición necesaria, esto puede formalizarse en asociaciones de grado superior, o en formas de autogobierno local.
  - c. Comparta un sistema de valores jerarquizado a partir del derecho al buen vivir de todos.
10. La solidaridad no está reñida con el interés privado, pero sin formas de solidaridad no es posible la plenitud del buen vivir. En el marco de una cultura colonizada por valores utilitaristas, muchas formas de asociación, de cooperación, de reconocimiento de las necesidades del otro, son motivadas por los resultados útiles privatizables para los que participan de esas instancias de agregación o articulación, lo que no debe ser visto como una desviación sino como una respuesta posible y legítima dentro de la coyuntura actual. La solidaridad es también una forma de protección conjunta de los miembros de una comunidad. Otros comportamientos solidarios están orientados por valores éticos absolutos, independientes de las consecuencias materiales para quien así actúa.

La economía es el sistema de prácticas institucionalizadas y coordinadas de organización de la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios -producidos por medio de recursos materiales, la naturaleza y las capacidades humanas- útiles para resolver de la mejor manera posible las necesidades y deseos legítimos (Buen vivir) de todos los miembros de una sociedad, incluyendo la relación armónica y respetuosa con la naturaleza. La economía popular solidaria es parte del sector de economía solidaria, que constituye una articulación de actores y recursos de la economía mixta (empresarial capitalista, pública y popular) en términos de la racionalidad reproductiva a fin de asegurar el sustento de todos los miembros de una sociedad. (ver diagrama incluido en este texto)

## **2. ALCANCE DE LA ACCION PÚBLICA PARA LA PROMOCION DE UNA ECONOMIA POPULAR SOLIDARIA**

El alcance de la acción pública para la promoción de formas y estructuras económicas solidarias a partir de la economía popular es amplio, como indica el mandato constitucional de que el sistema económico debe ser social y solidario. Se trata de conformar un sistema económico que, lejos de independizarse de la sociedad o de determinarla mecánicamente, sea integrado dentro del proyecto de otra sociedad. El reconocimiento de la economía popular solidaria facilita pensar alternativas de acción para la transformación económica, tanto por la magnitud del universo poblacional de la economía popular, como por el potencial propio de sus entidades y su fuerza social para redireccionar las tendencias de la economía empresarial capitalista



y de la economía pública. En particular esto implica hacer converger los sentidos de la economía popular y de la economía pública en un objetivo compartido de reproducción ampliada de la vida de todos a través de la democratización de las instituciones con eficacia económica (el dinero, las formas de propiedad, los mercados, el sistema de derechos y responsabilidades y la justicia, la protección social) y de una organización racional y solidaria del trabajo y de su relación con la naturaleza.

Se trata de impulsar una construcción de instituciones económicas culturalmente pluralistas, cuya fuerza constituyente provenga de la voluntad de las mayorías. Ello conlleva consecuencias previsibles de gran peso en la economía ecuatoriana, como componente para reducir la dependencia externa, ganando niveles de autarquía básicos para la autonomía y la soberanía, con una estabilidad económica fortalecida por la integración social progresiva. Las prácticas de economía social y solidaria no son por tanto un programa parcial dentro de las políticas sociales de asistencia sino un capítulo mayor de la acción socioeconómica nacional para la inclusión y el crecimiento con estabilidad. Las transformaciones de mediano plazo incluyen tanto la redistribución de recursos productivos y resultados económicos como el incremento racional de la riqueza, atendiendo a equilibrios sociales y ecológicos, lo que requiere cambios tanto en las formas de producción y circulación como en las formas de consumo. La comprensión de esta dimensión de producción de riqueza adicional apropiada directamente por los trabajadores a partir de recursos ociosos o irracionalmente utilizados es fundamental para evitar las desviaciones asistencialistas de las intervenciones y la argumentación de que este sector es relativamente ineficiente en los términos del paradigma dominante.

En lo que hace a la economía popular, esto supone fortalecer y ampliar las capacidades de las ya existentes organizaciones económicas colectivas, comunitarias o asociativas, autogestionadas por sus trabajadores, dirigidas solidariamente a la reproducción y desarrollo de la vida de sus miembros. Esto se logra mediante la aplicación del principio de redistribución (de recursos, crédito, poder de compra estatal, conocimientos...), facilitando las condiciones para la cooperación a escala ampliada (asociaciones económicas de segundo grado, armado de tramas económicas territoriales), invirtiendo en el entorno social e institucional de las organizaciones, reformando normativas que bloquean innecesariamente su desarrollo, favoreciendo instancias de planificación conjunta de su creciente alcance y complejidad, creando ámbitos de gestión compartida entre el sector público y las organizaciones solidarias. Implica el reconocimiento social de los trabajadores autónomos y sus organizaciones como actores destacados de la sociedad, como sujetos colectivos con incidencia sobre las economías locales, regionales y nacional y como interlocutores de la política económica. Esto plantea la necesidad de superar los posibles conflictos con los trabajadores asalariados y sus organizaciones solidarias de comportamiento corporativo.

La complejidad de la transformación socioeconómica requiere de una acción concertada de los diversos programas públicos -sectoriales y territoriales- dirigidos a los sectores populares, a fin de favorecer las estructuras solidarias

con una visión del sector de economía popular dentro de la economía mixta como un todo. Para ello se procurará plantear en ámbitos de participación democrática, sin imposición, la opción asociativa, y acompañar especialmente y de manera sostenida a los trabajadores dispuestos a ello (apoyo a la formación y consolidación de asociaciones y tramas mutuales de productores, para tener crédito, comercializar o producir mejor, para construir conjuntamente su hábitat, infraestructura productiva y de servicios públicos, de consumidores, etc.). La crisis heredada de reproducción de la vida es tan profunda que no es posible esperar los medianos y largos plazos que puede llevar una relativa autarquía de la economía popular solidaria, por lo que se requiere un piso de garantía pública de las necesidades básicas, sin lo cual la asociación puede convertirse en una condición impuesta para acceder a recursos antes que una opción libre de los trabajadores. Un ejemplo fundamental de esto último es la universalización de un sistema de seguro social o los subsidios temporales a los bienes de primera necesidad.

### **Políticas de inclusión y políticas de desarrollo de una economía popular solidaria**

La extensión y desarrollo de un sector de economía popular solidaria implica acciones no sólo con las organizaciones y tramas que ya la constituyen sino con las organizaciones de la economía popular no solidaria. Hay una amplia franja divisoria entre la economía popular solidaria y la aún no solidaria según la definición de la Ley en debate. De hecho, esa construcción no es un conjunto estático sino una realidad en proceso, con contradicciones y con grados y formas de solidaridad cambiantes. Una organización de economía solidaria puede dejar de serlo, y una trama de economía popular puede evolucionar a formas propias de la economía solidaria, por lo que las acciones de intervención deben atender más al potencial que a la calidad ya alcanzada de las relaciones.

Por ello no es conveniente ni posible trabajar solamente con los sectores que ya pueden ser caracterizados como de economía solidaria,<sup>12</sup> o que manifiestan

---

<sup>12</sup> Según el proyecto de Ley en Debate en su Art.- 5.- Las entidades del sector de la economía popular y solidaria, se caracterizan por:

- a) La búsqueda de la satisfacción de sus necesidades comunes, especialmente, las básicas de autoempleo y subsistencia;
- b) Ausencia de lucro, entendida como reparto individual de beneficios monetarios, obtenidos en operaciones con terceros no miembros;
- c) No discriminación, ni concesión de privilegios a ninguno de sus socios ni asociados por ningún concepto;
- d) Autogestión, autocontrol y auto responsabilidad;
- e) Prevalencia del trabajo sobre el capital y de los intereses comunes sobre los individuales;
- f) Irrepartibilidad de las reservas;
- g) Cooperación entre entidades del sector y con los otros sectores de la economía;
- h) Responsabilidad por la calidad de bienes y prestación de servicios;
- i) Fortalecimiento de las identidades;
- j) Compromiso con la comunidad, el desarrollo territorial y la naturaleza; y,

su voluntad de cumplir con esos criterios, sino que hay que trabajar simultáneamente en una franja mucho más amplia de la economía popular, promocionando la cooperación, la asociación, los valores y los diversos grados y formas de solidaridad donde no se hayan dado aún. Los programas deben estar abiertos a la posibilidad de que sólo pueda lograrse una consolidación de emprendimientos populares “no solidarios” según la Ley, pero que dejen a los sectores populares en mejores condiciones después de la intervención...

En ese sentido va la diferenciación que se hace en el proyecto de Ley de Economía Popular Solidaria, entre el sector de organizaciones socioeconómicas a reconocer y acompañar, y el formalizado al que corresponde promover pero también supervisar a fin de justificar el tratamiento privilegiado que tendrán y contribuir a proteger los derechos igualitarios de sus miembros.<sup>13</sup> Aunque las normativas legales no pueden dejar de categorizar las entidades a las que se refieren, será necesaria una amplia apertura a múltiples formas no institucionalizadas y una flexibilidad que permita la adecuación de las intervenciones a las demandas. Por lo pronto, deberán respetarse e incluirse en las intervenciones solidarias de la Economía Pública a las formas de Economía Comunitaria, que son por naturaleza altamente solidarias y no se encuadran fácilmente en formatos estatales que tienden a producir categorías homogéneas.

Por todo lo anterior, es aconsejable la coordinación de las políticas sociales de inclusión y las políticas específicas de economía solidaria, ambas necesarias para superar rápidamente la crisis de reproducción de la vida, y que sus instancias de responsabilidad en el Estado tengan una dirección compartida

---

k) Rendición de cuentas.

## VALORES

Art.- 6.- Las entidades del sector de la economía popular y solidaria, en su actividad económica y relaciones sociales, se regirán por los valores éticos de justicia, honestidad, transparencia, responsabilidad social y compromiso con la comunidad.

Basarán su accionar en la práctica de la ayuda mutua, el esfuerzo propio, el comercio justo y el consumo ético.

<sup>13</sup> El proyecto de Ley en debate indica en su Art.- 2.- Integran el sector de la economía popular y solidaria, las siguientes entidades dedicadas a la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios:

- a) Unidades socio-económicas populares productivas y de servicios, sean unipersonales, familiares, vecinales, comunitarias, bancos comunales, cajas de ahorro, cajas solidarias, entre otras, sujetas a acompañamiento por parte del Instituto.
- b) Organizaciones económicas solidarias, como cooperativas y asociaciones productivas, en todas las actividades económicas, sujetas a supervisión por parte de la Superintendencia, sin perjuicio del acompañamiento del Instituto.
- c) Los organismos de integración conformados por las unidades populares y organizaciones solidarias detalladas en el presente artículo.
- d)

para asegurar un enfoque integral de desarrollo de la economía popular de los territorios. Esto se facilitará conformando plataformas públicas permanentes de servicios colectivos a la economía popular solidaria, condición de la sinergia requerida para iniciar o fortalecer procesos de transición hacia formas permanentes y siempre más solidarias. Igualmente será conveniente coordinar con las acciones provenientes de las entidades de la economía solidaria originadas en el sector privado (fundaciones, ONGS, etc.) para que coadyuven a la mencionada sinergia.

En cuanto al alcance temporal, aunque su maduración plena lleva períodos largos equivalentes al de un ciclo vital y sus resultados estructurales deberían ser experimentado por los jóvenes hoy participantes, los procesos de transformación deben tener resultados visibles sobre las condiciones de vida en el corto plazo, perceptibles para los actores involucrados, proporcionando bases más firmes al cambio deseado de sentido de su accionar económico. La subjetividad es un aspecto crítico en esta economía y no es independiente de la posibilidad actual de sobrevivencia con dignidad. Esta es otra razón para coordinar las políticas de inclusión y hasta de asistencia social y las de economía popular solidaria. De todas maneras, la consolidación y maduración de estos procesos, incluyendo una creciente capacidad de control de las propias condiciones de vida, el control social del dinamismo y la complejidad de la nueva economía puede llevar algunas décadas, y requiere iniciar desde ahora políticas de Estado, actividades prospectivas y planificación participativa a niveles meso y macrosociales.

### **3. EL MODO/ESTILO DE ACCION PÚBLICA**

De acuerdo al artículo 85 de la Constitución, en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas de Economía Popular Solidaria se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Por consiguiente, el Gobierno deberá elaborar lineamientos programáticos y proyectos de ley de orden nacional para la economía popular y solidaria que someterá a la consideración por parte de ciudadanos y de organizaciones representativas en lo cultural, sectorial y territorial de la diversidad social del Ecuador. Igualmente, deberán crearse instancias de participación efectiva en las etapas sucesivas de diseño e implementación de los programas, evitando la fragmentación y discontinuidad y buscando la convergencia y consistencia de iniciativas integrales en cada territorio y entre ellos.

Los objetivos generales deben necesariamente concretarse en metas concretas y los medios para lograrlas deben racionalizarse mediante el análisis e intervenciones sectoriales (salud, educación, producción mercantil en sus distintas ramas, infraestructura, normativas, crédito, energía, tierra, agua, etc.). Sin embargo, la eficacia política de transformación socioeconómica pretendida por el conjunto de intervenciones requiere una visión sistémica y una sinergia que demanda la acción concertada entre las diversas agencias del Estado y la voluntad aunada de los diversos actores del territorio. La participación no debe limitarse a la relación entre instancias centrales del sector público y la

sociedad, sino incluir la de los funcionarios de niveles jurisdiccionales provinciales y locales, que deben aportar su experiencia a la vez que comprometerse con la política en presencia de sus contrapartes sociales locales. Por la misma razón, la emergencia de sujetos colectivos y de una eficiente agencia pública de la EPS se facilita con intervenciones desconcentradas en su diseño específico, implementación y seguimiento.

Dado que la voluntad de construcción de un sector de EPS implica cambios en los valores, las visiones del mundo y las expectativas, es fundamental que las acciones públicas vayan creando una creciente credibilidad en las iniciativas y propuestas públicas así como de acción política mediadora para generar confianza entre funcionarios y actores. En este sentido será necesario anticipar adecuadamente la factibilidad de las ofertas que se realicen. La participación activa en la gestión es justamente una condición y un indicador para evaluar intersubjetivamente tanto las probabilidades de logro como las situaciones de incumplimiento por razones ajenas a la voluntad de los actores. Igualmente, para dar legitimidad a las iniciativas particulares de promoción de la EPS, es preciso que el Estado en general y las diversas instancias ejecutoras, así como las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social, conozcan y compartan un núcleo consensuado del marco político-conceptual, los lineamientos de acción y el lenguaje de la estrategia de desarrollo de una EPS. La credibilidad de la voluntad estatal se ganará en buena medida por la consistencia de los discursos públicos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las diversas instancias. Esto es central en tanto la EPS se basa en relaciones de confianza y en expectativas de potencia del campo popular para transformar la realidad económica.

En esa línea, será importante el establecimiento efectivo de plataformas de servicios integrales (asistencia técnica, crédito, tramitación de subsidios, asistencia jurídica, centro de intercambios entre actores) en las diversas regiones de concentración de las acciones de EPS, visibles y accesibles continuamente para los actores económicos, con capacidad para convocar a pedido técnicos especializados de otras regiones o niveles, y con grupos técnicos volantes que se movilicen por el ámbito geográfico asignado. Todos ellos formados no sólo en la resolución de problemas particulares sino en la estrategia y la capacidad para generar diagnósticos participativos en situaciones concretas.

La construcción de una economía popular solidaria requiere, por su alcance y naturaleza, evitar desajustes y situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar negativamente la sobrevivencia de los emprendimientos y de sus mismos actores. Ello demanda anticipación y congruencia entre las acciones individuales y colectivas de las organizaciones sociales y de las diversas instancias estatales, con momentos de planificación, evaluación y reflexión conjunta sobre los procesos puestos en marcha. E intervención participativa sobre tramas multiactorales de potencial complejidad antes que sobre proyectos individuales y simples. En tales procesos irán emergiendo los sujetos sociales de la EPS necesarios para sostenerla y profundizarla.

Las políticas y programas deberán respetar la diversidad de formas de autopresentación o representación de la sociedad. El carácter multiactoral – desde diversos sectores de la sociedad y el Estado- de los procesos de desarrollo de un sistema orgánico de economía popular y solidaria, y la importancia de tener en cuenta las relaciones con su entorno local, hace conveniente convocar a los diversos sectores de un mismo territorio para que se aporten propuestas, emerjan públicamente posibles conflictos y se posibilite asumir vías de acción consensuadas, principalmente respecto al conjunto de intervenciones públicas en el mismo. Quienes se empeñan en trabajar por una economía popular solidaria deben ser parte del espacio público en que se discuta el devenir de la sociedad local en su conjunto.

Sin embargo, la política debe dejar espacio para acompañar y apoyar iniciativas individuales o particulares no previstas, sin forzar rígidamente planes débilmente acordados, ni la cooperación o determinadas formas de solidaridad antes de que existan bases materiales de intereses compartidos y/o se constituya una voluntad de las comunidades políticas para asumirlo como valor común. Los procesos de construcción de una EPS tienen una dimensión técnico-instrumental y una político-democrática que supone una transformación del Estado ajeno a un Estado cuya autoridad legítima se fundamenta en la voluntad de las mayorías de transformar las condiciones de la vida. Esto debe ser encarnado en modos de actuación concretos y perceptible para la gente. En otras esferas de la economía es suficiente con firmar contratos que obligan. No es el caso de la EPS que debe producir otra economía y otra sociedad.

Dada la importancia estratégica del nivel mesosocial, será particularmente valioso identificar organizaciones y redes populares formales o informales que ya cumplen solidariamente algunas funciones económicas directas o indirectas en la creación de las condiciones de satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias (Ver Anexo, experiencias 1.2, 7.1 y 7.2). Como indica el proyecto de Ley en debate, podrán ser:

- asociaciones de hecho, a ser acompañadas con programas de seguimiento y apoyo inicial, basadas en relaciones de parentesco, comunitarias, étnicas, vecinales, de afinidad en general
- asociaciones formalizadas jurídicamente a ser promovidas y reguladas (asociaciones voluntarias, formalizadas contractualmente para realizar conjuntamente actividades económicas)

Se tratará de consolidar esas organizaciones a partir de su propia racionalización, mediante la distribución de recursos materiales y financieros, capacitación de sus miembros particularmente en lo relativo a la autogestión, fomentando su articulación/organicidad generando interdependencias y complementariedades virtuosas (cuando el desarrollo de unas partes induce o facilita el desarrollo de las otras), eficientización social, obtención de una mayor escala, y ampliación de opciones tales como:

- concertación en base a relaciones de insumo-producción, tramas productivas, cadenas de valor, subsistemas y complejos territoriales de

- producción y reproducción, condiciones infraestructurales compartidas (Ver Anexo, experiencias 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2, 9.2, entre otras)
- comprar juntos y/o vender juntos (ver Anexo, experiencias 1.1. a 1.6)
- intercambiar productos y conocimientos (Ver Anexo, experiencias 12.1, 12.2, entre otras)
- financiarse juntos (Ver Anexo, 11.1, 11.2 y 11.3)
- adquirir y compartir conocimiento juntos (comunidades de aprendizaje)

#### **4. ALGUNOS PRINCIPIOS DE LA PROMOCIÓN DE UNA EPS\***

Cada realidad concreta debe generar propuestas y acciones apropiadas, si bien hay algunas líneas generales que pueden tenerse en cuenta. En lo relativo a lo estratégico general, se trata de:

- asegurar mediante la redistribución de ingresos y recursos productivos y la producción de bienes públicos de calidad, un piso de subsistencia con dignidad para todos los ciudadanos
- avanzar, desde estado y sociedad, en la construcción de segmentos cada vez más abarcativos y complejos de un sector orgánico de economía popular solidaria, multiplicando y articulando organizaciones centradas en un trabajo comunitario o libremente asociado, autónomo del capital, y orientadas hacia la reproducción ampliada de la vida de los miembros de esas organizaciones y, en casos de una solidaridad más amplia, de sus comunidades locales extendidas
- avanzar en la reconstrucción de las economías subregionales, como parte del proceso de reconstrucción de la economía nacional como economía soberana orientada por la reproducción ampliada de la vida de todos
- contribuir a generar comunidades políticas solidarias, con autoridades que actúan obedeciendo los mandatos populares, capaces de considerar el conjunto de necesidades de sus miembros y asignar con corresponsabilidad prioridades en el tiempo, superando el estilo de dispersión ineficaz para “tocar” a cada agrupamiento con “algo” de recursos
- desarrollar un nuevo tipo de relaciones entre técnicos y ciudadanos trabajando conjuntamente como corresponsables del desarrollo local, y no como técnicos-clientes; estas prácticas deben contribuir a transformar la institucionalidad estatal de la acción para el desarrollo y los comportamientos y valores de los funcionarios públicos
- valorar especialmente la diversidad de formas socioeconómicas articuladas simétricamente, evitando las tendencias a la homogeneización asociada a programas rígidos diseñados lejos de los territorios y favoreciendo un alto grado de autarquía en relación a condiciones básicas de vida (alimentos, educación, salud, etc.)
- generar una reinstitucionalización de lo económico en base a la experimentación responsable y la sistematización de los aprendizajes, atendiendo en particular a los procesos de detección y legitimación de las necesidades sentidas por diversos sectores
- generar instituciones de asignación y gestión compartida de recursos públicos por parte de las organizaciones sociales y de la masa de

ciudadanos que no son representados por ellas (Presupuesto participativo)

En lo relativo a prácticas particulares, se trata de:

- aplicar e inducir valores y prácticas de economía solidaria en base a una combinación de incentivos materiales y morales y a la asunción de una visión sistémica, que permita superar la irresponsabilidad social propia del mercado autorregulado (Ver Anexo, experiencias 1.2, 1.5, 1.6, 4.1, 5.6, 6.2, 18.6)
- acompañar las iniciativas de economía popular solidaria, mediando con otros sectores e instancias no específicas del sector público, generando espacios de concertación y co-construcción de políticas, de formación de capacidades de autogestión en la base de la sociedad, proveyendo plataformas territoriales permanentes y eficientes de apoyo a la EPS
- potenciar los saberes prácticos, encuadrando los conocimientos científico-tecnológicos en el contexto de una cosmovisión que prioriza la reproducción de la vida y la paz, y poniendo en marcha procesos de aprendizaje por la práctica reflexiva, generando capacidades para la propia gestión del conocimiento y sus aplicaciones (Ver Anexo, experiencias 1.5, 1.6, 6.3, 8.1, 11.3, 13.1)
- avanzar desde acciones orientadas a proyectos e iniciativas individuales aisladas hacia programas concertados con organizaciones y/o comunidades locales articuladas como sujetos de su propia economía, capaces de recibir, formar y gestionar fondos de inversión en la EPS (Ver Anexo, experiencias 7.1, 7.2, entre otras)
- trabajar simultáneamente sobre tramas socio-económicas multiactorales antes que sobre iniciativas individuales de la EPS, apoyando sinérgicamente procesos integrados de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo a niveles locales, regionales e interregionales, reintegrando la relación entre producción y reproducción de la sociedad local
- facilitar la consolidación y complejización de los mercados locales, recurriendo a la complementación del dinero de circulación legal con instrumentos como las monedas locales, emitidas por las comunidades de intercambio multirecíproco
- impulsar la producción y autogestión por los mismos habitantes de sistemas compartidos de hábitat urbano o rural, abarcando el acceso regularizado al suelo, la producción y conservación de las viviendas, las redes de servicios públicos y el orden urbano consensuado por los mismos pobladores con las instancias técnicas de las instituciones reguladoras, así como las formas de trabajo comunitario de reproducción o espacios apropiados de producción mercantil compartidos
- partir del reconocimiento de las estructuras de autoridad y organizaciones comunitarias existentes, recuperando su historia para el conjunto de la sociedad; no imponer una participación que requiera profundizar la individuación y separación de las comunidades por encima de lo que éstas desean, ni imponer un asociacionismo que las personas rechazan en principio; se trata de experimentar y convencer por la práctica virtuosa, los resultados y el ejemplo, antes que por el discurso normativo-ideológico



- facilitar el acceso a recursos nacionales o provinciales mediante la redistribución por parte del Estado y la movilización de los recursos y capacidades locales que el mercado ha desvalorizado; las capacidades de los técnicos y profesionales, las capacidades de formación técnica, las tierras y espacios públicos, las tierras y otros recursos ociosos, y no simplemente transferencias de dinero, deben ser visibilizados y entrar en los balances materiales de los programas de EPS (Ver Anexo, 1.2, 15.1, entre otras).
- visibilizar como actividad económica el trabajo autogestionado orientado por el principio de producción para el propio consumo o de autosuficiencia, incorporando la calidad y responsabilidad del consumo como un eje de intervención para el Buen Vivir
- evitar la pulverización de las acciones y recursos, generando tramas, subsistemas, sujetos colectivos, y conjuntos cada vez más complejos de actividades económicas y necesidades satisfechas, evitando una especialización de los actores y territorios que genera vulnerabilidad y favoreciendo la diversidad, revirtiendo cuando sea necesario procesos de especialización que han sido probados como dañinos para la seguridad de la vida, la estabilidad económica y el ecosistema
- priorizar a los sectores más vulnerables con las políticas sociales de asistencia, garantizando su cobertura con el sistema de seguro social, propiciando su integración paulatina a procesos de desarrollo en diversidad de un sector orgánico de economía popular solidaria, evitando su segregación respecto a sectores ya integrados al mercado que pueden sumarse con sus recursos y capacidades a esos procesos
- dar prioridad a territorios con sectores excluidos, pero evitando la segmentación y focalización social, trabajando con conjuntos locales o regionales heterogéneos, integrando transversalmente, en lo material y lo simbólico, a los diversos actores socioeconómicos
- fortalecer las identidades colectivas de base territorial u otras, propiciando una articulación virtuosa entre formas de participación directa y formas de representación, impulsando la articulación de las intervenciones sectoriales y el mutuo reconocimiento y cooperación entre los agentes públicos
- fortalecer el entorno sociocultural, institucional y el hábitat general, particularmente las actividades culturales de mutuo reconocimiento, en las regiones en que se concentren iniciativas de desarrollo de la EPS
- comprometer al sector empresarial a aportar recursos técnicos y económicos como parte de su responsabilidad social, no como filantropía focalizada sino articulados a los programas asumidos por las sociedad local
- reorganizar el sistema financiero de modo que el ahorro popular sea canalizado y revertido como crédito no usurario y otros servicios financieros, a través de un sistema de finanzas solidarias sin fines de lucro, que atienda tanto a demandas individuales como de proyectos de desarrollo de subsistemas de producción y reproducción de base territorial o integrados sectorialmente a nivel interregional
- promover formas de comercialización (ferias, centros de comercio justo locales e interregionales, redes de trueque) que articulen directamente a productores y consumidores del campo y la ciudad, y generen un

espacio de producción cultural, limitando los alcances de las grandes superficies de comercialización urbana que destruyen las formas populares de intermediación y generan formas mercantilizadas de identificación

- promover que las universidades, institutos tecnológicos y escuelas técnicas desarrollen servicios de incubación de emprendimientos de EPS en condiciones de laboratorio y en terreno, contribuyendo al desarrollo de sistemas de control de calidad y marcas compartidas
- generar procesos de formación de formadores y promotores de la EPS, en convenio con instituciones educativas, proveyendo materiales conceptuales y empíricos que enmarquen esas actividades dentro de la estrategia nacional para la EPS
- fortalecer y extender inmediatamente el sistema de seguridad social a los trabajadores de organizaciones solidarias como condición favorable a la disposición a tomar iniciativas de riesgo bajo formas cooperativas
- incidir sobre el sistema de precios relativos de manera que favorezca la competitividad de las actividades de la EPS y las proteja de la competencia de monopolios o del dumping social
- contribuir al reconocimiento social de la EPS mediante campañas de información a la opinión pública, la visibilización de las experiencias y la promoción de marcas compartidas adscriptas a valores como la solidaridad, la cooperación, la diversidad cultural, el respeto a la naturaleza
- revisar los sistemas jurídicos de modo de reconocer la diversidad de formas de propiedad, usufructo y disposición de recursos que provienen de culturas indígenas y populares en general, y facilitar la emergencia de emprendimientos de la economía popular en general y popular solidaria en particular
- incentivar la transferencia de capacidades y recursos de las actividades populares de intermediación comercial innecesaria a actividades de producción de bienes y servicios de demanda popular
- generar bases de datos de acceso libre que permitan registrar a los actores de la EPS y conocer y analizar con ellos aspectos relevantes de sus emprendimientos así como sus producciones y necesidades de insumos, a fin de dimensionar el sector, dar bases empíricas de diseño y evaluación de las políticas públicas y facilitar la articulación y cooperación entre ellos
- recuperar la historia de saberes y prácticas afirmando la subjetividad local. las trayectorias individuales, como la de las propias familias o comunitarias, la participación en la organización de grupos, las luchas reivindicativas así como la historia productiva de los ancestros, la historia de patrones de alimentación autoabastecida, de redes de intercambio que aseguraban la reproducción de todos, etc., todos conocimientos relevantes para forjar la voluntad de transformar la economía
- formar formadores y promotores de la EPS con atributos tales como:
  - Conocimiento de la estrategia de desarrollo de la EPS
  - Capacidad de diagnóstico de las realidades locales en el marco de una visión sistémica

- Disposición a la cooperación en equipos profesionales y con los actores sociales
- Capacidad como mediadores para la comunicación social
- Capacidad para producir y gestionar conocimientos, sistematización de experiencias y materiales para la difusión y docencia
- Ser partícipes de la cultura local

### III. ALGUNAS EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES DE EPS EN AMÉRICA LATINA

Quienes proponen que es posible construir otra economía suelen ser interrogados acerca de casos en que todo eso ya exista, ya haya sucedido, la sociedad con una economía social y solidaria. La cuestión de los ejemplos surge una y otra vez, lo que es difícil por la invisibilización ya mencionada de estas actividades. En este anexo se reseñan unas pocas experiencias de la región. Si al ver los ejemplos registrados el lector piensa “pero esto lo tenemos aquí” o “conozco una experiencia mejor que ésta”, se habrá logrado el efecto buscado. Pues es en la propia realidad ecuatoriana y sus regiones donde deben advertirse las muestras de que es posible construir una economía solidaria.

Presentamos en el ANEXO A 58 experiencias latinoamericanas de EPS que nos ayudan a identificar ciertos aspectos “favorables”, que contribuyen al fortalecimiento y sostenibilidad de las iniciativas de EPS. Entre ellos mencionamos:

- **Redes de colaboración y apoyo, instituciones y organizaciones de segundo grado.** El éxito de las iniciativas de EPS depende en buena medida de su inserción en **redes de colaboración y apoyo mutuo** que fortalezca a las organizaciones miembro y las proyecten hacia nuevas actividades, regiones y dimensiones del proceso de producción, consumo, comercialización, etc.

En las experiencias reseñadas en el Anexo identificamos tres tipos de redes de apoyo: los sindicatos, las ONGs y fundaciones, y las organizaciones de segundo grado formales o informales. Los sindicatos tienen un papel fundamental en la protección de las fuentes de trabajo, la promoción de mejoras en las condiciones de trabajo, la organización y articulación de trabajadores, etc. La experiencia de **UNISOL BRASIL** es indicativa de la importancia de las organizaciones sindicales y de trabajadores en la recuperación de empresas quebradas, y en la conformación de sistemas, redes o entidades especializadas para la promoción, la asistencia, la formación y fortalecimiento de las iniciativas de EPS.

Las fundaciones y ONGs han tenido un papel importante en la promoción y apoyo inicial de las iniciativas de EPS (a través de financiamiento, formación y capacitación, et.). Asimismo, es de suma importancia que las organizaciones

de EPS logren autonomía y sostenibilidad una vez que el apoyo de la ONG culmina.

Para ello es fundamental la creación de redes de cooperación entre las mismas organizaciones, muchas veces institucionalizadas en organizaciones de segundo grado. Estas organizaciones favorecen la creación de alternativas para resolver de manera autogestionada sus propias necesidades. En las experiencias reseñadas se menciona: la creación y aplicación de sistemas de software libre para la gestión, administración y contabilidad; la creación de sistemas de financiamiento propio, la creación y uso de moneda social; la aplicación de sistemas de precios diferenciados y de modalidades de pago diferenciadas; la creación de sistemas de acopio y distribución integrales; etc. (Ver Anexo, 1.2, 1.4, 1.4, entre otras).

Algunas de las organizaciones de segundo grado a las que nos referimos son: los diferentes movimientos que agrupan las empresas recuperadas, en Argentina, la organización Cooesperança – Teia Eperança en Brasil y la Asociación Provincial de Ferias Francas (APFF), que representa a los agricultores comerciantes de las ferias en la defensa de sus intereses ante instituciones públicas y privadas, entre otras.

Al mismo tiempo, las vinculaciones que convergen dentro de estas tramas asociativas, abarcan un amplio espectro de actores que aportan **heterogeneidad y diversidad** en las identidades, las visiones y los recursos disponibles. A la vez comparten objetivos o proyectos que confluyen en una estrategia común con mayor **potencial para incidir** en el desarrollo económico, social y cultural de la región.

- **Cadenas productivas y asociatividad.** La conformación de **cadenas productivas** y los **acuerdos entre proveedores y clientes** que desarrollan actividades económicas complementarias constituyen otra forma importante de fortalecer y ampliar los alcances de la EPS. A modo de ejemplo, en el Anexo se presentaron las experiencias de la Cadena Productiva Textil Justa y Solidaria en Argentina y de Justa Trama en Brasil.

Justa Trama es la marca de la Cadena Ecológica de Algodón Solidario, en la cual participan emprendimientos solidarios de la industria textil. Esta cadena de producción y comercialización abarca desde la producción de algodón ecológico hasta la fabricación y comercialización de prendas y demás productos textiles.

Quienes integran Justa Trama se proponen promover un modelo de desarrollo sustentable y solidario, donde la cooperación entre las organizaciones miembro está presente en todos los eslabones de la cadena. Para ello idearon formas de asegurar la reproducción de la vida de sus trabajadores, principalmente de los más vulnerables.

- **Articulaciones entre el sector de EPS y el de la EPU.** A estas formas de cooperación y articulación entre las organizaciones de la EPS, también deben agregarse redes y articulaciones entre éstas y entidades del Estado (EPU). Las

experiencias reseñadas nos muestran que la articulación con diferentes organizaciones estatales y de la sociedad civil ha permitido promover procesos de desarrollo local, estructurar encadenamientos productivos y redes de cooperación multiactorales.

Pueden identificarse diferentes maneras de articulación entre la EPS y la EPU, así como también diferentes modalidades y mecanismos de intervención del estado en la EPS. En algunos casos, el Estado ha actuado como catalizador y promotor de las iniciativas de la EPS, incentivando la creación de cooperativas u otras formas de organización, reconociendo e institucionalizando las formas organizativas preexistentes, regulando su funcionamiento, financiando sus actividades, etc. La experiencia venezolana es un claro ejemplos de una EPS impulsada desde la EPU.

Sin embargo, la intervención del estado puede ser contradictoria y hasta incluso negativa si luego del apoyo inicial se abandonan las iniciativas de EPS y se las libra a la suerte del mercado. Así lo señalan las reflexiones en torno a la experiencia de los emprendimientos asociativos mercantiles y las empresas recuperadas en Argentina.

El papel del Estado también ha sido clave en la **colocación de los productos** de la EPS, a través de las compras directas, la adquisición de alimentos para comedores comunitarios, la conformación de stocks públicos. La experiencia brasilera (Programa de Aquisição de Alimentos) y venezolana aportan elementos sustanciales al respecto.

En lo que respecta al financiamiento, la **hibridación de recursos** es la estrategia predominante en las experiencias presentadas. Particularmente, los programas públicos tienen un lugar central en el apoyo y promoción de las mismas.

La participación del Estado con recursos económicos también se ha manifestado a través de la **disposición de espacios públicos** para la reubicación de comerciantes informales, la **expropiación y concesión** de tierras, inmuebles y maquinarias, entre otras. A modo de ejemplo destacamos el Plan de Transformación de la Economía Informal de Venezuela que tiene por finalidad convertir el comercio informal en un modelo de Economía Popular y Solidaria mediante la ejecución de proyectos interdisciplinarios que contribuyan a la dignificación del trabajador popular, así como la recuperación de los espacios. Para ello convoca la participación activa de las comunidades organizadas, con el acompañamiento integral del Gobierno Bolivariano, y promueve la organización en redes de unidades socialistas de producción y comercialización de bienes y servicios (Ver también Anexo, 1.1 y 6.3).

- **Formas de organización, de distribución y de propiedad.** El diseño de **nuevas formas organizativas** es una necesidad y a la vez una propuesta innovadora, llevada a delante por varias de las experiencias reseñadas. La institucionalización y el reconocimiento por parte del Estado de tales formas organizativas/jurídicas resulta un elemento fundamental en la consolidación de las experiencias de EPS. En esta línea, Venezuela ha creado un amplio

conjunto de *organizaciones socioproductivas comunitarias*, como las empresas de producción social, las empresas de propiedad social directa e indirecta, entre otras. A ellas se asocian también criterios específicos de distribución y asignación **excedente** y diversas **formas de propiedad**.

- **Organización interna y participación democrática.** En lo referido a la consolidación de los **procesos organizativos y grupales**, las experiencias reseñadas nos muestran que el contacto frecuente entre sus integrantes ha sido un factor importante en la **cohesión y fortalecimiento del grupo** y la promoción de nuevos proyectos. La Feria Franca de Misiones y Teia Esperanza en Santa María (Brasil) son claros referentes en tales procesos.

Un problema común a la mayoría de las organizaciones de la EPS reside en la creciente división entre los líderes de las cooperativas y el resto de los trabajadores, que cristaliza en estructuras jerarquizadas y en la apatía de la mayoría de los integrantes. Esta separación del colectivo se corresponde con diversas dificultades para promover y ejercitar la participación democrática de todos los trabajadores miembro.

Uno de los atributos emancipadores de las organizaciones de la EPS consiste en su potencial para sustituir la autocracia típica de la organización empresarial privada y promover la **participación democrática** de los trabajadores en la organización de cada empresa. Pero para promover, enriquecer y sostener la participación de todos los integrantes es necesario dar lugar a **procesos de formación y de integración**. Las actividades económicas dan el sustento y el incentivo material, y los procesos de educación y de integración social que se generan en torno a estas actividades fortalecen la energía y el entusiasmo necesario para que los participantes persistan y la experiencia continúe, y crean las condiciones necesarias para la participación activa de todos los trabajadores en las decisiones de la empresa.

- **Procesos de formación y actividades complementarias para la consolidación de las experiencias.** Por este motivo, muchas de las experiencias reseñadas destacan la necesidad de implementar procesos de **formación y capacitación** para fortalecer y potenciar sus prácticas concretas. Estas experiencias de aprendizaje son valorizadas positivamente por sus participantes, así como también es valorada la conformación de **espacios de reflexión** acerca de los principios y valores orientadores de sus prácticas; y la creación de **espacios socioculturales** que alimentan de contenido a la vivencia (Ver Anexo, 1.5, 1.6, 8.1, 11.3, 13.1, entre otras)

Las Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto muestran de manera concreta esta articulación entre actividades económicas, socioculturales, de formación y reflexión. El objetivo fundamental de esta feria y su mayor aporte a la organización popular está dado por el proceso formativo que se intenta propiciar desde todas sus actividades concretas. Uno de los ejes sobre los que se sostiene la experiencia busca la articulación entre organización y la construcción identitaria de las organizaciones y personas participantes. La actividad de comercialización conforma el eje económico, anclado en los intereses de la economía popular. Estos dos ejes integrados se constituyen en

un medio para lograr fines socioculturales que alimentan de contenido a la vivencia.

La red COMAL también ha desarrollado un programa de formación y capacitación para sus integrantes con amplio alcance, que derivó en la creación de la Escuela de economía Solidaria, ECOSOL. La ECOSOL recoge y sistematiza las experiencias prácticas comunitarias y desarrolla conocimientos sobre procesos en búsqueda de la economía solidaria. Uno de los primeros pasos para el diseño e implementación de dicho programa ha sido la definición colectiva de principios y valores. Los principios son los valores humanos, éticos y espirituales en los cuales la red se afianza y que no son negociables. Estos valores forman parte de un mapa estratégico de largo plazo elaborado en abril de 1996 y actualizado en el año 2000.

Los procesos de formación e información también resultan fundamentales en las experiencias de gestión y presupuesto participativo. Los balances y reflexiones sobre el Presupuesto Participativo de Porto Alegre destacan la necesidad de mejorar las **prácticas democráticas** a través de procesos de formación e información adecuados para que toda la población esté en condiciones de conocer y comprender lo que se está discutiendo.

Estas formas de democracia y participación intra-organización son también fortalecidas si las organizaciones de segundo grado, los movimientos o sindicatos que las agrupan se organizan con bases democráticas, promoviendo la planificación conjunta y participativa de los lineamientos de toda la red. La experiencia del Movimiento Agrario Misionero con la creación de la Asociación Provincial de Ferias Francas (APFF) de Misiones muestra la continuidad entre la democracia participativa que se aplica dentro de las cooperativas de productores, la organización de la APFF y la democracia participativa que coordina todo el movimiento y lo constituye en una construcción política.

A las actividades de formación algunas veces se suma la **difusión y el intercambio** de conocimientos y experiencias con otras organizaciones de economía solidaria.

Al respecto las organizaciones suelen elaborar materiales de formación (libros cartillas, videos e informativos) como parte de su estrategia de información y divulgación. El Centro de Comercio Solidario CL de Argentina enfatiza en la necesidad implementar estrategias de difusión para promover el desarrollo de mercados solidarios, incidir en el mercado formal y en las pautas de consumo y de comportamiento de la sociedad en general. En este sentido cuenta con una estrategia comunicacional desarrollada que se plasma en diferentes acciones, principalmente campañas y eventos de degustación e intercambios.

- **Valores compartidos por productores y consumidores.** Por otra parte, la **relación entre productores y consumidores** puede resultar fortalecida cuando comparten principios y valores. Así lo muestra la experiencia de UNIVENS en Porto Alegre, cuyos productos se destinan principalmente a organizaciones sindicales, movimientos populares y entidades socio-políticas, y a eventos como el Foro Social Mundial. En este caso, su estrategia de

marketing hace especial hincapié en el valor social, político y ecológico de los productos elaborados por UNIVENS, en la responsabilidad social y ambiental de esta cooperativa y de las organizaciones y personas que usan sus productos.

Las Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto (Venezuela) también enfatizan en la construcción de valores sociales compartidos entre productores y consumidores. Se trata de una organización popular que incide en diferentes aspectos de la vida social de sus participantes. La radicalidad de la experiencia no reside sólo en su impacto económico al atender a unos 40.000 consumidores y lograr precios más bajos que el comercio al por menor (a través de un sistema integrado de producción, distribución y venta al por menor de productos básicos de consumo familiar), sino en especial en la construcción de valores sociales en los que radica gran parte de sus fortalezas.

- **Multiplicidad de actividades e instituciones.** La **combinación de actividades** (Sistemas de finanzas solidarias - Redes de trueque - Programas de formación y capacitación - Redes de abastecimiento urbano de bienes o servicios - Provisión de servicios de infraestructura - Construcción de vivienda urbana espacios públicos y redes de infraestructura - Presupuesto participativo y gestión participativa - Organizaciones de trabajo y producción, etc.) y la **confluencia de diversas instituciones** (escuelas, fábricas, centros de salud, organizaciones comunitarias, organismos públicos, etc.) amplía la inserción de la experiencia en la localidad o la región, fortalece sus bases y contribuye a su sostenibilidad (Ver Anexo, 1.4, 7.1, 7.2, 8.3, 8.1, entre otras).

En la Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda. la autoconstrucción de la vivienda fue la actividad inicial que impulsó otros proyectos no vinculados a la satisfacción de las necesidades habitacionales pero sí a la reproducción de la vida de los socios de la Cooperativa. Esta articulación y combinación de actividades, instituciones y espacios conforma una economía cooperativa regional, con organizaciones ligadas a través de relaciones de apoyo mutuo que favorece su sostenibilidad y expansión.

- **Nuevas instituciones.** La experiencia de la Feria Franca de Misiones y otras iniciativas presentadas en el Anexo nos muestran que sus procesos han resultado fortalecidos a partir de la **creación de instituciones**, normas, “reglas del juego” propias, orientadas a promover una mejor calidad de vida de quienes participan. Esto lleva a plantear otra institucionalización de lo económico, que incluya los principios de reproducción doméstica, reciprocidad, redistribución, mercado y planeamiento participativo del desarrollo; todos ellos en el marco de una lógica de reproducción y desarrollo de la vida humana y la naturaleza.

Las organizaciones de producción, comercialización o consumo de bienes o servicios señalan la necesidad de definir y construir **normas de certificación social y ambiental** para la regulación de las prácticas productivas y comerciales. Se trataría de una propuesta en algunos casos complementaria a las normas tradicionales, aunque en otros buscaría transformar las restricciones o limitaciones que establecen tales controles.



- **Las experiencias territoriales.** Las **experiencias de mejoramiento barrial**, construcción de vivienda y obras de infraestructura, y provisión de servicios que aquí presentamos señalan como una de sus principales fortalezas estar fuertemente **arraigadas en el territorio** en el que actúan.

Otro de los aspectos positivos destacados refiere a la variedad y diversidad de actores que acompañan y apoyan sus actividades. En algunas de ellas, convergen además numerosos programas públicos que impulsan (a través del financiamiento, la asistencia técnica, etc.) las iniciativas de estas organizaciones. En otros casos, es la “retirada” del estado la que da el impulso (al menos inicial) a tales iniciativas comunitarias. Así lo muestra la experiencia de Cuartel V y de la Mutual Primavera en Argentina; basadas en la autoorganización de las comunidades en cada territorio frente al desinterés e ineficacia estatal para atender las deterioradas condiciones de vida de los barrios carenciados.

La experiencia venezolana es representativa de la favorable **confluencia** del sector empresarial privado, el sector de economía pública y el de la economía popular a través de las mesas técnicas del agua y los consejos del agua (Recordamos que las Mesas Técnicas de Agua son una organización comunitaria orientada por las empresas hidrológicas venezolanas, con el fin de incorporar a la población a la gestión del agua y a la búsqueda de alternativas que mejoren la administración del recurso).

En este sentido recordamos que la organización económica de un territorio (o el sistema económico) logrará ser más social y solidario cuanto mayor la pluralidad de actores socioeconómicos que reconoce incluye; y cuanto mejor se consideren las consecuencias sociales y políticas de sus comportamientos y de las diversas formas de organizar los recursos y actividades económicas.

- **Aprendizajes a partir de los programas públicos.** Los **programas públicos** que se presentan en el Anexo nos han mostrado que se arriban a mejores resultados cuando se establecen relaciones estrechas con los procesos locales, cuando sus acciones se definen de manera integral y se diseñan nuevas alternativas en los formatos de gestión, que aportan elementos innovadores frente a los modos tradicionales de actuación.

Las formas de **participación comunitaria** y sus alcances es otro de los aspectos relevantes asociado con las modalidades de gestión de los **programas de promoción de la Economía Popular Solidaria**. En esta línea, las experiencias reseñadas indican que frecuentemente la participación enunciada en los programas no se corresponde en la práctica con una verdadera implicación de la población ni con el fortalecimiento de las relaciones intrabarriales e intraurbanas (Ver Anexo, 9.1).

Por ello es necesario conocer, en primer lugar, las organizaciones populares existentes, las redes y mecanismos de organización y articulación que ya se han construido en el territorio. Este tipo de experiencias tienen mucho que aportar en el diseño y la implementación de programas públicos -ya sean de mejoramiento barrial o de otro tipo-.

Organizaciones comunitarias como la de Cuartel V en Argentina poseen un gran potencial para promover y coordinar la participación de la comunidad, crear espacios de diálogo y generar e impulsar proyectos comunitarios que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos barrios (Ver también experiencias 1.4, 1.5, 7.1, .1, 8.2, 8.3, 9.).

En esta dirección cabe recordar que la gestión e implementación de cualquier tipo de programas dirigidos a la comunidad resulta fortalecida con la creación de instancias de participación efectiva en las etapas **sucesivas de los programas**, evitando la fragmentación y discontinuidad y buscando la convergencia y consistencia de programas integrales por territorio.

Otro de los aspectos en los que aún no se han logrado avances significativos refiere a la construcción de **ciudadanía** y el cumplimiento de garantías y derechos ciudadanos; aspecto frecuentemente enunciado en las propuestas de mejoramiento barrial pero su real dimensión y consecuencias han sido poco evaluadas aun.

En Brasil, el programa “Economía Solidária em Desenvolvimento” es una propuesta específicamente diseñada para la promoción de la economía popular solidaria. Para ello, define cuatro líneas de acción destinadas a:

- la organización de la comercialización de los productos y servicios de la economía solidaria,
- la formación y asistencia técnica a los emprendimientos económicos solidarios y sus redes de cooperación,
- el fomento a las finanzas solidarias, bajo la forma de bancos comunitarios y fondos rotativos solidarios,
- elaboración de un marco jurídico diferenciado para la economía solidaria, garantizando el derecho al trabajo asociado.

También se propone impulsar la institucionalización de políticas públicas en tres planos de acción: i) formación de formadores y gestores públicos; ii) construcción de una estrategia de desarrollo local, a partir de la actuación de una red de agentes de desarrollo solidario; iii) mapeamiento de la economía solidaria como insumo para la conformación y actualización del Sistema de Información en Economía Solidaria.

La experiencia de los diversos programas de mejoramiento barrial implementados en América Latina nos señala también la necesidad de considerar la **sostenibilidad** de tales intervenciones una vez que el programa se retira. En este sentido, resulta favorable crear y consolidar instituciones locales, generar espacios de concertación de actores, formar capacidades en la base de la sociedad para promover procesos de desarrollo en y desde el territorio que contribuyan a sostener y ampliar la mejora social y económica lograda.

La eficacia de estas intervenciones requiere una visión sistémica que sólo la acción concertada entre las diversas agencias del Estado y los diversos actores

del territorio puede asegurar, impulsando a la vez fuerzas sinérgicas requeridas para la sostenibilidad y expansión de la intervención en el territorio.

También resulta necesario formular modos de pensamiento y de acción que contemplen la diversidad de escalas: local, regional, nacional y global; dependiendo de las necesidades y las iniciativas concretas. Para ello es necesario separarse de la idea de comunidad cerrada y proponer la comunidad y lo comunitario como una entidad viva, dinámica abierta y en contacto con otras comunidades.

Villa el Salvador se ha constituido en una comunidad portadora de identidad propia, con una fuerte filiación de sus habitantes basada en la organización y en el reconocimiento como “salvadoreños”. Asimismo, resulta evidente el esfuerzo por ampliar sus horizontes y desarrollar nuevas capacidades que no la encierren en sí misma, ni la autoexcluyan como una comunidad aislada. Villa El Salvador tiene un estilo de ser ciudad que se ha construido con la planificación dinámica y permanente del territorio y la comunidad. El tercer Plan de Desarrollo en curso, identifica cinco objetivos de desarrollo: una ciudad saludable, limpia y verde; una comunidad educativa; un distrito de productores y generador de riquezas; una comunidad líder y solidaria y por cierto, una comunidad democrática.

- Algunos de los **desafíos** identificados por estas experiencias de economía popular solidaria pueden resumirse como la necesidad de:
  - cohesionar las fuerzas sociales del territorio o región a través de convocatorias multiactorales,
  - transformar la concentración y centralización de la toma de decisiones en una gestión autónoma y descentralizada que alcance hasta las comunidades locales,
  - promover cambios en los hábitos y las rutinas ya sea en el consumo, la producción, la comercialización, la gestión, etc; como un proceso de aprendizaje individual y colectivo,
  - consolidar espacios de participación y apropiación de las experiencias, en tanto condición indispensable para la sostenibilidad de los procesos.

#### **IV. ALGUNAS TESIS TEORICAS DE RESPALDO A LA NECESIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE UNA EPS (Y COMO HACERLO)**

- A continuación damos algunas referencias de trabajos teóricos que han concluido en tesis que convergen hacia la propuesta asumida en este trabajo.
- El economista y filósofo Franz Hinkelammert, refiriéndose a los sectores informales (que preferimos sustituir por el concepto de economía popular), dice: “Estos tienen que desarrollar una forma económica que les permita salir de las estrategias precarias de sobrevivencia. No obstante ya no pueden apuntar hacia la integración en el sector de acumulación de capital, sino que hasta cierto grado tienen que desconectarse de él. Esto debería llevar a la constitución de sistemas locales y regionales de división del

trabajo, e inclusive de monedas locales o regionales, capaces de protegerse contra el sometimiento al dictado de la división mundial del trabajo. Su organización interna se podría describir como una 'producción simple de mercancías'. Estos sistemas locales y regionales de división del trabajo probablemente configuran hoy la única posibilidad realista para devolver a los excluidos una base estable de vida. Pero eso presupone un proteccionismo nuevo, diferente del clásico. Tiene que tener lugar dentro de la sociedad y no simplemente en sus fronteras políticas externas. (...) Hoy la sobrevivencia de la mayoría de la población mundial solamente es posible si sobrevive en producciones no-competitivas en el marco de una competencia globalizada."<sup>14</sup>

- 
- Asimismo, el historiador del largo período Emmanuel Wallerstein plantea, ante la pérdida de confianza en el Estado como mediador de la reforma social a favor de los trabajadores, "...pero si no tenemos un Estado fuerte, quién va a proveer la seguridad cotidiana? La respuesta es que debemos proveérsela nosotros mismos. Y esto lleva colectivamente al mundo hacia atrás, al período de comienzo del sistema-mundo. Fue a partir de la necesidad de salir de la necesidad de construir nuestra propia seguridad local que nos embarcamos en la construcción del sistema mundo moderno."<sup>15</sup> No propone una sociedad sin distinciones sociales, pero sí una donde se desmercantilizan y aseguran colectivamente las necesidades básicas: salud, educación, ingreso digno garantizado de por vida.<sup>16</sup>
- Por su parte, Boaventura de Sousa Santos caracteriza a las formas "alternativas" como iniciativas que crean espacios económicos en que predominan los principios de igualdad, solidaridad o respeto a la naturaleza (todos opuestos a los principios del capitalismo) y que, sin pretender sustituir al capitalismo de una vez, procuran hacer más incómoda su reproducción y hegemonía, con efectos de alto contenido emancipador.<sup>17</sup> El autor plantea nueve tesis para la discusión, todas relevantes para el tema de este trabajo:
  - 
  - Las alternativas de producción<sup>18</sup> no son sólo económicas: su potencial emancipatorio y sus perspectivas de éxito dependen, en buena medida, de la integración que consigan entre procesos de transformación económica y procesos culturales, sociales y políticos.
  - El éxito de las alternativas de producción depende de su inserción en redes de colaboración y de apoyo mutuo (el riesgo de cooptación, de fracaso económico o desvirtuación de los proyectos alternativos es muy elevado).
  - Las luchas por la producción alternativa deben ser impulsadas dentro y fuera del Estado.

---

<sup>14</sup> Franz Hinkelammert (comp), El Huracán de la Globalización, DEI, Costa Rica, 1999, pag 29-30.

<sup>15</sup> Immanuel Wallerstein, The end of the world as we know it. Social Science for the Twenty-first Century, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999, pag. 18.

<sup>16</sup> Immanuel Wallerstein (1998) Utopística. O las opciones históricas del Siglo XXI, Siglo XXI Editores, México, pag. 79.

<sup>17</sup> Boaventura de Sousa Santos (2002) Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista. Civilização brasileira, Sao Paulo, p.27-31.

<sup>18</sup> El volumen citado se concentra en las iniciativas de producción, pero el autor aclara que igualmente importantes son las relativas a la distribución y el consumo, op. cit., p. 31.

- Las alternativas de producción deben ser ávidas en términos de escala. (Reconociendo el valor de los ámbitos locales, Santos aclara que hay frentes de otra escala -regional, internacional, global- sin combinar todos los cuales no es posible pensar en enfrentar la hegemonía del capitalismo.)
- La radicalización de la democracia participativa y de la democracia económica son dos caras de la misma moneda.<sup>19</sup>
- Existe una estrecha conexión entre las luchas por la producción alternativa y las luchas contra la sociedad patriarcal.
- Las formas alternativas de conocimiento son fuentes alternativas de producción.
- Los criterios para evaluar el éxito o el fracaso de las alternativas económicas deben ser gradualistas e inclusivos (no puede pretenderse una transformación radical e inmediata de la sociedad, aunque signifiquen transformaciones significativas en las condiciones de vida de quienes en ellas participan).
- Las alternativas de producción deben entrar en relaciones de sinergia con alternativas de otras esferas de la economía y la sociedad.<sup>20</sup>

#### **ANEXO A. 58 EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA POPULAR SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA BREVES RESEÑAS**

---

<sup>19</sup> Sobre los aspectos políticos, ver Boaventura de Sousa Santos (2005), Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado, FLACSO, Buenos Aires.

<sup>20</sup> Santos (2002), p. 64-78.