

**La economía Popular y Solidaria  
El Ser Humano Sobre el Capital  
2007 - 2013**

Tercer Seminario Internacional:  
“Rol de la Economía Popular y Solidaria  
y su aporte en el Sistema Económico  
Social y Solidario”  
Quito, 2013

**Socióloga Doris Solís,**  
Ministra de Inclusión Económica y Social

**Ec. Raúl Zurita,**  
Director Nacional del Instituto Nacional  
de Economía Popular y Solidaria

**Asesoría de contenidos:**  
José Luis Coraggio

Revisión y aprobación de diseño y edición  
Dirección de Comunicación del IEPS

**Producción:**  
Manthra, Comunicación Integral



Av. Orellana OE3-62 y 9 de Octubre.  
Telfs: (593) 3 828 070. Fax: ext. 700

E-mail: [info@ieps.gob.ec](mailto:info@ieps.gob.ec)  
Facebook: Instituto Nacional IEPS  
Twitter: IEPS\_Ec  
[www.economiasolidaria.gob.ec](http://www.economiasolidaria.gob.ec)

Derechos de contenidos IEPS

© Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, 2014

## Índice

|                                                                                                                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria</b><br><i>Jeannette Sánchez</i>                                                                   | <b>5</b>   |
| <b>La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica</b><br><i>José Luis Coraggio</i>                                                             | <b>21</b>  |
| <b>La economía solidaria en Brasil</b><br><i>Paul Singer</i>                                                                                                                                 | <b>47</b>  |
| <b>Posibilidades y dificultades de establecer un sistema de regulación, control y promoción de la economía popular y solidaria en el Ecuador</b><br><i>Hugo Jácome Estrella</i>              | <b>57</b>  |
| <b>Retos del sistema de regulación, control y promoción del sector financiero popular y solidario en el Ecuador</b><br><i>Paciente Vázquez</i>                                               | <b>81</b>  |
| <b>Las finanzas populares y solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la economía popular y solidaria en Ecuador</b><br><i>Geovanny Cardoso Ruiz</i>                      | <b>91</b>  |
| <b>Atributos y trayectorias deseables de instrumentos, instituciones y modalidades de finanzas solidarias, en la transformación de la matriz productiva del Ecuador</b><br><i>Ruth Muñoz</i> | <b>117</b> |
| <b>Pichincha en la economía solidaria</b><br><i>Gustavo Baroja</i>                                                                                                                           | <b>141</b> |
| <b>Las nuevas formas de organización económica promovidas desde el Estado en Venezuela</b><br><i>Benito Díaz Díaz</i>                                                                        | <b>155</b> |
| <b>Perfil económico y contribuciones a la economía, de los emprendimientos cooperativos y de la economía solidaria en Brasil</b><br><i>Valmor Schiochet</i>                                  | <b>175</b> |
| <b>La Construcción de Sistemas de Intercambio Solidario</b><br><i>Euclides Mance</i>                                                                                                         | <b>191</b> |
| <b>El problema de la sostenibilidad y la escala de los emprendimientos mercantiles asociativos</b><br><i>Gabriel Kraychete</i>                                                               | <b>213</b> |
| <b>Economía solidaria y tecnologías sociales</b><br><i>Farid Eid</i>                                                                                                                         | <b>231</b> |
| <b>Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria</b><br><i>Susana Hintze</i>                                                                              | <b>247</b> |



## La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria

Jeannette Sánchez

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Máster en Planificación Comunitaria y Regional por la Universidad de Texas, Estados Unidos; y, Máster en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ministra Coordinadora de Política Económica, en 2011. Desempeñó los cargos de Ministra Coordinadora de Desarrollo Social y de Inclusión Económica y Social. Actualmente es asesora del Gobierno Nacional.

### Resumen

El presente trabajo hace una propuesta de políticas públicas para la economía popular y solidaria, en el contexto de políticas macro, que buscan impulsar un sistema económico más social y solidario; y una especialización productiva más sostenible y dinámica para Ecuador.

El documento parte de un breve diagnóstico sobre dos problemáticas estructurales clave de la economía ecuatoriana: la heterogeneidad estructural y la especialización productiva primario exportadora, que hacen a la economía no sólo inequitativa sino vulnerable al mercado mundial en el tiempo.

La Constitución de Ecuador del año 2008 nos da algunos lineamientos para confrontar estas problemáticas desde la economía popular y solidaria y el sistema económico social y solidario como desde las orientaciones sobre la especialización productiva. Las políticas públicas planteadas en este documento buscan impulsar un sistema económico más social y solidario que baje brechas socioeconómicas y promueva modos de producción y distribución más justos, considerando además las posibilidades de una estructura económica y un patrón de consumo con sostenibilidad dinámica. Por último, se plantean algunas políticas activas para la economía popular y solidaria. Con ello se busca no solo nuevas reglas y valores en la economía sino mejoras en la productividad, la calidad de productos, la eficiencia y la equidad. En suma el objetivo es que la economía popular y solidaria aporte a la consolidación de un sistema económico más social y solidario en el marco de una necesaria transformación productiva que contribuya al Buen Vivir no solo de las actuales sino de las futuras generaciones.



## Introducción

El presente trabajo busca aportar a la construcción de políticas públicas para la economía popular y solidaria, EPS, y para el Sistema Económico Social y Solidario, SESS, en el marco de un proceso abierto para el cambio de la matriz productiva que pretende alcanzar una especialización económica más dinámica y sostenible que satisfaga las necesidades de reproducción ampliada de toda la población en la búsqueda del buen vivir individual y social. Los aportes consideran la experiencia de trabajo y reflexión de la autora, de los equipos técnicos, y los actores relacionados con el tema en las distintas carteras ministeriales del área de inclusión económica y social, de la de coordinación de desarrollo social, de la de coordinación de política económica y de la actual Vicepresidencia.

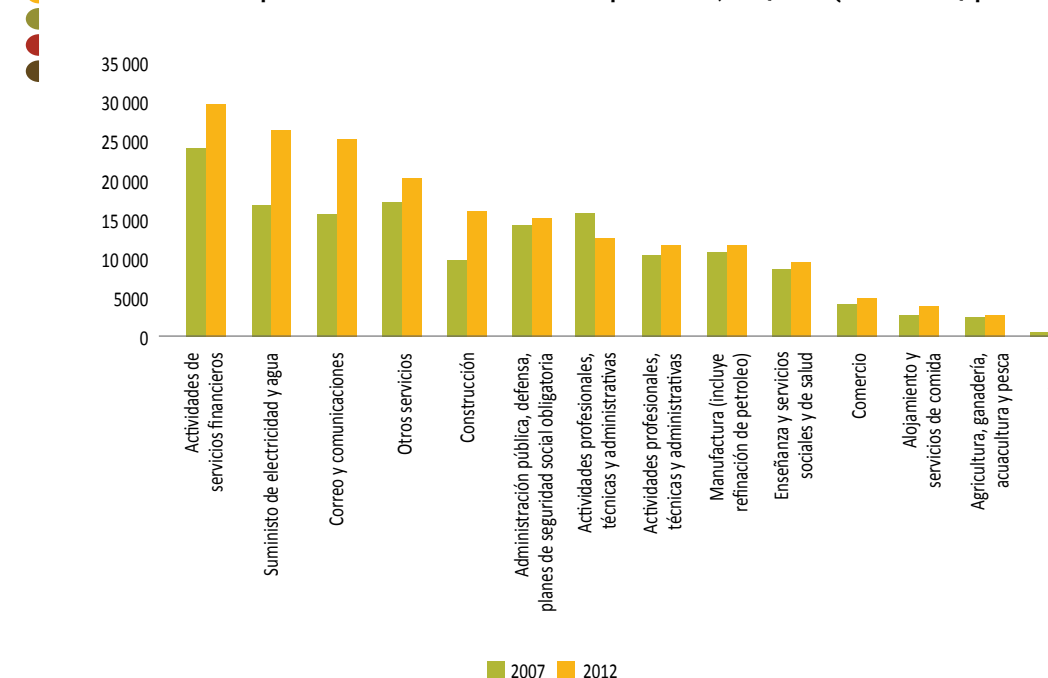
La ponencia consta de cinco partes. En la primera se hace un breve diagnóstico de dos problemáticas estructurales clave de la economía ecuatoriana que se busca confrontar: la heterogeneidad estructural y la especialización económica. En una segunda sección se plantea las orientaciones constitucionales a estos dilemas. En una tercera sección se habla de la necesidad de una respuesta integral y de las políticas para el sistema económico social y solidario. En la cuarta sección se plantean políticas para la economía popular y solidaria. Finalmente, en la última sección se extraen algunas conclusiones y plantean unos desafíos.

## Diagnóstico

La economía ecuatoriana ha sido relativamente dinámica en la última década, luego de la recuperación pos crisis financiera de fines de los años noventa (BCE, 2013). Al igual que el resto de la región, Ecuador se benefició también del ciclo alto de los precios de los bienes primarios que se dio sobre todo por las demandas crecientes de los países emergentes (CEPAL, 2012). Este escenario, sumado a políticas activas de impulso a la cultura tributaria y redistribución del ingreso e inversión pública, permitieron importantes avances en los indicadores sociales y económicos (León, 2013). Sin embargo, si revisamos la estructura de la economía podemos observar la persistencia de dos problemas históricos complejos: la gran heterogeneidad económica, y la particular y persistente especialización económico primario exportadora.

La heterogeneidad económica se puede observar en las diferencias de los niveles de productividad por ramas y sectores. En el gráfico 1, considerando sólo la economía no petrolera, se observan grandes diferencias en los niveles de productividad, siendo particularmente bajos los niveles donde normalmente opera la economía popular y solidaria como son la agricultura y el comercio, por ejemplo.

Gráfico 1: Brechas de productividad laboral sectores no petroleros, 2007-2012 (USD de 2007 por ocupado)

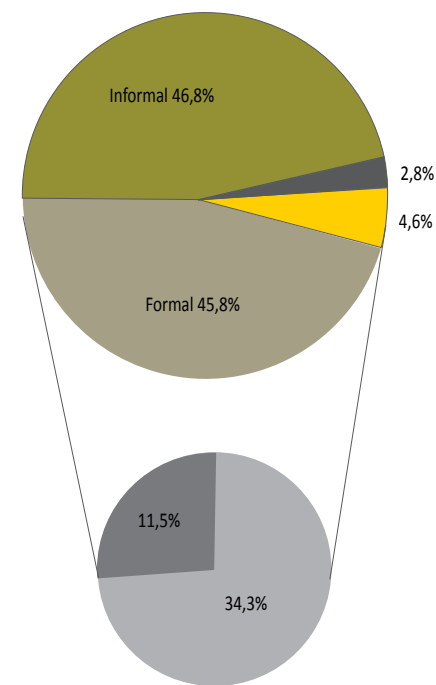


Fuente: BCE e INEC, encuestas de empleo, desempleo y subempleo Elaboración: Vicepresidencia

Por otra parte, el empleo producido por la economía popular y solidaria es muy importante, reconociendo que se trata de dos actores distintos. La economía popular básicamente conformada por estrategias de supervivencia y movilidad de individuos o familias y más ampliamente unidades domésticas que representan la base socioeconómica para la economía popular y solidaria (Coraggio, 2011), y la economía solidaria, que son unidades económicas organizadas que comparten principios: prevalencia del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales, búsqueda del bien común, distribución equitativa y solidaria de excedentes. Si bien no se cuenta con información estadística adecuada sobre la economía solidaria se cuenta con algunos registros y, sobre la economía popular podemos hacer una aproximación al sector informal. En todo caso, economía popular y sector informal no son categorías iguales. La economía popular puede o no estar en el sector informal. El sector informal está conformado por los establecimientos de 10 trabajadores o menos que no tienen RUC o no llevan contabilidad o tienen cuadernos de cuentas (INEC, 2009).

En todo caso, considerando el empleo en el sector informal, el empleo en microempresas e independientes del sector formal, y el servicio doméstico como una aproximación a la economía popular, tenemos que el 57.8% estaría ocupado en la economía popular. Aparte, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria habla de 20.149 unidades formalizadas de economía solidaria (asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, etc.). Se puede concluir, juntando estos dos sujetos de la economía, que la importancia que tiene la economía popular y solidaria en la estructura heterogénea del mercado laboral es mayoritaria (Ver cuadro 1).

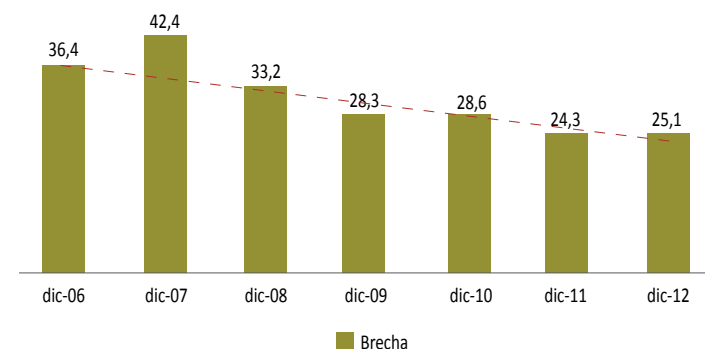
|                    | 2012  |
|--------------------|-------|
| Pea ocupada        | 100%  |
| Formal             | 45.8% |
| Publico            | 11.5% |
| Privado            | 34.3% |
| Gran Empresa       | 12.4% |
| PYMES              | 13.2% |
| Microempresa       | 6.7%  |
| Independiente      | 1.5%  |
| No remunerado      | 0.6%  |
| Informal           | 46.8% |
| Microempresa       | 13.0% |
| Independiente      | 28.9% |
| No remunerado      | 4.9%  |
| Servicio doméstico | 2.8%  |
| No clasificado     | 4.6%  |



■ Formal ■ Informal ■ Servicio doméstico ■ No clasificado ■ Privado ■ Público

Fuente: Inec, 2012

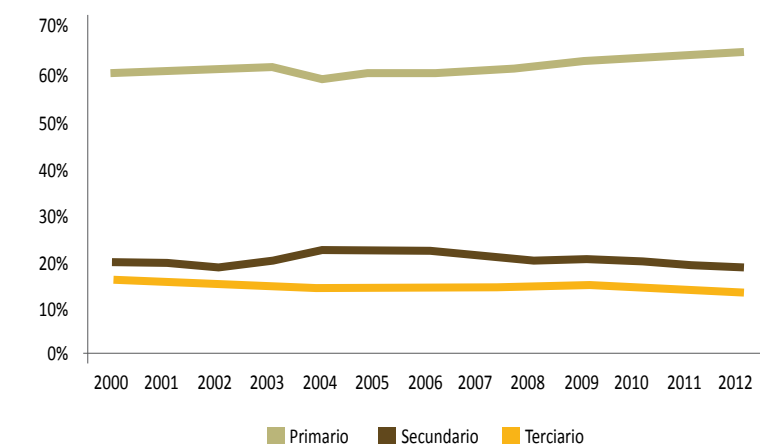
Por otra parte, si bien la desigualdad y la pobreza han disminuido de manera importante en el gobierno de la revolución ciudadana, estos problemas no están resueltos. La pobreza por ingresos a nivel nacional bajó del 37,6% en el año 2006 al 27,3% en el año 2012, y la pobreza extrema del 16,9% al 11,2% respectivamente en el mismo periodo. La desigualdad, como podemos observar en el gráfico 2, también bajó, pero el 10% más rico todavía acapara 25 veces más ingresos que el 10% más pobre, lo cual sigue siendo una gran distancia.



Fuente: INEC

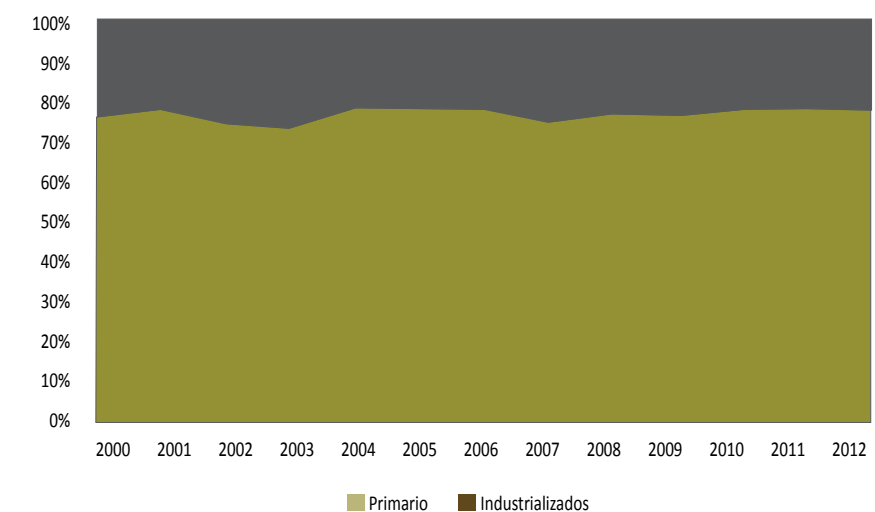
En suma, la desigualdad persiste pese a un entorno internacional favorable y políticas activas de redistribución e inversión pública. Las políticas redistributivas y la bonanza de bienes primarios tienen límites. Se requiere cambios estructurales en el sistema económico, esto es, en el modo de producción, distribución y consumo.

Por otra parte, la estructura económica y su especialización primario exportadora vulneran la economía y su sistema monetario dolarizado. Como podemos observar en el gráfico que sigue, la estructura del aparato productivo casi no ha cambiado en la última década, si bien en algo ha aumentado servicios.



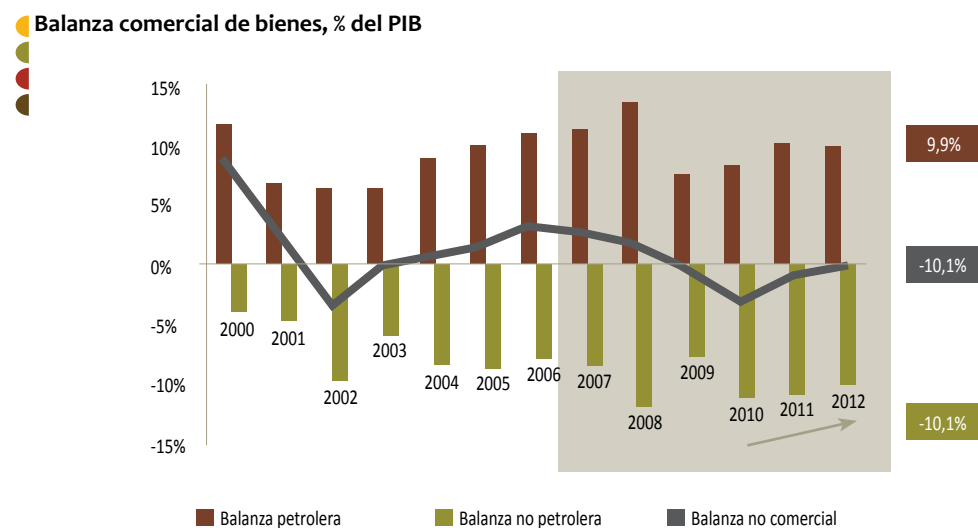
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Vicepresidencia

Por su parte, las exportaciones también mantienen su estructura fundamentalmente primario exportadora como se observa en el gráfico.



Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: Vicepresidencia

Esta especialización productiva representa un problema porque tiende a aumentar la brecha externa, esto es, las diferencias de productividad con otros países que compiten con recursos de mayor conocimiento y tecnología, que se valoran mejor en el tiempo, mientras el país queda expuesto a los cambios siempre volátiles en la demanda y en los precios de los bienes primarios del mercado mundial. Por otra parte, la demanda interna se va satisfaciendo cada vez más con bienes importados y el país va perdiendo soberanías clave como la alimentaria, por ejemplo, donde se concentra parte de la economía popular y solidaria, si bien se avanza en la soberanía energética. Ambos procesos en el tiempo van menoscabando las divisas que requiere el país, lo cual es particularmente complejo en un sistema dolarizado. A continuación podemos observar la dinámica de la balanza comercial de bienes en la última década.



Fuente: Banco Central del Ecuador

Como se puede observar en el gráfico, solo el superávit de la balanza de bienes petroleros compensa el déficit de la balanza de los bienes no petroleros. Nuestra balanza comercial entre importaciones y exportaciones sin petróleo sería negativa. Y sabemos que las reservas de recursos petroleros son limitadas. Esta situación vista dinámicamente puede arriesgar la oferta monetaria que requiere el país, aparte de su impacto en la economía real. El desafío, por tanto, es promover una transformación de esa matriz productiva para todos los actores incluyendo los de la economía popular y solidaria.

En estas circunstancias es fundamental cambiar tanto las estructuras y la dinámica misma de exclusión para no seguir reproduciendo pobres y seguir reproduciendo desigualdad, como cambiar la especialización productiva para no asfixiar la economía ecuatoriana en el tiempo. Las políticas deben considerar los desafíos de equidad, eficiencia, productividad y transformación productiva, si se quiere alcanzar el buen vivir. No es suficiente ser solidario, ni tampoco es suficiente la transformación productiva. Ambos procesos deben avanzar simultáneamente si queremos mejorar las condiciones de reproducción y tener una buena vida para todos que se sostenga en el tiempo.

## Las respuestas constitucionales

La Constitución del Ecuador de 2008 nos da algunas respuestas para confrontar los problemas advertidos.

Desde el lado de la desigualdad en la arena económica, aparte de los temas redistributivos y las políticas sociales y redistributivas se define al sistema económico ecuatoriano como un sistema social y solidario centrado en el ser humano como sujeto, que *“propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objeto garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”*. (art. 283 Constitución 2008)

Por otra parte, la Constitución visibiliza y norma por primera vez en el nivel constitucional sobre los actores de la economía popular y solidaria. Establece tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial) y popular y solidaria. La política pública debe considerar estos tres sujetos distintos en el contexto de una economía dinámica, pero también democrática y sostenible. La misma Constitución, en función de las condiciones desiguales de partida de estos actores económicos, establece la necesidad de que se definan políticas para fortalecer a la economía popular y solidaria. En suma, es fundamental que tengamos en consideración todos los sujetos en todos los niveles, pero también consideremos compensar brechas y dar más poder, y no solo asistencia, a los que menos tienen. Por otra parte, es muy importante que el concepto y la visión social y solidaria se incorporen en cada uno de los actores, y que el Estado deliberadamente lo impulse.

En este sentido, cabe aclarar que el sistema económico social y solidario es un sistema amplio de normas, valores, instituciones y prácticas que permiten la organización entre las personas para la producción de bienes y servicios que permiten la reproducción ampliada de la vida de todos para alcanzar el buen vivir de forma sostenible, mientras, la economía popular y solidaria es una forma de organización económica particular.

Por otro lado, desde la perspectiva de especialización productiva, existen algunas directrices. La constitución claramente establece que se debe favorecer sobre todo la soberanía alimentaria y energética, y propiciar la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y las culturas. En los aspectos comerciales se plantea la necesidad de fortalecer el mercado interno y la producción nacional, e impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial. De este modo, está claro que la especialización productiva actualmente existente debe ser modificada: por una parte, depender menos de recursos agotables, por otra parte impulsar la producción para el mercado nacional que minimice la necesidad de importaciones, al menos en los campos alimentario y energético, propender a una economía de mayor conocimiento tanto para satisfacer sobre todo y de mejor modo las necesidades legítimas y sostenibles del buen vivir de todos, como para responder a una demanda internacional más dinámica que nos permita la generación dinámica de divisas para sostener la economía.

## La necesidad de una respuesta integral y las políticas para el sistema económico social y solidario

Al cobijo de las disposiciones constitucionales referidas es fundamental construir políticas públicas y procesos que nos ayuden a resolver los problemas advertidos. Si queremos enfrentar temas estructurales de la desigualdad y la especialización productiva para dar viabilidad a un sistema económico social y solidario, que nos posibilite un sistema distributivo más justo dinámico y sostenible, es claro que debemos intervenir en varias direcciones. Necesitamos una respuesta integral en el nivel de las políticas macroeconómicas y sectoriales, en las políticas sociales, en las políticas de talento humano, ciencia y tecnología, en las políticas de infraestructura y conectividad, en las políticas activas por actor económico, entre otros, aplicadas en los territorios concretos, que apunten a movilizar todos los recursos que tenemos desde lo público y lo privado en la resolución de los problemas y necesidades de todos.

Las políticas, por otro lado, deben considerar la dualidad de los problemas planteados, que en positivo implican: propiciar un sistema económico social y solidario en el contexto de una transformación productiva más dinámica y sostenible.

Los lineamientos del gobierno nacional sobre el cambio de la matriz productiva apuntan a cerrar brechas internas y externas. Se ha planteado transitar hacia una economía basada en recursos finitos, más intensivos en conocimiento, que en recursos naturales. En definitiva se busca una transición hacia una economía pos petrolera, que mejore las eficiencias de innovación (conocimiento, tecnología, productividad) y de demanda (mercados nacionales e internacionales, aumento de la densidad o tejido económico), pero que también logre mayor equidad y reduzca las brechas socio-económicas y de productividad con sostenibilidad ambiental. La transformación productiva adicionalmente plantea no solo una producción sino un consumo más responsables.

El cambio de estructura productiva, por otra parte, solo tiene sentido en la medida en que todos los ciudadanos vivan mejor, no en la lógica consumista, sino en una lógica que plantee valores distintos de realización a nivel individual y social con responsabilidad sobre las futuras generaciones. En esta perspectiva debemos juzgar la búsqueda de condiciones materiales sostenibles para la resolución de los problemas y necesidades que confronta una sociedad históricamente desigual y excluyente como Ecuador, que tiene algunos temas clave de partida que debe perseguir, la soberanía alimentaria, donde los actores de la economía popular y solidaria son muy importantes, la soberanía energética, y las condiciones sociales de salud, educación, vivienda y protección y seguridad social como derecho para todos.

Si consideramos los distintos niveles de políticas, podemos encontrar al menos unas propuestas básicas que deben ser reforzadas con los insumos y la participación de los actores en sus territorios y en sus espacios de producción.

En el nivel de las políticas macroeconómicas, orientaciones importantes que acompañen los dos objetivos clave advertidos sobre el SESS y la especialización económica pueden ser las siguientes.

Las políticas macroeconómicas deben re-institucionalizar el sistema económico y crear o ampliar mecanismos sistémicos de distribución más justos, que deben ser transversales en la con-

sideración de cualquier cambio en la estructura productiva. Esto se puede lograr controlando los abusos de mercado, la concentración-excluyente, dando mayor acceso a los activos productivos a quienes menos acceso tienen (financiamiento, tierra, agua, vivienda, etc.), fortaleciendo a los distintos actores de la economía, sobre todo aquellos que más democratizan la acción económica a través del empleo, la distribución de ingresos (MIPYME, EPS), entre otros. Estas políticas tienen lógicamente que estar articuladas a las políticas de fortalecimiento de los actores económicos (EPS), que tienen que tener un compromiso de mejoramiento en las condiciones de productividad y eficiencia, no se trata de perpetuar la pobreza, sino de buscar un mejoramiento social y económico con mayor democracia, pero también con dinamismo y sostenibilidad.

Las políticas redistributivas como la política tributaria, la inversión pública y social (educación, salud, protección y seguridad social) tienen que ser consistentes también con ambos objetivos: el de equidad y el de transformación productiva. La interacción de la política socio-económica de hecho asegura mayor eficiencia social en el uso de recursos públicos.

Adicionalmente, en el campo macroeconómico se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos. Por un lado, movilizar el financiamiento adecuado para propiciar una estructura productiva que responda a los lineamientos definidos, para ello la banca de desarrollo juega un papel fundamental, así como la regulación de un macro precio clave como la tasa de interés y otras regulaciones que favorezcan la colocación del crédito en el sector productivo y en actores como las MIPYME y la EPS. Complementariamente se deben desarrollar otros instrumentos financieros como los fondos de garantía, seguros, mercado de valores (más inclusivo), entre otros, que aseguren el acceso de los actores y sectores definidos al financiamiento.

Otro instrumento importante es la política fiscal, el manejo acorde de la política tributaria, de los subsidios y de la inversión pública conectado con la equidad y la solidaridad, pero también con la transformación productiva. El impulso de mercados como el de compras públicas, donde el Estado puede disponer políticas de inclusión y favorecer la producción nacional es necesario. Al respecto ya se ha avanzado, pero hace falta consolidar el proceso y lograr impactos.

La búsqueda permanente de satisfacer el mercado nacional con la producción del país debe contar con políticas explícitas de sustitución de importaciones, que apoyen la soberanía alimentaria, por ejemplo, y fomenten la mayor calidad, productividad, y valor agregado en la producción nacional. Este mismo impulso se debe dar al resto de industrias, donde existen o se pueden adecuar condiciones dinámicas para su desarrollo. Las políticas macroeconómicas tanto de sustitución de importaciones como de promoción a las exportaciones son muy importantes particularmente en un sistema dolarizado. Es menester impulsar en estas dos líneas, la presencia de la economía popular y solidaria no en la cola de la dependencia de las cadenas productivas, sino en una inclusión activa que empodere y fortalezca esas economías, que mejoren productividad y avancen en tecnología y conocimiento. Para apoyar este proceso, la política comercial debe cumplir un rol activo a favor del desarrollo democrático, sostenible y de la equidad.

Por otro lado, es fundamental mejorar las condiciones de entorno que alienten las condiciones de competitividad sistémica, tanto en las producciones tradicionales como en las nuevas. Una política de entorno clave es la política de talento humano y fomento de una cultura de emprendimiento e innovación consistentes con los objetivos planteados. A estas políticas deben acompañar las políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva y social, no centradas

en enclaves productivos, sino en cadenas dinámicas y densas que articulen territorios y que apoyen dinámicamente a la resolución de las necesidades más apremiantes de la sociedad y su aparato productivo. Finalmente, en el nivel más macro los temas de logística, energía y conectividad pensados en la lógica de las dinámicas y potencialidades de los territorios deben desarrollarse coherentemente.

Finalmente, las políticas sectoriales (agropecuarias, industriales, turismo, servicios), que son importantes para incentivar particularmente los sectores que apoyen el cambio de la matriz productiva en la dirección referida y que sea adecuadamente incluyente, deben impulsar las prácticas solidarias, apoyando a la asociatividad (regulaciones e incentivos), la organización cooperativa, las cadenas de valor incluyentes y justas, la responsabilidad social democrática, promover reservas de mercado (compras públicas) y comercio justo, entre otros. Las políticas sectoriales, por otra parte, deben propiciar la disminución de las brechas entre ramas, sectores, territorios y actores económicos. Dichas políticas deben incorporar claramente a los actores de la economía popular y solidaria. No se puede estandarizar todas las políticas, porque los actores son diferentes y tienen distintas capacidades y recursos, deben existir políticas diferenciadas que atiendan y fortalezcan deliberadamente a los actores de la EPS. A continuación se analizan las posibilidades que se tendría en este campo.

### Políticas para la Economía Popular y Solidaria

Pensar las políticas para la economía popular y solidaria en un escenario de transformación productiva es muy importante, para asegurar su inclusión adecuada, impulsar sus potencialidades en un contexto de cambio que puede presentar oportunidades y ampliar la economía social y solidaria, de la cual son su piso socioeconómico (Coraggio, 2011).

La economía popular y solidaria en Ecuador tiene una importancia histórica, quienes la constituyen no son actores marginales, emplea a gran parte de los trabajadores ecuatorianos, conforme lo alertamos en el diagnóstico. Por otra parte, esta es una economía heterogénea y existen al menos dos tipos de actores por sus formas más generales de organización, como ya lo hemos visto, aquellos de la economía popular y los de la economía solidaria. Esta economía moviliza capacidades y recursos propios, aunque limitados, en todo el circuito económico (producción, circulación y consumo), constituyéndose en una base socioeconómica clave que ha logrado confrontar las secuelas de la pobreza y desigualdad, y resistir las crisis evitando consecuencias sociales mayores. Sus actores se concentran sobre todo en las actividades relacionadas con la soberanía alimentaria, apoyan la producción de vivienda social urbana y rural, operan en el campo turístico, en la provisión de algunos insumos de la industria manufacturera y tienen un rol importante en la provisión de ciertos servicios como los financieros. Existe creatividad e innovación aunque limitada a la información que manejan, tienen manejo del riesgo, capacidad de reaccionar a situaciones difíciles y capacidad de adaptarse a los cambios cuando sea necesario. Todo ello es una potencialidad insuficientemente aprovechada para el desarrollo de sus propios actores y de la sociedad en su conjunto, pues enfrentan problemas de acceso a recursos productivos, a mercados, y tienen limitada productividad e información.

Si se fortalece adecuadamente este tipo de economía, bajo la visión de avanzar de la economía popular hacia una economía más organizada, de mayor escala y principios más afines al bien público y no solo individual, como la economía solidaria, junto a los otros actores económicos,

en el marco de una transformación productiva incluyente, se puede promover un sistema económico más dinámico, a la vez de más social y solidario.

Su potencial desarrollo, sin embargo, no se resuelve con el crecimiento económico y políticas sectoriales tradicionales estandarizadas, se requieren políticas deliberadas que fortalezcan esta economía y den más poder a estos actores en los territorios concretos donde operan. Es fundamental trabajar desde el ámbito público de una manera integral, considerando tanto la transversalidad de políticas de acción afirmativa en los niveles macroeconómicos y sectoriales, como en las políticas activas de fortalecimiento de capacidades, activos, apoyo a la organización y acceso a mercados.

En el caso ecuatoriano hemos avanzado creando instituciones que consideran el frente económico y social para tomar decisiones respecto a la economía popular y solidaria, así como instituciones que implementan política pública especializada en esta economía particular: Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS; Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS; Comité Interinstitucional de Economía Popular y Solidaria; Junta de Regulación y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. También hemos creado normativas para su desarrollo, regulación y control: ley de economía popular y solidaria, reglamento de la ley EPS. Sin embargo, todavía hay mucho trabajo por desarrollar en el nivel del diseño de políticas y particularmente de su implementación. Hay un trabajo técnico y operativo que debe ir madurando y acumulando experiencia en dimensiones claves como los sistemas de información, el diseño de políticas especializadas, los modelos de gestión e implementación de políticas en territorio. Este es un gran desafío sobre todo para el Instituto de Economía Popular y Solidaria como para la Corporación Nacional de Finanzas Populares. El otro gran desafío, es pensar la EPS desde la integralidad de las políticas públicas, sobre todo en la política económica y en la política social (Sánchez, 2011).

Considerando el desafío de la integralidad podemos advertir al menos un grupo de políticas clave.

En la política social se deben ampliar oportunidades con deliberado esfuerzo para bajar brechas en capacidades (educación, salud, protección y seguridad social, vivienda, infraestructura social y productiva). Sabemos que los actores de la EPS requieren fortalecimiento en sus capacidades, y dado que enfrentan sobre todo estrategias familiares, comunitarias y grupales, y no solo individuales, las unidades económicas no están separadas de las unidades familiares y sociales, por tanto requieren una mirada integral como sujetos más complejos que requieren un fortalecimiento y oportunidades más amplias en sus estrategias de reproducción de vida.

En las políticas macroeconómicas, aparte de las políticas mencionadas en el acápite anterior dirigidas a ampliar el sistema social y solidario con los distintos actores económicos, se puede tener lineamientos más focalizados a la EPS. En el campo de la política fiscal, la política de gasto (compras públicas) que cree una reserva de mercado para la EPS, por ejemplo, es importante. Políticas de inversión que apoyen la inversión en logística y conectividad necesaria en los territorios donde se asientan sobre todo estas actividades darían impulso a esta economía. Respecto a la política tributaria, la EPS ya goza de incentivos propuestos tanto en la ley EPS (acto económico solidario no graba impuesto, exoneración de impuesto a las importaciones de maquinaria/equipo que no se produce en Ecuador, Cooperativas de Ahorro y Crédito como recaudador tributario, etc.), como en el código de la producción. Sin embargo, hay que instrumentar y pro-

emocionar mejor dichas posibilidades. En el campo de la política financiera tenemos instituciones e instrumentos importantes en el marco de la nueva arquitectura financiera que se deben consolidar: la CONAFIPS que es una banca pública de segundo piso, y está llamada a construir políticas de fomento al sector de finanzas populares y solidarias, y promocionar el ahorro popular y el crédito para la EPS; la Junta de Regulación y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, que ya han empezado a operar con las instituciones de finanzas populares y deben desarrollar regulaciones y un control especializado para su desarrollo, respectivamente. Existen además dos instrumentos de control de riesgo sistémico muy importantes que deben impulsarse: un seguro de depósitos y un fondo de liquidez. Pero si bien se ha avanzado en estos temas, falta una articulación más activa entre las finanzas populares y la Banca Pública en general, para potenciar mejor el sector. En el campo de la política monetaria y de liquidez se debe considerar el fortalecimiento y potencialidades de los operadores de finanzas populares en el sistema interconectado de pagos del Banco Central del Ecuador, así como ampliar los servicios financieros y la red transaccional, incluyendo su aporte a los pagos de servicios públicos. Finalmente, en el campo de la política comercial, ésta no debe vulnerar la producción nacional, ni la EPS, y al contrario potenciar sus posibilidades en el mercado no solo interno sino internacional, para lo que conviene trabajar en nichos particulares como los de comercio justo y aquellos que valoran la diferenciación.

En las políticas sectoriales y, en particular en la estrategia de cambio de la matriz productiva existen al menos tres posibles líneas de acción.

En primer lugar, cualquier cambio en la matriz productiva debe ser inclusivo, no puede ser dirigido solo a ciertos actores económicos de esta economía plural que es la ecuatoriana, en el sentido que lo reconoce Laville (2009). De este modo, las distintas cadenas impulsadas para la transformación productiva que deben ser vanguardistas en innovación y conocimiento deben incluir, en lo posible, altos encadenamientos de la EPS, siempre en el entendido que se propicie una vinculación empoderante, que tenga ventajas en términos de transmisión tecnológica y de conocimiento sin dependencia, que ayude a acelerar los procesos de fortalecimiento de talento humano y mejoramiento de la productividad, y que admita condiciones justas de negociación. Esta política de inclusión debe estar acompañada de políticas activas de fortalecimiento de la EPS para que el efecto sea adecuado.

En segundo lugar, se debe impulsar el desarrollo del conocimiento y la innovación en cadenas tradicionalmente atendidas por la EPS como en el sector alimentos, que busquen apoyar además la seguridad alimentaria, mejorando no solo productividad sino desarrollando nuevos productos con mayor valor agregado. Como en el caso anterior, aquí cabe complementar con políticas activas de refuerzo a la EPS que movilice además todas las posibilidades y recursos de los territorios donde ocurren.

En tercer lugar, es fundamental fomentar en otras cadenas nuevas e innovativas la economía social y solidaria, y la organización de los actores, en cuanto sea posible y se tenga la voluntad de los mismos para hacerlo (por ejemplo: cooperativas de provisión de servicios para las TIC).

Por otra parte, hay que considerar que en el entorno indispensable para alentar la transformación productiva incluyente, aparte de las políticas económicas ya señaladas, las políticas de talento humano y la promoción de la cultura emprendedora y de innovación, así como el consumo responsable, deben tomar en cuenta no solo el ambiente empresarial sino el particular

ambiente de la economía solidaria, que no debe ser encasillado en la pobreza sino en la oportunidad de un desarrollo más justo, para que la EPS cumpla un rol más efectivo, de mayor productividad y eficiencia, con un gran aporte a la equidad y a la disminución de brechas.

En cuanto a las políticas activas para la EPS, sabemos que no existen recetas, y así debemos crear posibilidades sobre la marcha, mirando algunas buenas prácticas y referentes internacionales (Coraggio, 2007; Lianza y Chedid Henriques, 2012). En este proceso es clave contar con espacios de diálogo y participación de los propios actores de la EPS, así como de aquellos que les brindan servicios en los territorios concretos.

Existen al menos tres consideraciones clave para la definición de políticas activas para la EPS. Primero, las políticas deben reconocer la heterogeneidad del sector: economía popular (de reproducción simple a reproducción ampliada); y economía solidaria, y por tanto, tener políticas diferenciadas que deberán moverse desde la protección a la promoción y desarrollo, según el sujeto. Segundo, las políticas deben deliberadamente impulsar la economía solidaria, y promover y organizar la economía popular hacia la economía solidaria, no solo por sus méritos en términos de distributivos, sino para alcanzar escalas y eficiencia. Tercero, las políticas deben tener fuertes anclajes en el territorio, pues es allí donde deben articularse para movilizar los recursos y las oportunidades con un sentido y una direccionalidad clara.

En este contexto, las políticas activas para la EPS, cuyo impulso le corresponde al IEPS y CONAFIPS, deben concentrarse en términos generales en fortalecer capacidades, apoyar la organización, ampliar los accesos a activos productivos, promover mercados, y consolidar un sistema de información adecuado sobre el sector para toma de decisiones.

El fortalecimiento de capacidades pasa por favorecer la capacitación, asistencia técnica, innovación, entre otros. Más allá de los contenidos, que solo toman forma en las realidades concretas en territorio, la estrategia de acceso es muy importante. Se debe operar desconcentrada, a través de redes de oferentes de servicios, creando mercados de servicios financieros y no financieros especializados para la EPS (universidades, institutos tecnológicos, sociedad civil, GAD, instituciones públicas). No es posible resolver las miles de necesidades de capacitación y asistencia técnica diferenciada de la EPS desde los escritorios de la burocracia central. Las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de la EPS en territorio tienen la ventaja del conocimiento de la información específica de los actores y sus necesidades, y de acuerdo a su especialización tienen la capacidad de producir una oferta de servicios acorde a esas necesidades. Así es preferible y deseable fortalecer a estas redes que crear una oferta desde centro.

Igualmente se debe apoyar la organización, asociatividad y promoción de la economía solidaria para escalar y mejorar la producción y las posibilidades de inserción en los mercados.

Sobre acceso a mercados ya se ha hablado particularmente en el campo de las compras públicas, pero es muy importante ampliar las posibilidades en los mercados nacionales e internacionales. La inserción en cadenas dinámicas de manera adecuada y con negociaciones justas como se ha advertido es una posibilidad. Otra es la de los centros de distribución, así como los mercados directos de bienes finales a nivel nacional. Finalmente, la exploración de nichos diferenciados y comercio justo en el mercado internacional.

Otro tema clave es el impulso de políticas que consideren la situación de vulnerabilidad de los actores. Se requiere, para los sectores de mayor vulnerabilidad, políticas integradas de protec-

ción y promoción social junto a crédito supervisado, capacitación, asistencia técnica y asociatividad. El gobierno actual ha desarrollado más las políticas de protección y transferencias sociales, pero tiene retos pendientes en el campo de la promoción social y económica que ameritan particular atención.

Para los actores de la EPS que ya se encuentran en mejor situación y posibilidades de acumulación, las políticas de promoción y desarrollo son las más adecuadas. Para ello se debe facilitar el acceso a la innovación tecnológica y social para mejorar la productividad, promocionar mercados en los sentidos ya referidos, y el resto de políticas ya mencionadas en los niveles de fortalecimiento de capacidades y acceso a activos financieros y productivos.

Finalmente y no menos importante es el desarrollo de un sistema de información, pues sin información no podemos crear políticas más adecuadas. El Banco Central del Ecuador ya está desarrollando una cuenta satélite en EPS que es fundamental concluir y articular a la información del resto de la economía.

En suma, pese a los avances en los niveles institucionales y normativas queda todavía un gran desafío en la implementación de políticas transversales y activas para la EPS en un contexto de transformación productiva. Un mayor acercamiento a los actores territoriales puede ayudar a la definición e implementación más adecuada de dichas políticas.

## Conclusiones y Reflexión Final

La persistente heterogeneidad económica y un sistema dinámicamente excluyente marcan una desigual distribución en la socio-economía ecuatoriana, pese a los avances sociales y económicos basados en políticas redistributivas y en un contexto internacional favorable. La especialización productiva, por otro lado, pone límites físicos a la dinámica de la economía plural ecuatoriana y restringe cualquier intento de favorecer un sistema económico social y solidario de manera sostenible. Se requiere por tanto pensar en una economía de transición que confronte estas dos problemáticas básicas para mejorar las condiciones de sostenibilidad y equidad en el tiempo de nuestra economía.

Se requieren políticas deliberadas tanto para favorecer el Sistema Económico Social y Solidario que plantea nuestra Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir como políticas para la Economía Popular y solidaria, que son un sujeto económico particular que requiere fortalecimiento deliberado, dada su mayor desventaja estructural e histórica.

Se requieren políticas de transformación productiva para cambiar la desfavorable especialización productiva de Ecuador. Pero esta transformación productiva que ha planteado el actual gobierno nacional, no puede ser un abstracto donde se desarrolle la economía del conocimiento como un nuevo sector de punta al margen de los actores mayoritarios de la economía, no se trata de promover enclaves de innovación, sino, sobre todo, de construir un proceso movilizador de recursos del conocimiento e innovación para resolver los problemas más importantes y vitales de los ciudadanos, para mejorar transversal y sinérgicamente las maneras de producir, distribuir y consumir responsablemente con la sociedad de hoy y del futuro.

En este escenario, las políticas para ampliar el sistema de economía social y solidaria y las políticas para la economía popular y solidaria, base socioeconómica fundamental no solo de la economía social sino de toda la economía ecuatoriana, deben desarrollar creativamente posibilidades para aprovechar las oportunidades que abre la decisión política de una urgente transformación productiva para la sostenibilidad de un país pos petrolero.

A su vez, las políticas de la economía popular y solidaria no pueden ser políticas de pobreza, sino de oportunidades y deben movilizar los recursos públicos nacionales y locales para fortalecer las capacidades y recursos de los propios actores en la resolución de sus necesidades para una buena vida. No es sólo un problema ético, compromete la misma sostenibilidad de una economía plural que debe superar una especialización meramente basada en recursos naturales, que debe mejorar la productividad y calidad de los bienes y servicios, y que debe aumentar la eficiencia y equidad para el buen vivir no solo de las actuales sino de las futuras generaciones.

Los desafíos, sin embargo son importantes. Por un lado, la ampliación y consolidación de un sistema de economía social y solidario en una economía plural que supere la heterogeneidad estructural. Por otro lado, debemos plantear cada vez más consistentemente el cambio estructural y la transformación productiva de toda la economía desde la EPS y el SESS. Debemos articular la institucionalidad con especialidad en el fomento de la economía solidaria con la institucionalidad pública, privada y de la EPS para movilizar de mejor manera los recursos, las políticas y servicios tanto en el nivel central como territorial. Finalmente debemos consolidar un sistema de información de la EPS que se incorpore en la información económica agregada de todos los sectores.

En suma, la voluntad política está planteada, se han hecho avances importantes en la institucionalidad y las normativas, pero falta consolidar las políticas que permitan lograr el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, y ampliar el sistema de la economía social y solidaria en el marco de una transformación productiva pendiente e indispensable en un horizonte pos petrolero.

## Bibliografía:

Corporación Económica para América Latina, CEPAL. 2012. *Cambio estructural para la igualdad*. Santiago de Chile: Editorial de las Naciones Unidas

Constitución de 2008 de la República de Ecuador. en <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/ecuador/ecuador08.html>

Coraggio, J. L. 2007. *Economía social, acción pública y política*. Argentina: Ediciones CICCUS

Coraggio, J.L. 2011. *Economía Social y Solidaria, el trabajo antes que el capital*. Quito: FLACSO, Editorial AbyaYala.

Laville, Jean-Louis. 2009. "Economía Plural". En *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, editorial Altamira, CLACSO.

Laville, Jean-Louis. 2011. *Agir a gauche L'économie sociale et solidaire*. París: Desclée de brouwer.

León, M. 2013. El desempeño económico y social de los primeros seis años del gobierno del presidente Correa. En Ministerio Coordinador de Política Económica, *Revista Ecuador Económico* No. 9. Quito: MCPE.

Vicepresidencia de la República del Ecuador. 2013. Varias presentaciones sobre cambio de matriz productiva.

Lianza, S y Chedid Henriques, F. 2012. *A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Rio de Janeiro: SOLTEC UFRJ, RILESS, Secretaria Nacional de Economía Solidária, Ministério do Trabalho e Emprego

Instituto Nacional de Censos y Estadísticas, INEC. 2009. *Aspectos metodológicos, Encuesta de empleo, desempleo y subempleo, estadísticas de hogares*. Quito: INEC

Sánchez, Jeannette. 2011. *Equidad y Políticas Sociales, algunas reflexiones para el caso ecuatoriano*. En Serrano, A, Coordinador, ¡A (Re)distribuir! Ecuador para todos. Quito: SENPLADES



## La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica

José Luis Coraggio

Economista argentino de la Escuela de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magister Artium en Ciencia Regional en el Wharton Business School de la Universidad de Pennsylvania. Experiencia prolongada como investigador, docente universitario y profesional en el campo de la economía en: México, Nicaragua, Ecuador, Estados Unidos y Argentina.

### Resumen

Se propone un marco categorial para ubicar la Economía Popular y Solidaria como intersección de la Economía Popular y de la Economía Solidaria, todo dentro de un sistema de Economía Mixta con tres sectores: público, empresarial capitalista y popular, con lógicas intrínsecas distintas: el bien común, la acumulación de capital y la reproducción ampliada de la vida. Se muestran las raíces históricas de la invisibilización de la Economía Popular, a partir del desarrollismo modernizante.

Se plantea la tesis de que la EP es sustrato imprescindible del sistema económico en su conjunto, cumpliendo funciones vitales pero aún subordinadas a la lógica del sistema de mercado capitalista, lo que la hace irresponsable por la sociedad y reacia a la cooperación y la solidaridad ampliadas. Se destaca el papel de las unidades económicas domésticas (familias, comunidades) y sus extensiones, bajo la misma lógica reproductiva (cooperativas, mutuales, asociaciones, redes) y la masividad de su presencia en la demografía laboral, como mercado, como productores de bienes y servicios (alimentos, servicios financieros, turismo, transporte, vivienda,...) para el mercado y para el autoconsumo, y a través flujos macroeconómicos esenciales para la economía ecuatoriana como las remesas internacionales.



Se plantea que una transformación progresiva de la matriz productiva debe incorporar no sólo los recursos y capacidades de la economía popular y particularmente de su subsector solidario, formal y no formal, sino convocar y co construir políticas con sus sujetos colectivos. Se señala la importancia de esto en tanto la economía deba acentuar su dinámica endógena por medio de una desconexión selectiva de las fuerzas globales. Finalmente se enfatiza que un enfoque de Economía Social y Solidaria es sistémico y no trata de una economía dual, con un sector de economía para pobres sino que se distingue por no pretender separar la lógica económica de la lógica social en el usual esquema: crecer y luego distribuir. A nivel micro y meso económico la cooperación, la asociación y la autogestión de los productores directos sobre bases territoriales y/o intersectoriales, constituyen una fuerza productiva eficiente que, sin embargo y sobre todo inicialmente, debe contar con acceso a medios de producción mediante políticas redistributivas de los activos.

## 1. Introducción

La doctrina neoliberal examina las economías reales con la perspectiva utópica de un sistema de mercado perfecto, lo que considera condición de posibilidad del crecimiento sin límites de la riqueza. Desde allí evalúa, diagnostica y propone políticas en la línea ya conocida: la privatización, la reducción del Estado social y regulador, la mercantilización generalizada y abierta al mercado global y la minimización de las garantías estatales de cumplimiento de los derechos sociales, dejando librada la vida de cada uno a su propia iniciativa, negando los efectos destructores del mercado capitalista.

Los efectos de tres décadas de esas políticas para América Latina quedan a la vista. Entre otros: polarización y fragmentación social, pérdida de consistencia e identidad de las clases sociales, extendiendo un lumpen-proletariado por destitución o inserción nunca lograda; pérdida de seguridad social; desindustrialización con la consecuente pérdida de complejidad y articulación interna de las actividades productivas; acentuación del perfil especulativo del empresariado, financiarización y compradorización; reinserción internacional basada en el extractivismo y la producción de commodities; crecimiento sin desarrollo humano ni pleno empleo digno; dependencia externa de las importaciones y recursos de capital y una exorbitante deuda acumulada. En el caso de Ecuador se agrega la pérdida de soberanía monetaria.

La economía, librada a un mercado no solo no concurrencial sino dominado por grupos concentrados nacionales e internacionales, corporativizó la sociedad política, debilitó al Estado e impactó negativamente sobre la sociedad y su capacidad de autodeterminación. Se contribuyó así al vaciamiento de la política. Esa situación ha comenzado a ser revertida en varios países de América Latina y en particular en el Ecuador se han venido planteando opciones para regenerar el proceso de reproducción económica, recuperando el significado de la política y asumiendo el Buen Vivir como su nuevo sentido trascendente.

La caracterización que hace la Constitución ecuatoriana del sistema económico como “social y solidario” implica imbricar lo económico y lo social a través de relaciones de solidaridad dentro de un nuevo modo de convivencia, integrador de la diversidad como positividad y no como base de discriminación. Aunque amenguada por casi una década de política antineoliberal, persiste una gran brecha multidimensional entre el punto de partida y la sociedad deseada. Esa brecha solo puede cerrarse mediante transformaciones estructurales que requieren largos plazos para consolidarse, mucho más largos que los plazos de recambio electoral. En esa direc-

ción, resulta estratégica la constitución de sujetos capaces de dar continuidad a un proyecto compartido de transformación de las bases materiales de la sociedad. En ese proceso de constitución es de esperar una verdadera revolución cultural en la que una parte significativa de los valores y representaciones de la economía, introyectadas por tres décadas de neoliberalismo, se modifiquen fuertemente, algo a lo que deben contribuir nuevos esquemas mentales, nuevos marcos conceptuales. Ello es tanto más importante cuando para realizar esas transformaciones se requiere incorporar productiva y significativamente las capacidades de todos los ciudadanos, no como recursos sino como sujetos creadores, necesariamente colectivos y autónomos, cuyo sentido es precisamente lograr la plenitud de las capacidades de todos a través del trabajo como parte esencial de la realización de sus necesidades.

Para una perspectiva de cambio estructural como la del Buen Vivir es importante diferenciar entre:

- a. el sistema económico deseado (un sistema económico social y solidario), a alcanzar, de producción y reproducción material de la vida con dignidad, cuya nueva estructura y modos de coordinación están por ser definidas en la teoría y en la realidad como objetivos estratégicos,
- b. el sistema económico existente (un sistema económico periférico, con dominio de la lógica capitalista aunque estructuralmente heterogéneo,), que aun sigue coordinado directa o indirectamente por la lógica dominante del mercado global y la reproducción del capital, y
- c. el proceso de transición impulsado desde la política, por el que debe darse la emergencia –seguramente desigual- del sistema económico deseado, a construir desde el interior del existente.

La pregunta que se plantea este seminario se refiere al lugar que la economía popular solidaria puede ocupar en ese proceso de transición. En lo que sigue propondremos elementos de un marco conceptual que pretende contribuir a plantear más analíticamente esa cuestión.

## 2. La economía mixta

Para ubicar la Economía Popular (EP), sustrato socioeconómico de la EPS, puede ser útil la visión de una economía que combina tres sectores en un solo sistema de generación y apropiación de recursos, con tensiones y contradicciones:<sup>1</sup>

1. Un sector heterogéneo y altamente fragmentado de economía empresarial de capital, actualmente con predominio de comportamientos cortoplacistas especulativos (sector bancario-financiero, comercio de importación, oligopolios del comercio minorista), con bajo dinamismo inversionista en el ámbito productivo salvo el ligado a la captación de renta internacional agraria o minera habilitado para el sector privado, y con un alto grado de extranjerización,

<sup>1</sup> Ver la Tabla 1, anexa a este capítulo.

2. Un sector de economía pública altamente centralizado, con capacidades de regulación, inversión y dirección económica parcialmente restablecidas pero con un alto grado de ineficacia y rigidez burocrática, si es que no una abierta resistencia al cambio de parte de los funcionarios permanentes;
3. Un amplio sector de Economía Popular, altamente heterogéneo, con una parte cristalizada (como su sector financiero o en determinados servicios) y con escasa vinculación con la actividad productiva, además de fragmentada, y otra en estado magmático en buena medida limitada a una economía de subsistencia;

Cada sector resulta de identificar y agregar conjuntos de organizaciones que participan del proceso económico según una misma lógica intrínseca que se diferencia netamente de las otras dos aunque no implica que sus componentes estén articulados (salvo en el caso del Estado).

Esas lógicas son:

- a. La lógica del sector de empresas capitalistas, acumulación ilimitada de capital privado o el mero enriquecimiento particular, a través de la apropiación y uso de recursos con el fin de maximizar las ganancias sobre el capital invertido; a pesar de defender ideológicamente el mercado no deja de demandar la protección y subsidio del Estado.
- b. La lógica del sector de entidades político-administrativas y empresas públicas el bien común; sin embargo se combina con la gobernabilidad social y la acumulación de poder particular, que pueden llegar a predominar en determinadas coyunturas.
- c. La lógica del sector de unidades domésticas, emprendimientos y extensiones de la EP la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores y sus familias y comunidades primarias, históricamente subordinada a la lógica individualista del mercado.<sup>2</sup>
- d. Los actores de los tres sectores coexisten –representando básicamente el capital, el Estado y el trabajo- interactuando en un sistema económico nacional, que está abierto a relaciones con actores de otras economías, otros Estados, otras sociedades, en un campo de fuerzas no separado de la política y la sociedad.

<sup>2</sup> Es muy importante prestar atención al adjetivo “ampliada”. En contrapunto con la reproducción ampliada del capital, que no tiene límites, pues esa es la naturaleza del capital, “reproducción ampliada de la vida” quiere decir “en las mejores condiciones posibles en cada momento”. De lo cuantitativo del capital pasamos a lo cualitativo de la vida (con dimensiones subjetivas pero también objetivas, tanto por sus bases orgánicas como por la legitimación social de esa buena vida deseada). Esto no implica un ansia sin límites de acumular medios de vida, lo que no tendría sentido, sino una mejora cualitativa de la vida de cada uno que, obviamente, requiere bases materiales. Pero mejorar la calidad de vida puede requerir bajar el nivel excesivo de consumo, pasar a un consumo suficiente o prudente, puede implicar estar dispuesto a pagar precios justos para sostener las vidas de otros o la de la naturaleza, sin las que la nuestra no solo no tiene sentido sino que no es posible. No se trata entonces de idealizar a los sectores que tienen una vida de baja calidad por la ausencia de bienes necesarios, y postular que son “felices sin camisa”, o que son solidarios de por sí. A partir de una situación de exclusión y pauperismo masivos, ir un paso más allá de lo solidario, avanzando para todos hacia un modo digno de vida implica una fuerza colectiva dinámica, creativa, innovadora, al menos equivalente a la del capital que pretende crecer al infinito. Esto supone, claro está, una sociedad en que la justicia es un valor compartido o en que la correlación de fuerzas permite avanzar en esa dirección.

## 3. El sector de la Economía Popular

### 3.1. La Economía Popular (EP) bajo el paradigma desarrollista

América Latina ya experimentó un proyecto político y una transformación efectiva de su matriz productiva, cuyo éxito puede medirse por la industrialización lograda “contra natura” y frente a actores conservadores opuestos al cambio. Después vino el neoliberalismo, que desde la segunda mitad de los 70 también construyó otra economía, la que heredamos.

Al menos durante las décadas de los 50 a los 70, bajo el paradigma desarrollista extendido en América Latina, el término “Economía Mixta” hacía referencia a un sistema compuesto por un sector de economía estatal y otro de economía empresarial privada, también presentado como una contraposición entre plan y mercado. En los extremos se contraponían dos racionalidades: a) la del orden modernizador, idealmente planificado centralmente desde el Estado desarrollista y regulador, considerado condición para el progreso de la sociedad, b) la del orden resultante de la multiplicidad de iniciativas y fuerzas que configuran un sistema (incompleto e imperfecto) de mercados, considerado condición para la reproducción de la estructura económico-social tradicional, básicamente centrada en la extracción de renta y su redistribución parcial con la mediación del Estado.<sup>3</sup> En todo caso, en nombre de “la verdadera racionalidad” se enfrentaban dos proyectos políticos, uno de transformación en nombre del progreso, otro conservador.

La eficiencia en términos de rentabilidad, y la productividad del trabajo, componentes de la industrialización, finalmente reflejadas en la tasa de crecimiento del PIB, fueron criterios comunes de la propuesta de modernización. La visión de las economías desarrolladas como estructuras diversificadas impulsaba la estrategia de sustitución de importaciones. Lo demás (protección del mercado interno, urbanización, educación, derechos del trabajo, etc.) venía como condición o consecuencia de lo otro. La constatación de que en general los mercados internos eran insuficientes para evitar monopolios y altos costos por la reducida escala para las tecnologías importadas, hizo plantear la propuesta de la integración de los mercados, no así de las estructuras productivas de América Latina. En todo caso, por diversas razones, la idea no llegó a concretarse.

Esa perspectiva de modernización no podía dejar de reparar en un vasto segmento de la población cuyos recursos y capacidades no estaban integradas al modelo de economía mixta de dos sectores. Para situarlo se recurrió a conceptos tales como “marginalidad”, “polo marginal de la economía”, “sector informal”, etc., indicando la disfunción de un amplio segmento socioeconómico que –fuera en el campo o en la ciudad- no respondía al modelo de la empresa de capital ni al de las instancias del Estado. El desarrollismo presumía que –siendo considerada su presencia un indicador del subdesarrollo o del atraso-, sería subsumido a medida que avanzaba el crecimiento de la economía formal, mediante procesos de mercantilización/asalariarización, de formación de una clase empresarial nacional y de modernización de las estructuras burocrático-profesionales del Estado. Esta caracterización negativa equivalía a un no reconocimiento de un sector fundamental en el proceso nacional de producción y reproducción material con su propia racionalidad.

<sup>3</sup> Una opción intermedia era la llamada “planificación indicativa”, mediante la cual el estado orientaba y pautaba las prácticas de los diversos ámbitos de la inversión nacional y extranjera de capital. Cuando se comenzaba a hablar de planificación participativa colapsó el paradigma del desarrollo industrializante. En todo caso la planificación del desarrollo, en tanto procedimiento formal de decisión, fue en general ineficaz como base de las políticas públicas, con la excepción de Cuba, donde asumió formas altamente burocratizadas. Esto no fue óbice para que el Estado fuera promotor eficaz de la industrialización y todos los cambios concomitantes.

Predominó la prejuiciosa visión de un supuesto estado vegetativo y pasividad estructural de la EP y sus actores, en comparación con el modelo de unos actores empresariales supuestamente innovadores shumpeterianos, dispuestos a correr riesgos con sus inversiones. Esa mirada no se modificó con la constatación estadísticamente probada de que en momentos de crisis de empleo y de limitaciones de la economía pública para contrarrestarla, ese sector “marginal, informal” cumplía una función compensadora ante recurrente insuficiencia dinámica del sector empresarial. Es más, al incluirse posteriormente el trabajo contratado precariamente en el “sector informal”, se acentuó el rasgo de ilegalidad que se le atribuía.

Para ese imaginario económico el desarrollo consistía, entre otros aspectos, en la reinserción de ese sector “atrasado” al sistema de división social del trabajo como trabajadores útiles desde la perspectiva de su contribución directa o indirecta al crecimiento económico medido por el PIB. Ello implicaba su conversión a las formas modernas, ya fuera como asalariados con derechos sociales, como trabajadores autónomos individuales o asociados, o como empresarios empleadores. Todo lo cual se daría en un contexto dinámico de urbanización, industrialización, extensión del mercado despersonalizado y monetización de las transacciones, y de reducción de la heterogeneidad medida en términos de la productividad y de diferencias culturales, acabando con la denominada “heterogeneidad estructural”. En esto, ya fuera con el concurso de la inversión extranjera o mediante la clausura parcial de la economía para fomentar la capitalización de nacionales, se confiaba en la combinación interdependiente de inversión privada y pública orientada por la política estatal de desarrollo. En ese modelo la EP como sector y sus actores fueron visto como objeto de las políticas, invisibilizados como sujetos económicos, y se especuló con que con suficiente crecimiento su segmento mercantil informal sería integrado por la vía del “derrame”.

### 3.2. Las opciones ante la crisis y el lugar de la Economía Popular

Una característica estructural de la economía ecuatoriana ha sido el peso de ese sector de actividad económica más recientemente referido como “economía popular”, rural y urbana. Como ya vimos, bajo el paradigma desarrollista, dicho sector, que a nivel microeconómico incluye el pequeño comercio, el artesanado y el campesinado, usualmente organizados como emprendimientos familiares, así como el trabajo por cuenta propia individual y una multiplicidad de formas de trabajo marginal, fue caracterizado como “informal”, si es que no como remanente y atrasado. Esto por contraposición con un sector “formal-moderno”, identificado con las empresas basadas en dotaciones de capital, regímenes de propiedad y tecnologías de alta productividad del trabajo, vistas como motores de la modernización; a este sector “formal” se suman las estructuras burocráticas del Estado, altamente formalizadas aunque puestas en tensión por cualquier proceso de modernización.

Una primera opción de cómo salir de la crisis dentro del mismo sistema capitalista es retomar y completar aggiornado aquel modelo de acción estatal, en el supuesto de que la producción y la distribución pueden ser separadas, que primero hay que hacer crecer la torta y luego distribuirla. En esta concepción sigue la incomodidad conceptual y práctica frente a la presencia masiva, no marginal en absoluto, de la EP.

Sin embargo, ese modelo parece perimido, en parte porque cambiaron las condiciones: se viene experimentando una globalización acelerada que diluye las barreras nacionales al libre juego

del mercado controlado por grandes grupos globales. Una cosa es cerrar el campo nacional para la circulación de la renta internacional, otra es hacerlo para una estructura industrial compleja. A esto que suma la financiarización y extroversión del capital de origen nacional, el regreso a los comportamientos como enclave extractivo de excedente de la inversión extranjera y la condicionalidad y costo del financiamiento externo. Todo lo cual hace hoy difícil contar con una inversión dirigida al desarrollo de largo plazo del mercado interno, lo que sitúa a la captación de renta internacional por la venta de commodities como la principal fuente de excedente para la indispensable redistribución y a la vez para la inversión para el crecimiento económico. La opción es una pugna por el excedente que captan los sectores empresariales nacionales, lo que implicaría reconocer que el capital privado no será el actor del desarrollo buscado y desechar la idea de que se puede coexistir en base al interés compartido aunque haya diferencias políticas. Tal escenario puede verse como riesgoso desde el punto de vista de la gobernabilidad.

Una concepción alternativa o complementaria a ese desarrollo parece necesaria, lo que supone nuevos sujetos de la transformación. En una coyuntura de cambio epocal, de agotamiento del paradigma civilizatorio de la modernidad, la segunda concepción alternativa que se viene perfilando, en buena medida impulsada por movimientos sociales, implica un giro crítico respecto a la visión uniformizante del progreso y sus agentes económicos y demanda un efectivo realismo (reducir los ideologismos y reconocer la realidad concreta con todas sus contradicciones y las posibilidades que contiene) y otras estrategias políticas.

Aún desde otra propuesta de lo posible, el adversario común siguen siendo los grupos capitalistas más concentrados, apoyados por los Estados de las grandes potencias (grupo de Davos) y por la institucionalidad global neoliberal (FMI, BM, OMC, CIADI...) pretenden sostener y hacer irreversible la brutalmente desigual economía de mercado. Frente a eso, hacer factible una verdadera economía alternativa supone un alto grado de recentramiento y “desconexión” -nacional y regional- y de resistencia a esa estrategia.

La desconexión no implica aislacionismo sino, entre otras cosas, proteger la economía interna nacional a la vez que coordinar espacios regionales con escala y sinergia suficientes para resistir y contrarrestar las fuerzas de la globalización y desarrollar estructuras productivas y reproductivas superadoras de las heredadas del neoliberalismo. Asimismo implica impulsar: (i) una competitividad no basada en la explotación del trabajo y la expropiación de la Naturaleza; (ii) la autarquía en áreas estratégicas como la soberanía alimentaria y energética; (iii) la socialización o regulación fuerte de servicios públicos esenciales para el proceso de producción y reproducción material; (iv) el fortalecimiento y universalización de la protección a la población; (v) el desarrollo de la capacidad de innovación tecnológica con sentido social; (vi) la construcción de una institucionalidad alternativa (MERCOSUR, UNASUR, BANCO DEL SUR, ALBA, CELAC...).

Es en este contexto que se sitúa la cuestión de la Economía Popular, la Economía Popular Solidaria y su papel en la construcción de un Sistema Económico Social y Solidario.

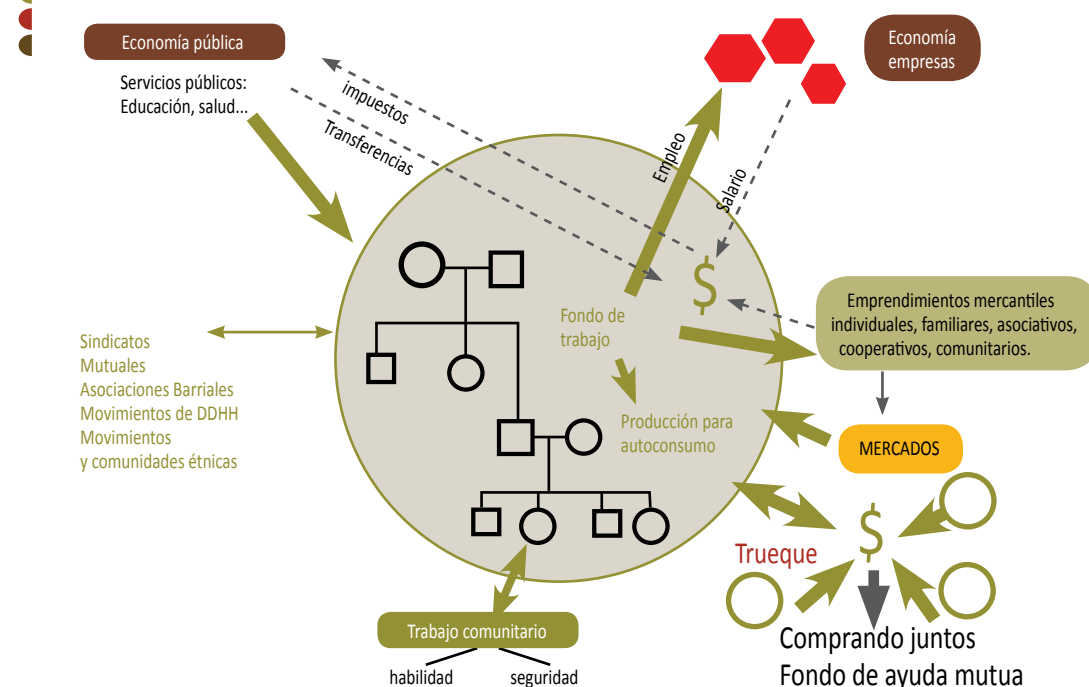
### 3.3. Contenido y alcances de la Economía Popular

Para situar la EP en este segundo proyecto alternativo de construcción de otra economía, cabe destacar que ello conlleva advertir, entre otras cosas, que ese sector es más que los emprendimientos “informales”, sean rurales o urbanos, y que se distingue tanto por sus formas básicas de organización como por su lógica, contrapuesta (pero eventualmente funcionalizada) a la del

capital. En su alcance más amplio, la EP es la economía de los trabajadores, sus familias y comunidades primarias y, como anticipamos más arriba, su lógica no es la de la acumulación sin límites sino la de obtención de medios para la reproducción de sus vidas en las mejores condiciones posibles. Esto se diferencia en varios aspectos de la caracterización basada en la comparación con el sector “formal” orientada por el tipo ideal de las empresas capitalistas (centrada en las actividades mercantiles de la EP, y caracterizándolas como empresas ineficientes):

- La unidad de organización económica no es el emprendimiento o microempresa sino la unidad doméstica (UD: familia, comunidad), que desarrolla estrategias cuyo sentido y fuerza intrínseca está dado por la reproducción de la vida de sus miembros, y cuya principal fuente es la efectivización de sus capacidades de trabajo, determinado como útil desde esa perspectiva y no desde la de la rentabilidad de un supuesto “capital”.<sup>4</sup> Un balance monetario positivo (ingresos menos egresos de la UD) es una condición de posibilidad, pero maximizarlo no es el sentido de sus actividades. Que el fondo de trabajo de las UD sea central como fuente directa o indirecta de satisfactores no implica que no cuenten con otros recursos (aunque en muchos casos con formas de propiedad formal precarias): tierra o suelo urbano, vivienda y locales, herramientas y utensilios, máquinas, etc. así como ahorros. Por otro lado, combinan la producción para el autoconsumo (oikos) con una intensa participación en los mercados. (ver diagrama 1 y tabla 1)

Diagrama 1: La unidad doméstica



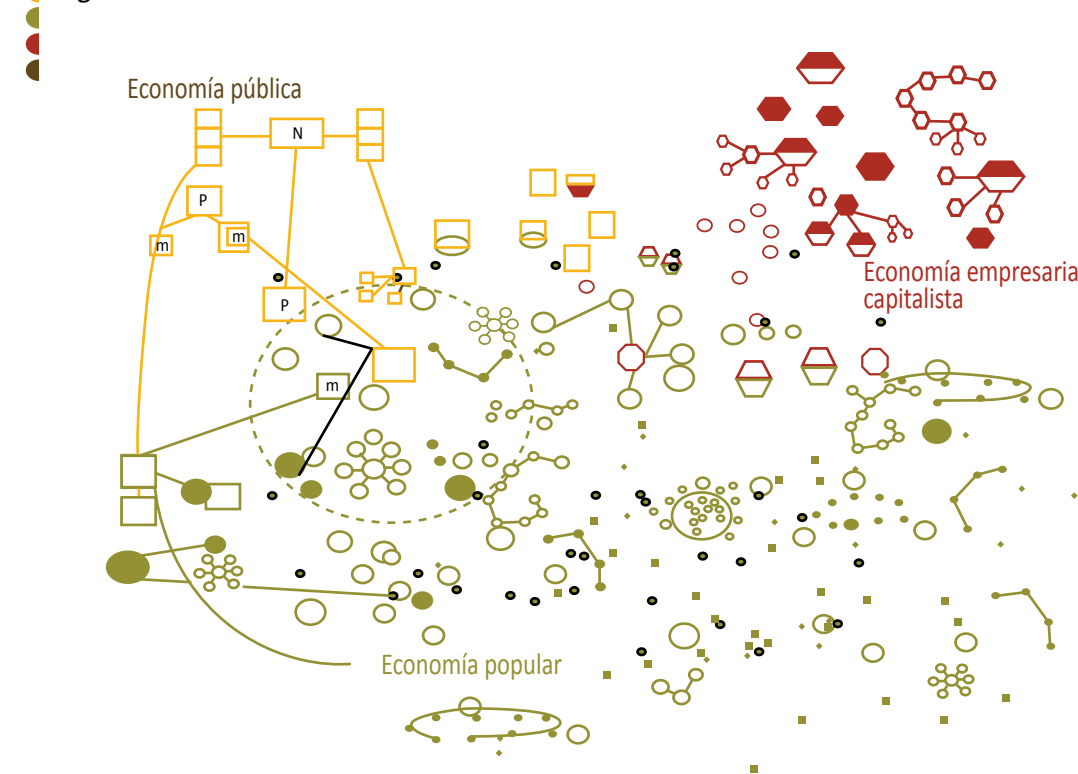
<sup>4</sup> Se suele hablar del capital de los emprendimientos (e incluso de las familias) por referencia a los medios y condiciones de producción. Sin embargo, si el capital es valor cuya lógica intrínseca es que se valoriza, esa condición no se da en la gran mayoría de los casos, y cuando comienza a darse la organización productiva pasa el sector empresarial con explotación del trabajo ajeno por el método capitalista. Un concepto alternativo que se aplica recientemente en las políticas sociales es el de formación de un “portafolio de activos” de los pobres, que incluye desde la educación hasta el “capital social”. Esa propuesta surgió de un cuestionamiento a las transferencias monetarias.

- Los microemprendimientos populares mercantiles, en su gran mayoría familiares y pequeños, son organizados a partir de las estrategias de las UD y están subordinados a la misma lógica: no buscan la acumulación de riqueza o de capital sin límites, sino que son mediaciones para lograr mejores condiciones de vida por la vía de obtener un ingreso neto mediante la producción y venta autónoma de bienes y servicios. No son microempresas de capital aunque pueden evolucionar hacia esas formas. Sin embargo, en condiciones de penuria de recursos productivos, la expectativa más cercana considerada viable (y deseada en la generalidad de los casos), no es la de ser empresario empleador sino la de ser trabajador asalariado de la empresa privada o del Estado, los que “darían” empleo.
- Desde la lógica de la reproducción de la vida, el concepto de trabajo incluye actividades que, siendo útiles para satisfacer necesidades, usualmente no son consideradas como “económicas”. Tal es el caso del trabajo doméstico y el trabajo comunitario, ninguno de los cuales asume una forma mercantil. Sin embargo, el trabajo doméstico-comunitario, de producción para el autoconsumo, abarca actividades tan necesarias para la economía nacional como, por ejemplo, la producción de alimentos básicos, de vivienda o de infraestructura local así como el trabajo de cuidado. Todo ello, valorado a precios de mercado, puede alcanzar a un tercio adicional del PIB (según el estimado para países como México y presumiblemente válido para el Ecuador). En todo caso, para un enfoque económico no centrado en la producción de valores de mercado sino en la resolución de necesidades, todo trabajo útil para resolverlas es económico, y sus productos y servicios constituyen parte de la riqueza. En un sistema económico no dualista, cualquier transformación profunda de la matriz productiva del país requiere también la contribución y eventual transformación de la EP.
- En una economía con predominio del mercado capitalista, la función característica de la EP es asegurar la reproducción física y cultural de los trabajadores y su fuerza de trabajo. En efecto, la fuerza de trabajo, aunque se contrata en el mercado como una cuasi-mercancía, no puede producirse como las mercancías, del mismo modo que no es posible producir la naturaleza. Por otro lado, la no valoración monetaria del trabajo de reproducción permite reducir o mantener bajos los salarios que, si fueran la única vía de acceso a medios de vida, serían insuficientes para mantener la vida de gran parte de la población, lo que se refleja en los indicadores de pobreza e indigencia incluso expone las políticas sociales enfocadas a la pobreza. Los sistemas más industrializados, al expandir las formas empresariales capitalistas, subsumen el trabajo bajo formas de subordinación mercantil o asalariamiento, separando al trabajador de los medios de producción (descampesinización, emigración, desaparición del artesanado, la pequeña minería, etc.) y presionando para que la mujer se incorpore al mercado de trabajo, asumiendo una doble jornada, en ocasiones en condiciones de sobre-explotación, llegando a incluir a los hijos en la producción o en la agricultura familiar.
- No ha existido una economía y una sociedad sin un sector de EP que reproduzca la fuerza de trabajo y, consecuentemente, la población. Una característica de las economías denominadas “en desarrollo” o “sub-desarrolladas” es que el sector de EP es de gran peso demográfico, incluso si no se contabiliza el trabajo doméstico-comunitario.

El proceso de desarrollo capitalista ha expulsado a los sectores populares no integrados al mercado laboral (o integrados precariamente) a las zonas de recursos rurales o urbanos marginales, asignándoles condiciones deficientes de acceso a la tierra agrícola, al suelo, la vivienda y los servicios urbanos, así como a la salud o la educación. A la vez se los ha incorporado a patrones de un consumo encarecido de bienes industrializados de primera necesidad. Esto hace que sus estrategias deban incluir una variedad de alternativas complementarias al trabajo asalariado: reivindicar la provisión de bienes públicos o de subsidios de diverso tipo, monetarios o en especie; participar en la ocupación de tierras o en asentamientos urbanos considerados ilegales; ampliar el trabajo doméstico para el autoconsumo y la producción de bienes y servicios para la venta a cambio de un margen neto de ingreso. De hecho, el trabajo individual por cuenta propia y los emprendimientos familiares pueden ocupar entre el 30 y el 70% de la PEA. Sectorialmente, tienen un peso importante en la producción de medios de vida, que puede ser muy alto en ciertos rubros de alimentos (para el autoconsumo con excedentes para la venta, o con predominio de esta última forma, incluso exportando), de artesanías y otras manufacturas simples o de servicios urbanos y servicios turísticos comunitarios, siendo el comercio urbano al menudeo lo que más se aparenta y suele ser usado como caracterización del sector. En cambio, no se le suele atribuir a la EP el flujo de remesas de trabajadores en el exterior, que literalmente exportan su fuerza de trabajo, y que constituye una de las principales fuentes de masa monetaria para el país.<sup>5</sup> En todo caso, salvo formas elementales de vinculación recurrente, la economía popular tiene un carácter magmático, en sus partes relativamente estables (cooperativas, comunidades...) constituye un conjunto inorgánico, altamente fragmentado y por su continua adaptación a las oportunidades cambiantes y rechazos de un mercado altamente competitivo. (ver diagrama 2)

5 Esta es una contradicción equivalente a la de la extracción de recursos naturales. Sin soberanía monetaria, el modelo de producción y reproducción realmente existente necesita ingentes divisas, a lo cual contribuyen decisivamente las remesas de trabajadores en el exterior, por otro lado es éticamente requerido procurar el regreso de los emigrados por razones de supervivencia, pero no se cuenta con proyectos de magnitud, tiempos de maduración y calidad suficientes como para efectivamente producir ese reflujo. Sólo trastocamientos mayores en la matriz productiva podrían superar esas contradicciones. Las remesas son un ejemplo de cómo lo que desde una visión económica tradicional aparece como insignificante (cada familia, cada migrante), al cobrar una dimensión masiva se vuelve decisivo para una economía nacional, no digamos local. El "sector" de EP es un agregado de microunidades, que aunque puede registrar encadenamientos parciales no se pretende que sea un todo orgánico ni un subsistema.

Diagrama 2: La EP en la Economía Mixta<sup>6</sup>



## 4. La Economía Popular Solidaria (EPS)

### 4.1. El potencial de la EP para una ESS

Si el peso actual de la EP en la economía nacional es grande,<sup>7</sup> su potencial es enorme aunque reprimido, pues su actividad autónoma de patrones está mayoritariamente basada en procesos de trabajo desarticulados, cuya productividad y desarrollo en escala y complejidad está limitada por los escasos y deficientes recursos con que puede contar, incluido el conocimiento científico. Ese potencial está también reprimido por la ilegalidad a la que la empujan normas jurídicas y prácticas regulatorias del mercado que desconocen las condiciones que les impone el sistema que institucionalizan. Otro factor limitante está dado por la segregación social y espacial de sus asentamientos, así como por el limitado acceso histórico a infraestructura y servicios públicos, especialmente los productivos; por la deficiente cobertura y calidad en materia de educación y salud. A la vez, aunque minoritaria, una parte de la EP cuenta con recursos y capacidades superiores, con saberes profesionales, con vinculaciones sociales que las diferencian del primer estrato y las acercan a las elites.<sup>8</sup>

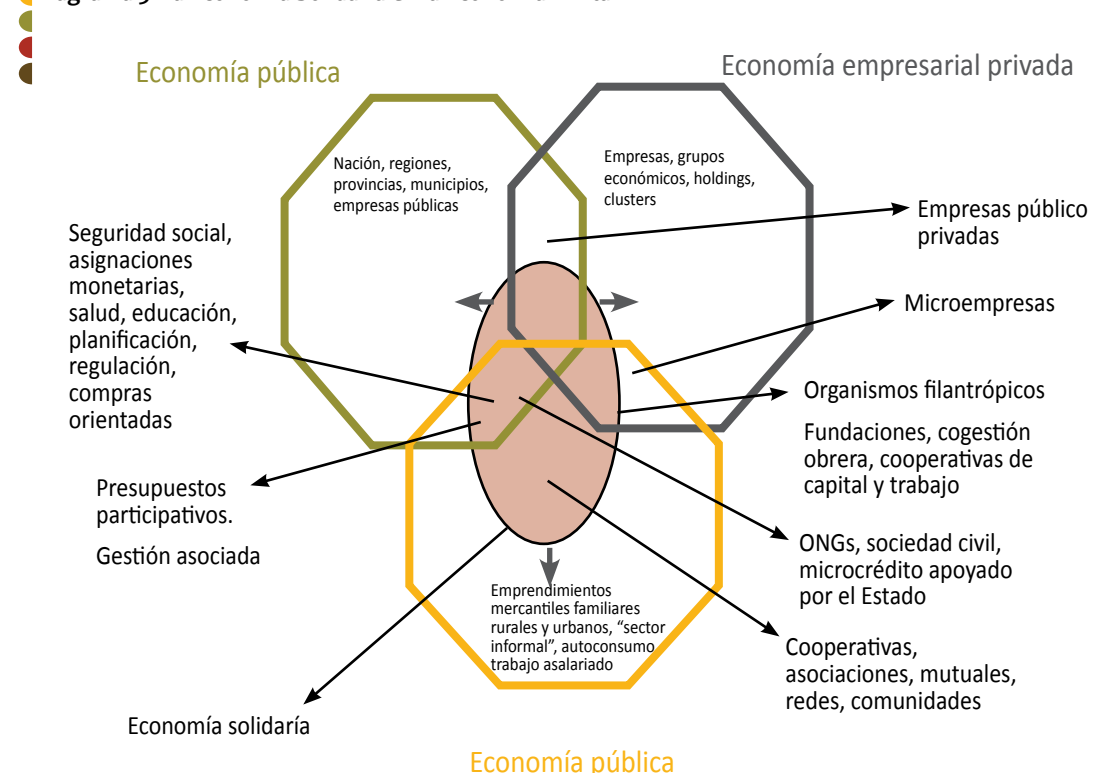
6 La Economía Mixta incluye una pluralidad de formas de organización económica. Las formas circulares representan diversas formas de organización de la EP (UD, redes, cooperativas, mutuales y asociaciones, comunidades, etc.), las hexagonales las empresas y cadenas del sector empresarial, los rectángulos las entidades económicas del aparato de estado.

7 Ver tabla 1 anexa a este capítulo.

8 Definimos la EP como economía de los trabajadores, es decir de quienes dependen de la continua efectivización de su trabajo y que en caso de incorporarse al segmento de desempleados sufrirían un fuerte deterioro de su calidad de vida, pues no pueden vivir de rentas o de ganancias. Esta definición incluye buena parte de los sectores medios profesionales.

Efectivizar el potencial de la EP implica redistribuir recursos desde el resto de la economía, por medio del Estado o por la recuperación de activos (empresas quebradas, tierras y suelo urbanos ociosos, territorios ancestrales, desprivatización de conocimientos, etc.) así como articular los segmentos de la heterogénea EP, combinando sus recursos y promoviendo formas de organización asociativas, cooperativas, redes solidarias y subsistemas productivo-reproductivos complejos, desarrollando formas de representación y coordinación que vayan más allá de los miembros de cada micro-organización, dando lugar a lo que podemos denominar Economía Popular Solidaria (que lo es objetivamente y no solamente por valores). (ver diagrama 3)

Diagrama 3: La Economía Solidaria en la Economía Mixta



Usualmente se encaran las intervenciones en la EPS a nivel microeconómico, reproduciendo la fragmentación predominante. Sin embargo, el nivel meso-socioeconómico de la EPS, en el que se comienza a superar la fragmentación del sector, es estratégico para lograr tanto escala como articulación, complejidad y calidad de sus relaciones de producción y de sus productos, pero también de su modo de consumo, pasando de los satisfactores singulares, característicos de los planes cuantitativistas, a satisfactores sinérgicos, creadores de identidades y de solidaridad. En ese nivel es que se pueden constituir sujetos colectivos que —como ocurre con los productores y consumidores asociados que se articulan y/o cooperan— afirmen una racionalidad reproductiva complementaria con las políticas públicas y en competencia con las empresas de capital.

En tanto sea solidaria en sentido extendido, la EP asume responsabilidad por la calidad social de los satisfactores que genera, que incluyen las relaciones intersubjetivas, sociales, y con la naturaleza. En la realidad, la producción, distribución y consumo de bienes y servicios concretos y la de relaciones sociales y significados no son separables. La concepción burdamente materialista

(neoliberal) de la economía, se limita a analizar el flujo de los bienes materiales que toman la forma de mercancías, considerados como la única riqueza, y postula que su crecimiento es la medida de su racionalidad. Para esa corriente sería el mercado formador de precios lo que orienta y juzga si las decisiones que toman los agentes económicos son racionales (lo que se manifiesta por su rentabilidad) cualesquiera sean las relaciones sociales y con la Naturaleza que se generen. De hecho, el neoliberalismo postula que la mercantilización del trabajo y la naturaleza son condiciones para objetivarlas y así poder expandir esa racionalidad en la administración de las cosas a nivel del sistema económico como un todo.

En cambio, para un Sistema Económico Social y Solidario (SESS) en construcción, del cual es parte la EPS, ambas dimensiones, la material y la simbólico/social, no deben ser separadas analíticamente. Su unidad efectiva en la vida real es representada en el pensamiento como la vida en general, como plantea el Buen Vivir. Desglosando el concepto de ESS, definimos la Economía Social como el sistema de prácticas, instituciones y principios de organización del proceso de producción, circulación, distribución y consumo dirigido a la obtención de la base material (productos o servicios) de satisfactores, distribuida de manera de lograr la plena realización de las necesidades de reproducción de la vida de todas y todos, la humana y la de la naturaleza. La solidaridad está implícita en esta definición, pues sin ella no es posible lograr el objetivo propuesto. Por otro lado, puede haber organizaciones económicas solidarias y adaptativas, ensimismadas en sus logros económicos particulares, sin propósitos de regeneración social ni de modificar su contexto.

La racionalidad de la ESS no se basa en lograr el máximo crecimiento de la riqueza mercantil, sino en la capacidad del sistema económico de reproducir y desarrollar con dignidad la vida humana y natural, factores primigenios a su vez de toda economía. Desde esta perspectiva, la mercantilización ficticia de trabajo y naturaleza en pos del crecimiento ilimitado y vertiginoso es considerada irracional no solo por anticipación teórica (como hicieron Marx y Polanyi) sino porque empíricamente ha probado ser destructiva de la vida (exclusión social masiva, desastres ecológicos). Se trata de pasar de la ética de la irresponsabilidad, propia del capital, a la ética de la responsabilidad por la vida de todos los seres humanos y de la naturaleza. Estamos ante un nivel superior de solidaridad, ya no intra organización productiva (micro-socioeconomía), ni intraredes (meso-socioeconomía) sino de solidaridad sistémica.

#### 4.2. Las funciones de la EPS en el SESS

Lógicamente, las políticas públicas orientadas con la perspectiva de construir un SESS deben tener en cuenta cuales son las funciones de la EPS como sector —particularmente cuando está articulada al nivel meso-socioeconómico— en la reproducción y desarrollo de la matriz productiva y reproductiva nacional. Con frecuencia se encontrará que sus actores pueden y están dispuestos a resolver problemas económicos con mayor eficiencia que el sector empresarial en el uso de los recursos escasos. Un ejemplo de esto es la soberanía alimentaria, que es congruente con el sentido histórico de la economía campesina mientras que el agrobusiness no sólo no puede sino que no tiene interés de encararla. Otro ejemplo es el del desarrollo local, donde los enclaves de inversión privada o las obras públicas pensadas en clave nacional no tejen redes sociales, no construyen sociedad, y en

la época de la globalización están más orientadas a las ganancias o a los efectos de dinamización económica que al Buen Vivir.<sup>9</sup>

Si es consecuente con la racionalidad reproductiva de la vida, la EPS (meso) no invierte con la sola motivación del interés propio generando y sufriendo impactos externos, sino que construye conscientemente su contexto territorial y se imbrica directamente en el mismo, privilegiando el desarrollo endógeno por sobre el extrovertido, centrado en encontrar algún producto exportable. Actúa en el interés de sus actores, pero en consonancia con los recursos y necesidades del conjunto social, y busca controlar los efectos no deseados de sus acciones, usualmente no contabilizados si es que no ocultos en las otras economías. Un problema recurrente a cuya solución puede coadyuvar un estilo de co-construcción de las políticas públicas para la EPS es el de programar las acciones de sus actores de modo de coordinar a nivel territorial y sectorial evitando desfases, sobreproducciones, falta de adecuación de insumos y productos, y otras contradicciones que pueden ser resueltas sin recaer en el mecanismo destructivo del mercado libre.

La construcción de una EPS insertada creativamente en la economía nacional pasa en buena medida por el mercado, pero no es meramente mercantil; tiene que ver con la sociedad, pero no es meramente social; tiene que ver con la política, pero no es meramente política; es también, profundamente, un complejo hecho cultural. Requiere pugnar por enriquecer comportamientos productivos y reproductivos enraizados en la cotidianeidad de la supervivencia, en la creatividad y resiliencia históricas. Las familias y comunidades de la EP, y de la EPS como su forma superior aunque limitada en volumen, han asumido históricamente lo fundamental de la reproducción cotidiana e intergeneracional de la fuerza de trabajo, proveyendo no sólo bienes materiales sino formas básicas de protección -sustitutiva o complementaria de la pública- de las mayorías populares. En esto han mantenido formas solidarias ancestrales o han desarrollado formas espontáneas de asociaciones libres y redes de ayuda mutua a nivel meso-socioeconómico. Esas funciones se articulan ahora con las nuevas políticas socioeconómicas de la Revolución Ciudadana y se ampliarán y profundizarán en la medida que la nueva matriz productiva no se limite a la modernización de la esfera económica pensada como economía de mercado (regulado) sino que incluya la transformación de las mismas relaciones sociales y con la naturaleza.

Adicionalmente, la EP tomada como conjunto (su componente solidario y el no solidario) constituye el principal mercado con potencial dinamizador del modelo macroeconómico nacional.<sup>10</sup> Está comprobado que toda redistribución progresiva incrementa la demanda agregada de bienes y servicios, principalmente locales y nacionales. Asimismo, tanto su contribución a la sustitución de importaciones en sectores claves del consumo nacional, ampliando el dinamismo del mercado interno, como su proyección a los mercados externos, son componentes claves de una matriz productiva con capacidad de auto reproducción soberana. Un indicador de la importancia en la economía nacional de este sector y sus estrategias es el ya mencionado peso en el balance externo y monetario de las remesas obtenidas por los emigrantes. Esas emigraciones resultan de estrategias de las UD y suponen disposición al riesgo, factor fundamental para un proceso de transformación. La noción de que sólo la empresa arriesga e innova ha sido refutada, tanto por las limitaciones que ha mostrado ese sector como por la capacidad demostrada por los emprendimientos de la EP para sobrevivir y avanzar a través de las peores crisis del sistema.

9 Desde la perspectiva de la intervención, generar fondos de desarrollo local auto gestionados por la comunidad es una forma superior al financiamiento focalizado que caracteriza los programas autodenominados de "economía social" o "solidaria".

10 Próximamente se contará con un registro de esas contribuciones, a través de una cuenta satélite del sistema de cuentas nacionales en elaboración por el Banco Central del Ecuador (ver un esquema de matriz parcial de flujos mercantiles, tabla 1).

### 4.3. La EPS, vía para realizar el potencial productivo de la EP

Las perspectivas actuales de insuficiencia dinámica de la inversión privada para generar suficiente trabajo asalariado de calidad, indican que el desarrollo de la EPS a través de su salto en organicidad y calidad productiva es un camino imprescindible para transitar a una nueva matriz productiva. Dicho tránsito demanda que se potencie la EPS, sobre todo la que ya ha alcanzado un nivel meso de solidaridad, proponiéndose expandir la solidaridad en la EP,<sup>11</sup> ampliando sus alcances al participar activa y conscientemente de un proceso de cambio de orden nacional, es decir, que se encuadre en las orientaciones más exigentes de la Economía Social y Solidaria, dejando de ser una opción residual y ocupando un lugar protagónico en la transformación económica. Esto requiere, entre otras cosas, que el Estado abra espacios de participación en la definición y gestión de políticas públicas en los que se puedan expresar y constituir sujetos autónomos de la EPS y asumirse responsabilidades y no solamente derechos.

Sin embargo, bajo la hegemonía aún presente del proyecto de desarrollo capital intensivo, la EP sigue siendo vista, para muchos, como parte del polo marginal de la economía, hasta siendo criminalizada y fuera de la ley. Incluso en el imaginario popular sus actores se identifican como los desvalidos y asistidos pobres e indigentes. Es importante para la economía lograr una comprensión y reconocimiento social de la contribución de la EP (algo que las mujeres vienen logrando) y del alto potencial productivo que puede efectivizar su incorporación al sector solidario. A esto contribuirá una política pública despojada de su focalización exclusiva en los sectores "sociales" (los más pobres) y trabajando con comunidades territoriales de composición social plural, incluyendo en particular a sectores medios en tanto profesionales, productores y consumidores, y en alianzas con las MIPyMES cuando ello es conducente. La magnitud y calidad de un proceso de movilización y orientación de esas capacidades y recursos no tiene antecedentes y plantea numerosos desafíos ya no solo conceptuales sino de efectiva realización material, que requieren tanto futuras experimentaciones responsables y fundadas como la recuperación de las importantes experiencias puntuales acumuladas en el país y en otras sociedades de América Latina.

En la misma línea, es importante lograr efectividad en la convergencia de las intervenciones públicas, sectoriales y regionales y, en caso necesario, el desarrollo de nuevas arquitecturas institucionales. En el punto de partida, en tanto subordinada al sistema de mercado capitalista, la EP no ha podido realizar su potencial por la mera asociación, tanto por la ya mencionada escasez y baja calidad de los recursos de que dispuso (desde la tierra estéril hasta el bajo conocimiento tecnológico) como por el individualismo introyectado y la ausencia de su propio auto reconocimiento como sector de la economía. Esto plantea en toda América Latina desafíos a ser encarados para integrar la EP al proceso de transformación de la matriz productiva, en particular mediante sus opciones de cooperación y complementariedad solidaria de nivel meso socioeconómico.<sup>12</sup>

El potencial de la EPS y su contribución a la construcción de un Sistema Económico Social y Solidario (SESS), puede desarrollarse con el desarrollo sostenido de su capacidad de (i) producción material y (ii) generación de relaciones sociales solidarias a lo largo de todo el pro-

11 Las cooperativas más desarrolladas y el mismo movimiento cooperativista pueden jugar un papel fundamental al aportar recursos y apoyar el desarrollo de formas solidarias de la EP.

12 Un elemento polémico es el relativo a las transferencias monetarias como opción a, o como complemento transitorio de, las políticas de autoempleo, discusión que requiere una concepción adecuada de la dinámica de la EP.

ceso de producción y reproducción, que correspondan a los cuatro equilibrios del paradigma del Buen Vivir. Ambos componentes son fundamentales. No puede procurarse uno a costa del otro, so pena de recaer en el materialismo neoliberal o en un espiritualismo sin bases materiales. La solidaridad es, sin duda, un valor moral supremo, una disposición a reconocer a los otros y velar por ellos en interés propio. Pero también a cooperar, a sumar recursos y responsabilidades, a proyectar colectivamente. Por otro lado, para ser sostenido, el desarrollo de un SESS exige extender el control del trabajo autogestionado sobre las diversas modalidades del conocimiento técnico y sobre los recursos productivos; asimismo requiere difundir los valores y prácticas solidarias al conjunto del sistema económico, avanzando sobre la Economía Pública, la Economía Empresarial y la misma EP no solidarias en una lucha cultural, contra-hegemónica. (ver Diagrama 3) En esto hay cuestiones culturales en juego. Ser consecuente con la propuesta de una ESS y el Buen Vivir hacen necesario redefinir la riqueza (bienes y servicios útiles, cualquiera sea su forma social) y no es válido separar el objetivo de producirla del de su distribución posterior (la hipótesis del “derrame” en sus diversas versiones, la secuencia crecimiento-redistribución). De hecho, los satisfactores integran no sólo los modos de consumo sino los de producción y distribución.<sup>13</sup>

Para cumplir con sus objetivos y funciones en el sistema económico y ser sujeto de su transformación, la EPS debe pasar por un denso proceso de complejización e innovación a través de la invención o adaptación de tecnologías sociales para producir los satisfactores que actualizan las necesidades. Se trata de opciones técnicas que, a la vez que desarrollan con mayor eficacia las bases materiales restituyendo la naturaleza, generan o consolidan relaciones sociales solidarias: son planteadas participativamente, y evaluadas no en términos de la máxima rentabilidad del capital sino de: (i) su eficacia para producir a fin de resolver necesidades prioritarias y/o contribuir al mejor funcionamiento del sistema económico social y solidario en su conjunto, y de (ii) su efecto positivo directo e indirecto sobre las relaciones sociales y el contexto natural. En esto será fundamental romper la dependencia de tecnologías generadas por la lógica capitalista, experimentando responsablemente y sistematizando colectivamente los aprendizajes acumulados por las experiencias reflexivas. La creación de centros regionales de difusión de tecnologías sociales, investigando en terreno e incubando proyectos innovadores, es una condición importante para lograr ese objetivo. Su efecto sobre el dinamismo y la complejidad de las actividades económicas solidarias es también un criterio relevante.

## 5. La EPS y el trabajo en la transición hacia Otra Economía (SESS)

Como demuestra la historia, las economías realmente existentes no resultan de una evolución natural, se construyen desde dentro o sobre la base del sistema económico que se quiere reemplazar, desde la política y desde la sociedad organizada. Las crisis pueden contribuir a detonar procesos de transformación, pero por sí mismas no los idean ni construyen.

<sup>13</sup> Así, las formas del trabajo inmediato, del intercambio, y las de distribución y consumo son consideradas satisfactores ellas mismas. No es lo mismo el trabajo servil que el trabajo asalariado o el auto-gestionado como satisfactor de la necesidad de identidad y reconocimiento social, comercializar teniendo opciones que estar de hecho sometido a un comprador con poder para imponer condiciones unilateralmente, o tener acceso a alimentos mediante la asistencia social que a través del ejercicio de derechos sociales, o de la propia producción o el intercambio. Para la ESS tampoco es indiferente consumir productos producidos en condiciones de discriminación, explotación o de expoliación de la naturaleza.

El proyecto de industrialización y la modernización de América Latina implicó durante varias décadas del siglo pasado la propuesta de una transición hacia un modelo de economía y sociedad al estilo de las ya industrializadas. La inversión de capital privado o público era el sujeto que iba a lograrlo, acrecentando la riqueza y derramando parte del excedente para integrar la sociedad a través del consumo de bienes y servicios con un horizonte de deseo ilimitado, “generando empleos e ingresos” como camino de esa integración. Desde la perspectiva política, el modo de integración social previsto era el trabajo asalariado con derechos sociales. El Estado aceleraba o construía la viabilidad social de tal proceso, protegiendo a la naciente burguesía nacional y finalmente acompañando las demandas de derechos de los trabajadores. Desde la perspectiva del capital, los trabajadores eran un recurso abundante, que podía mejorarse invirtiendo parte del excedente en educación, salud, condiciones generales de vida, y era también el principal mercado de varias ramas de la producción nacional.

Desde los 70, la estrategia neoliberal de globalización del capital ha vencido y diluido ese proyecto desarrollista, generado exclusión masiva y estructural; la población excedente ya no es vista como un reservorio de fuerza de trabajo barata, sino como un problema social cuya contención requiere gastar (la menor parte posible de) un excedente cuya fuente es la renta internacional mediante la extracción y venta de commodities. La estructura y destino de la producción extrovertida sólo alcanza para cubrir mediante satisfactores singulares una parte de las necesidades sociales, como demuestran los mismos indicadores de pobreza e indigencia. La dependencia pasó a ser en muchos casos alimentaria.

Así como América Latina pudo industrializarse desde los 50, con el consecuente desarrollo de una clase obrera, a partir de la voluntad política, contradiciendo el sentido común que decía que no era posible romper con el modelo primario-exportador, la economía actual tampoco es el resultado de una evolución necesaria. Es consecuencia de un programa político expreso de ataque a la clase trabajadora, mediante dictaduras y la tenaza de la deuda eterna, como está claramente expresado en documentos de los cuales el Consenso de Washington es la muestra más divulgada.<sup>14</sup> Pero el sentido común parece indicar que, como dijo la Thatcher, “no hay alternativa”. En el contexto de la globalización, la lógica de los capitales indica que hay que invertir y elegir las tecnologías para obtener ganancias a corto plazo, atesorar en activos que sean una posible reserva de valor, especular con otros en una lotería continua, finalmente jugando compulsivamente a no perder. La fuerza de trabajo que requieren esas tecnologías es mucho menor que la que la población ofrece para insertarse en el sistema de división social del trabajo. En esas condiciones estructurales, la integración de la mayoría de los excluidos solo puede ser parcial, apenas por el consumo elemental a partir de transferencias de ingreso, más eficientes que repartir comida. Por otro lado, si asumimos la perspectiva de una integración por el lado de la producción, no es posible que el trabajo se reproduzca solamente con el trabajo. Son necesarios recursos y condiciones productivas que hoy controlan el capital o el Estado y cuyo acceso requiere reformas legales o de hecho en los regímenes de propiedad.

Se argumenta que hay escasez de recursos, pero ésta es relativa al modo predominante de producción. Lo es en términos de la lógica del capital, como cuando se reconoce que es posible producir todo el alimento que requiere la población mundial para no pasar hambre, pero no se produce porque no sería negocio hacerlo, con lo que el alimento se mantiene escaso. O cuando

<sup>14</sup> Menos conocidos son los varios documentos del ultraconservador Comité de Santa Fé, asesorando a presidentes norteamericanos como Reagan y los Bush.

se sigue haciendo escasas las fuentes de combustible fósil (o ahora los agrocombustibles) a costa de un modelo irracional de consumo y producción innecesariamente destructivo de la Naturaleza.

Es sobre el reconocimiento de las limitaciones (pero también de las contribuciones) de esa matriz histórica del proceso de producción-reproducción material que podrán establecerse opciones factibles de regeneración de las estructuras económicas y sociales, construyendo Otra Economía de manera consecuente con la utopía del Buen Vivir.

Formalizar cada una de tales opciones incluye, entre otras cosas y esquemáticamente:

- a. un modelo formalmente consistente y materialmente factible de la estructura económico-social deseada para una futura economía mixta.
- b. Una programación de la movilización de recursos y acciones que conduzcan del punto de partida a la realización de dicho modelo en tiempos bien determinados.
- c. La anticipación de qué sujetos sociales y políticos relativamente autónomos ya existen, o podrían constituirse, que asuman como co-constructores el proyecto de transformación en la dirección consensuada.
- d. Las vías de legitimación del proyecto, por la ciudadanía y la sociedad civil, con una dinámica de aprendizaje, reflexión y rectificación a medida que se va desplazando pragmáticamente el límite de lo posible.

Es fundamental no reducir el proyecto a los dos primeros aspectos. A esta tarea puede contribuir un sistema de planificación riguroso, pero para los dos últimos se requiere que sea efectivamente participativo, no un one shot plan sino un entramado de procesos de acción-reflexión-acción verticales y horizontales. En todo caso, lo real es que no hay razón histórica para pensar que no es posible construir otra economía. Eso incluye transformar la relación Capital/Trabajadores/Estado.

Por lo pronto, en América Latina el Estado en sentido restringido -si es que no en el sentido amplio de Gramsci- está de vuelta. Pero sólo podrá ser un factor decisivo en la construcción de otra economía si se reinventa y responde a un proyecto nacional hegemonizado por los movimientos populares. Las acciones del capital, sobre todo el gran capital y el capital extranjero, deberán ser subordinadas a los requerimientos del proyecto nacional y popular. No se trata de abolirlo, como no se trata de abolir al mercado.

El desafío es movilizar y redirigir recursos para una producción racional que, bien distribuida, avance decididamente en resolver las necesidades de todos y a la vez afirme una desconexión soberana, reduciendo la dependencia externa. Atravesar el difícil período de concreción de esos logros requiere un pleno involucramiento del pueblo como actor económico con iniciativa propia y como sujeto político. La insuficiencia de voluntad y capacidad de la clase capitalista puede ser compensada por la acción orgánica de los trabajadores del campo y la ciudad, tanto los asalariados como los autogestionarios, en articulación con su Estado, un Estado que “mande obedeciendo”, como dicen los Zapatistas. En Venezuela se demostró que movilizaciones masivas (las “misiones”) pueden activar las fuerzas de la juventud para resolver problemas

estructurales de larga data.<sup>15</sup> Parte de las penurias de la población pueden encararse con el trabajo doméstico fortalecido y expresamente apoyado más allá de las transferencias de ingreso para el consumo de mercancías.

El corto, el mediano y el largo plazo son todos estratégicos. La legitimidad de los gobiernos depende tanto de los resultados de su acción sobre la vida cotidiana de las mayorías como de la existencia proactiva de proyectos plausibles de transformación estructural a mediano y largo plazo. Para la ESS los plazos no se definen en términos de maduración de la inversión empresarial de capital sino de procesos que trascienden esa perspectiva microeconómica. En términos del proceso de transformación de la base productiva de una economía centrada en el trabajo humano y la naturaleza, el corto plazo es el del desarrollo del potencial de esta generación con el espectro de tecnologías existentes y la puesta en marcha de procesos de restauración de la naturaleza, necesariamente parciales pero irreversibles; el mediano plazo es el que lleva para que la próxima generación esté en condiciones de asumir los procesos productivos con tecnologías y modos de consumo propios y completar la institucionalización del proceso de restauración de la naturaleza. El tiempo de la producción y el de la restauración de la naturaleza están en conflicto y ello es inevitable por la lógica de la reproducción material de la sociedad. A su vez, ambos tiempos entran en conflicto con los de la legitimación para la renovación política de los gobiernos empeñados en tales transformaciones. La compatibilidad entre todos ellos debe construirse políticamente, con sujetos colectivos, políticos y socioeconómicos, que, no siendo reducibles a una clase, deben estar atravesados por la condición de trabajadores, en una sociedad donde son a la vez productores directos y titulares de la riqueza.

La ESS anticipa que esa otra economía deberá poner el trabajo humano asociado en su centro, un trabajo autogestionado, creativo, organizado y reproducido responsablemente, restaurador de la naturaleza. El trabajo autogestionado y libremente asociado puede cobrar escala y organicidad con políticas adecuadas en un marco de lucha contra-hegemónica que incluye, entre otras cosas, la demostración práctica de que esas formas son viables y en muchos sentidos superiores al trabajo asalariado o al cuentapropismo individual. Los trabajadores asalariados del Estado pueden aumentar su productividad social poniendo sus capacidades al servicio de las prestaciones a la ciudadanía y del cumplimiento de las nuevas funciones públicas que reclama la transformación productiva. Los asalariados del capital pueden contribuir a controlar el uso de los recursos que hace el capital que los emplea. Las políticas públicas de inserción laboral pueden combinar transferencias de ingreso con programas de desarrollo de las capacidades y oportunidades de inversión para el segmento marginalizado de la fuerza de trabajo. (Esto último no es contradictorio, como suele plantearse, sino complementario y necesario.)

Finalmente, es importante que al menos una fracción de los trabajadores comience a des-corporativizarse, auto-organizarse democráticamente y a tomar iniciativas para articularse afirmando la autarquía de las sub-regiones y del país (trabajo reproductivo y desarrollo de subsistemas territoriales de producción y reproducción).<sup>16</sup> Cuando hablamos de organización de los trabajadores no nos limitamos a formas corporativas como los sindicatos. Mujeres, jóvenes, indígenas, afro-descendientes, etc. con toda su especificidad son también trabajadores, y sus

<sup>15</sup> De hecho, durante el gobierno de Rodrigo Borja, Ecuador logró bajar la tasa de analfabetismo con una campaña integrada por jóvenes de colegios secundarios, un claro ejemplo de satisfactor sinérgico. Sin embargo, el gobierno se sintió amenazado y desmovilizó esa fuerza juvenil cuando preguntaban “cuál es la próxima tarea”?

<sup>16</sup> En esto cabe destacar que el concepto de “territorio” no es equivalente al de “región”, en tanto se refiere a un entramado socio-natural articulado de relaciones de proximidad y no meramente a un segmento geográfico que “contiene” recursos y población.

movimientos y organizaciones contribuyen (pero no se reducen) a representar la complejidad de la identidad de la clase trabajadora como agente de la producción.

## 6. El papel de la EPS en la transición

La Constitución del Ecuador define la Otra Economía como un Sistema Económico Social y Solidario. La transición a un SESS implica un salto en la calidad y escala de la solidaridad. Supone pasar, en primer lugar, de la solidaridad intra UD familiares/comunitarias y emprendimientos económicos (ya sean los micro-emprendimientos familiares o las grandes cooperativas y asociaciones) a la cooperación y complementación orgánica conscientemente acordada entre diversas organizaciones de un mismo territorio, sector o encadenamiento intersectorial (nivel meso). Asociaciones de comunidades que resuelven colectivamente condiciones generales de su vida; productores que comercializan y se abastecen juntos, que comparten marcas y responsabilidades por la calidad de sus productos; asociaciones de consumidores y usuarios de servicios que compran o gestionan juntos; ahorristas que agregan sus ahorros y definen conjuntamente políticas de crédito solidario que se orientan al desarrollo de la comunidad local; cooperativas que se hacen responsables por la calidad social y ambiental de sus productos, que se unen entre sí para invertir en las condiciones generales de la producción y la vida comunitaria; comunidades que acogen e integran a los discriminados, a los que nunca tuvieron empleo, a los excluidos por el capital; vecinos que conforman asociaciones de gestión conjunta del hábitat que se articulan con otras para resolver condiciones de infraestructura compartida o encarar otras necesidades (empleo de los jóvenes, educación, actividades culturales...); diversidad de organizaciones económicas autogestionadas que dan tiempo voluntario para participar en instancias de deliberación y acción por la comunidad, más allá de su interés material inmediato; redes locales, nacionales e internacionales de comercio justo; comunidades que organizan sus propias finanzas solidarias, que emiten y gestionan monedas locales para el intercambio endógeno y solidario de sus trabajos y productos; redes que comparten conocimiento económicamente valioso, como las redes de software libre; la diversidad de redes de protección solidaria o de defensa de derechos sociales basadas en el trabajo voluntario; universidades y escuelas que comparten infraestructura, coordinan estrategias de formación e investigación, y mucho más. En todos esos casos es evidente que solidaridad es inseparable de co-responsabilidad social.

Nada de esto debe ser pequeño para ser hermoso, se pueden alcanzar ámbitos y escalas superiores a las de las mismas empresas de capital, como es el caso de complejos cooperativos que se inician a nivel local y terminan con alcance nacional o internacional, o las grandes urbanizaciones auto-gestionadas por sus vecinos; o las redes globales de comercio justo o de programación de software libre. Más allá de los simples actores económicos populares e internamente solidarios, supone la constitución de sujetos económicos populares, conscientes de las fuerzas del contexto y las propias para proyectar y transformar ese mismo contexto. Sujetos que no están motivados solamente por la mera ventaja particular obtenida mediante la competencia en el mercado y que encaran proactiva y dinámicamente el sistema de necesidades comunitarias en toda su complejidad generando satisfactores sinérgicos.<sup>17</sup> Al desarrollarse la solidaridad

<sup>17</sup> Un satisfactor sinérgico es el que está constituido de tal modo que satisface no una sino diversas necesidades, y no se agota en el tener bienes para consumir sino que implica el ser, el estar y el hacer. Por ejemplo, ubicarse con certidumbre en el contexto de metas planificadas y apoyadas por políticas de estado actualiza una necesidad de contención, pero hacerlo participativamente afirma la identidad como ciudadano, como miembro de un movimiento o una organización.

se vuelven a vincular la economía y los derechos sociales, la producción material y la cultura, la autogestión y la democracia participativa, se afirma y valora la diversidad, se comparte la preocupación por el entorno natural compartido.

Sin que se trate de etapas definidas, el mismo proceso de construcción de relaciones solidarias lleva a la necesidad compartida de que el sistema mismo sea estructuralmente solidario. Esto no es posible sin el Estado. Un estado democrático que aplica con justicia el principio de redistribución de la riqueza, que regula los mercados atacando la especulación y el monopolio, que recupera los bienes comunes, que centraliza y canaliza recursos en función del proyecto de una economía que sea una base material congruente para un proyecto de emancipación humana y de reconocimiento de la naturaleza.

La ampliación de la solidaridad es también ampliación de la responsabilidad. Al complejizarse, las interrelaciones horizontales van reclamando y generando espacios públicos donde los actores de la economía solidaria pueden progresivamente autorregularse sin necesidad de una vigilancia directa del Estado, orientados por el paradigma del Buen Vivir. Nada de esto es natural ni exento de conflictos, resulta de una construcción política y cultural, del desarrollo de formas de convivencia basada en el reconocimiento de lo diverso. Por lo que la construcción de Otra Economía requerirá seguramente un nuevo sistema de resolución de conflictos.

Desde la perspectiva de un SESS la planificación democrática incluye un triple movimiento: uno de abajo hacia arriba, desde los territorios/comunidades al Estado plurinacional, identificando las condiciones para la reproducción inmediata de la vida digna de su población, otro desde el Estado plurinacional hacia los territorios/comunidades, identificando los grandes objetivos estratégicos para la sociedad en su conjunto y un tercero horizontal, entre territorios/comunidades y sus gobiernos jurisdiccionales, afirmando la complementariedad antes que la competencia entre regiones y etnias. Esto incluye la difusión de las metas y los ritmos de avance en relación a la igualdad, justicia, racionalidad ecológica, la inserción en la división internacional del trabajo, la integración con otros países de la región, etc. y desde allí pautar las prácticas en los territorios, potenciándolas. En ese triple movimiento cabe diferenciar el corto, el mediano y el largo plazo. Para tomar un aspecto, en términos de calidad de vida, el corto plazo puede determinarse por el tiempo que lleva lograr la supervivencia de todos, el mediano por el tiempo que lleva alcanzar una vida digna para todos los que estaban excluidos de ella, el largo plazo por el tiempo de la transformación estructural y cultural.

La EPS puede contribuir firmemente a los objetivos de producción y, al hacerlo, transformarse a sí misma: reducir el peso de los trabajos de intermediación y financiamiento redistribuyendo el excedente a favor de los productores, ampliando su vocación productiva de bienes necesarios, incorporar tecnologías que multipliquen su productividad social, ganar en escala mediante la compactación de los pequeños emprendimientos y el impulso a la asociación y la cooperación a nivel meso económico, erradicar las prácticas expoliadoras propias del patriarcado, asegurar sistemas de representación basados en la responsabilidad de todos y no en la transferencia de poder a una clase de representantes profesionales. Nada de eso podría lograrse en base exclusivamente a un discurso moralista. Será necesario demostrar en la práctica que el interés y el desinterés no son contradictorios, como no lo son la reciprocidad y la competencia.

La fuerza para esos cambios internos se reforzará si:

- La EPS se sujetiza superando el corporativismo y asumiendo objetivos estratégicos trascendentes asumiendo responsabilidades dentro de la transformación general de la matriz productiva y la economía en general.
- El Estado construye participativamente con cada territorio/comunidad y sector productivo planes y políticas públicas que aporten a la EPS los recursos que requiere para cumplir esas funciones: tierra y agua, crédito, medios de trabajo, subsidios,<sup>18</sup> bienes públicos como la educación, la salud, los servicios sanitarios, el transporte.
- El estado institucionaliza nuevas regulaciones del mercado: orientación de compras públicas favoreciendo al sector de EPS, protección ante la competencia de monopolios, penalización de la explotación de los productores por la vía de intermediaciones y financiaciones ruinosas, apoyo al reconocimiento de marcas de la EPS, facilitación de su reconocimiento jurídico y fiscal, reconocimiento de las monedas sociales, diversas medidas de subsidio o exención, etc.

En esto, será fundamental que ya en lo inmediato se avance en revolucionar el sistema educativo y el de salud para que la EP, sustrato de la EPS, sea un piso firme e intergeneracional para los desarrollos productivos que se requerirán. En el contexto internacional, y aunque se decidan rasgos centrales de una nueva matriz, el perfil de las nuevas estructuras productivas tendrá un alto grado de incertidumbre y se irá construyendo por prueba y error. Esto hace indispensable que la revolución educativa no reproduzca la estrategia de formar camadas de superespecialistas universalistas, cuando justamente se requerirán capacidades versátiles que combinan lo estrictamente profesional con la mirada amplia entre la ciencia y la filosofía situadas por lo menos en América Latina.

El trabajo digno para todas y todos es objetivo prioritario y condición de un SESS. El empleo no puede ya tratarse como variable de ajuste subordinada a la maximización del valor global de la producción mercantil (PIB) ni encararse su falta con programas de welfare. Su referencia no es solo la población económicamente activa (PEA) en determinado momento (con sus consecuentes indicadores de subempleo, desempleo, remuneración, precariedad e inestabilidad) sino las capacidades de trabajo del conjunto de la población.<sup>19</sup> El balance de disponibilidad y uso social de las capacidades de trabajo debe incluir el trabajo de restitución de la naturaleza y el trabajo doméstico de reproducción como trabajos útiles socialmente reconocidos, no necesariamente remunerados pero sí cubiertas por los sistemas de seguridad social (ingreso mínimo, atención médica, derecho al crédito, jubilación, entre otros) y apoyados mediante recursos de inversión

<sup>18</sup> Paradojalmente, las prácticas de EPS suelen ir acompañadas de una visión estigmatizadora del subsidio como signo de artificialidad, del ser asistido, de ineficiencia. Al verlo así se aplica a los emprendimientos de la EPS el criterio del tipo ideal (irrealizable) de la empresa de capital, cuando en realidad si hay algo subsidiado son las empresas privadas (particularmente los bancos, salvados una y otra vez de las consecuencias de su comportamiento especulativo, o las empresas activas en ramas que son consideradas de interés nacional). Toda economía real requiere subsidios cruzados. Y si no que se muestre lo contrario. Lo irracional no son los subsidios en general, sino ciertos subsidios, y su caracterización dependerá de qué criterio de racionalidad se aplique. Para la ESS no es en principio racional subsidiar una actividad que contamina el medio ambiente, empobrece la biodiversidad y enferma poblaciones, así contribuya al balance de comercio exterior. Por supuesto hay que tener en cuenta que no se trata de absolutismos, sino siempre de transacciones, pero deben ser justificadas y legitimadas.

<sup>19</sup> Si la productividad de una economía capitalista en las últimas décadas se mide con respecto al conjunto de la fuerza de trabajo disponible y no sólo respecto a los ocupados, no sólo no aumenta sino que puede disminuir.

completa o complementaria para la construcción de las condiciones generales de resolución de las necesidades (infraestructura sanitaria, hábitat en general) promoviendo las formas colectivas (asociaciones de vecinos con diversas finalidades: gestión del hábitat, redes solidarias de cuidado, crédito solidario para inversiones en infraestructura de uso común, fondos de ayuda mutua, etc.) y velando por el estrechamiento de las brechas de discriminación, particularmente en lo referente al género y a la juventud que no ha podido ingresar a un primer trabajo ni estudio. Todo ello parte de la EP realmente existente en su transición a la EPS. Implica que las políticas usualmente denominadas “sociales” y las de economía social se articulan como políticas socioeconómicas, y que la producción para el mercado se promueve junto con la producción para el propio consumo individual o preferentemente colectivo.

La EPS, con su sustrato socioeconómico, la EP, es una gigantesca fuerza productiva, esencial para una transformación de la matriz productiva del Ecuador. Su potencial puede efectivizarse a través de políticas específicas, basadas en la comprensión de su lógica, que no es la de la acumulación ni la del crecimiento per se, y en la inseparabilidad de sus múltiples dimensiones: lo productivo y lo reproductivo, lo productivo y lo cultural, lo productivo y lo político, lo afectivo e interpersonal y lo sistémico, como indican los cuatro equilibrios que plantea el Buen Vivir. Posiblemente los sujetos de esas políticas, co-construidas para su mayor eficacia, serán nuevas configuraciones de sujetos colectivos acompañados por formas Estatales democratizadas. En esto será importante reiterar que el punto de partida cultural está muy marcado por el efecto de treinta años de neoliberalismo, y que el sentido común sobre lo económico es campo principal de la pugna contra hegemónica.

Tabla 1: Economía mixta: matriz intersectorial de flujos de bienes y servicios

|                                  | Economía Empresarial Capitalista | Economía Pública-Estatal                  | EP                                                                        | Resto del Mundo                                                                   |
|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Economía Empresarial Capitalista |                                  |                                           | Compra de Bs y Ss. para el consumo y de insumos a las empresas de capital |                                                                                   |
| Economía Pública-Estatal         |                                  |                                           | Recepción de bienes públicos (salud, educación, etc.)                     |                                                                                   |
| EP                               | FT, compras de insumos a la EP   | FT, compras públicas de Bs. Y Ss. a la EP | Compra de Bienes y Servicios intrasector                                  | Fuerza de trabajo migrante (remesas). Alimentos, artesanías, servicios de turismo |
| Resto del Mundo                  |                                  |                                           | Importación de medios de consumo, bienes para la reventa, insumos.        |                                                                                   |

Tabla 2: Las formas económicas del Sistema Económico Social y Solidario (Constitución del Ecuador)

| SISTEMA ECONÓMICO SOCIAL SOLIDARIO (Constitución del Ecuador) |                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FORMAS DE ORGANIZA-<br>CIÓN ECONÓMICA<br>(Art. 283)           | FORMAS DE ORGANIZACIÓN<br>DE LA PRODUCCIÓN<br>(Art. 319)                          | EJEMPLOS DE ORGANIZACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| PRIVADA                                                       | Empresarial Privada                                                               | Empresas grandes, medianas,<br>pequeñas, micro, clusters...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| PÚBLICA<br>(ESTATAL, Art. 321)                                | Empresarial Pública<br>(Efectores de<br>bienes públicos)                          | Empresas públicas<br>Instancias administrativas<br>de diversos niveles del Estado,<br>centralizadas, descentralizadas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| POPULAR Y SOLIDARIA                                           | Cooperativa<br>Asociativa<br>Comunitaria<br><br>Doméstica<br>Familiar<br>Autónoma | Cooperativas (de producción, producción y gestión<br>del habitat, servicios públicos, financieras... )<br>Empresas recuperadas<br>Asociaciones económicas de derecho (sindicatos,<br>asociaciones de productores, consumidores, mu-<br>tuales de seguros, redes comercio justo...)<br>Asociaciones económicas de hecho (producción<br>conjunta, comercialización conjunta, redes de true-<br>que y monedas locales, gestión condiciones de uso<br>colectivo. Consumidores, crédito solidario... )<br>Redes de producción (Software libre...)<br>Redes de ayuda mutua<br>Sistemas comunitarios<br>UD: Trabajo Doméstico familiar<br>(Bs y Ss para autoconsumo)<br>Emprendimientos mercantiles familiares<br>Trabajadores independientes, autónomos<br>(servicios, artesanos, campesinos... ) |



## La economía solidaria en Brasil

Paul Singer

Secretario Nacional de Economía Solidaria en el Ministerio de Trabajo y Empleo en Brasil. Economista (Universidad de Sao Paulo, 1959), Doctor en Sociología (Universidad de Sao Paulo, 1966). Activista político y social, pertenece al Movimiento de Economía Solidaria en Brasil.

### 1. Histórico

En 1981, Brasil fue afectado por la grave crisis financiera que se extendió desde los Estados Unidos hacia el Tercer Mundo y con mayor intensidad hasta América Latina, cuyos países estaban endeudados fuertemente. Con la caída del comercio internacional estos países quedaron imposibilitados de cumplir las exigencias de los servicios de sus deudas públicas externas, lo que los dejó potencialmente atrasados. Los acreedores condicionaron el giro de sus deudas a medidas rigurosas de austeridad, con cortes radicales del gasto público, lo que hundió a la economía brasileña (así como a otras economías latinoamericanas) en una recesión profunda, que terminó prolongándose, en el caso brasileño, durante las dos décadas finales del siglo XX.

Por primera vez desde los años 30, Brasil enfrentó una situación de desempleo en masa, con el empobrecimiento de millones de familias, muchas de las cuales perdieron sus casas y se vieron obligadas a refugiarse en favelas o se resignaron a vivir en las calles. Brasil se encontraba en esa época sometido a una dictadura militar, que no estaba preparada para ayudar súbitamente a las familias privadas de cualquier medio de subsistencia.

Los que se movilizaron primero para auxiliar a las víctimas de la crisis fueron las iglesias, en particular Caritas, el brazo de ayuda social de la Iglesia Católica. Ella contó con la ayuda internacional de Caritas de los países menos afectados por la crisis. Con este dinero, Caritas de Brasil financió miles de pequeños proyectos que recibieron el nombre de Proyectos Alternativos Comunitarios PACs. Estos proyectos ofrecieron a los beneficiarios oportunidades de organizarse en grupos de producción colectiva, que terminaron tomando las semillas de lo que enseguida sería la Economía Solidaria.

El ejemplo de la Iglesia Católica inspiró a otras iglesias y a otros sectores sociales: los sindicatos comenzaron a organizar a los socios en peligro de perder los empleos en empresas en vías de cerrar sus actividades. Al comienzo de los noventa surgieron las primeras cooperativas de ex empleados, que pudieron arrendar la quiebra de sus ex empleadores y así recuperar las empresas en forma de cooperativas de trabajo, dando comienzo a la formación de lo que sería en pocos años la economía solidaria brasileña. En la misma época surgió el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra -MST, que pasó a organizar a miles de familias carentes para ocupar tierras no cultivadas. De acuerdo con la Ley de Tierras vigente, los terrenos no utilizados



podían ser desapropiados para ser entregados a trabajadores sin tierra, lo que, con el fin de la dictadura militar en 1985, dio lugar al inicio de la reforma agraria. En 1980, el MST decidió que las familias asentadas formarían cooperativas de producción agropecuaria. En pocos años eran decenas de miles de familias organizadas así, y que de esta forma dieron origen a un notable movimiento de cooperativas de agricultura familiar que continua desarrollándose en diferentes regiones del país.

La movilización a favor de las víctimas de la crisis alcanzó a las universidades, en que los profesores y alumnos se unieron en Incubadoras de Cooperativas Populares, que pasaron a organizar y asesorar a centenas y después miles de grupos de hombres y de mujeres que se unieron en cooperativas de trabajo para enfrentar la penuria. Muchas de esas cooperativas formadas por mujeres se dedican a la producción artesanal de vestidos, ornamentos, alimentos, plantas medicinales y otros productos diversos. Las cooperativas formadas en su mayoría por hombres se dedican a la producción agrícola en los asentamientos de la reforma agraria y a la industria, sobre todo, en las ciudades en donde se encuentran empresas recuperadas.

Otro grupo social que se organizó en cooperativas fue el de recolector de materiales reciclables de la basura, personas en general muy pobres, moradores en las calles o en los botaderos de basura. Los residuos sólidos recogidos sirven de materia prima para que un abultado número de artesanos produzca una prodigiosa cantidad de objetos, en general bonitos y atractivos. Actualmente el Movimiento Nacional de Recolectores de Material Reciclable se estima entre 800 mil y un millón de personas que viven de la recolección, de los cuales cerca del 10% están organizados en cooperativas, algunas contratadas por las prefecturas para separar los residuos sólidos reciclables, limpiarlos y preparar su venta a las industrias de reciclaje. El ingreso obtenido así es el pago recibido por los recolectores por los servicios prestados a la higiene ambiental de la ciudad.

Durante los años ochentas y el inicio de los noventas, el movimiento de la naciente economía solidaria era prácticamente ignorado por la opinión pública brasileña. La creciente movilización de las iglesias, sindicatos y universidades quedó circunscrita al estricto ámbito de estas entidades. La crisis económica continuo haciendo daños, desde 1981 bajo la forma de una enorme inflación cuya represión concentraba todos los esfuerzos gubernamentales, frustrando cualquier perspectiva de retomada del desarrollo. La estabilidad de los precios fue finalmente recuperada mediante la apertura del mercado interno a la importación de productos industriales baratos desde Asia, lo cual debilitó todavía más a la industria nacional, con la adicional pérdida de miles de puestos de trabajo.

La retomada del desarrollo solamente se dio a partir del 2004, ya en el gobierno de Lula. El colapso del Socialismo realmente existente en la URSS y en Europa Oriental indujo al Partido de los Trabajadores a repensar los caminos al socialismo, como también lo hicieron otros países de la izquierda de América Latina. Los debates condujeron a los participantes a considerar los avances del movimiento operario y de la sociedad civil, en la lucha contra los efectos de la tragedia social que la crisis mundial había hecho explotar en Brasil. Se comenzó a reconocer el potencial socialista de la economía solidaria, a tal punto de ser incluido en el programa de gobierno de Lula como candidato a la Presidencia de la República, en las elecciones de 2002, de las cuales salió vencedor.

## 2. La economía solidaria y sus principios

La economía solidaria es el patrimonio actualizado del cooperativismo operario que surgió como reacción del proletariado industrial ante las condiciones inhumanas de trabajo y de vida instauradas por la Revolución Industrial en Gran Bretaña, a partir del siglo XVIII, y posteriormente en los siglos siguientes en otros países de Europa y de América del Norte y más recientemente en los otros continentes. Los principios de la economía solidaria se inspiran en los principios de la Cooperativa de los Probos Pioneros de Rochdale, fundada en 1844, y que fueron adoptados con pocos cambios en 1895 por la conferencia de la fundación de Alianza Cooperativa Internacional ACI, entidad que hasta ahora representa al cooperativismo mundial. Desde entonces, la Alianza perfeccionó estos principios en diversas conferencias internacionales, sin siquiera alterar su esencia.

Lo más importante de estos principios es el que determina que la propiedad del capital de la cooperativa de trabajo tiene que ser de los trabajadores a ella asociados, y exclusivamente de ellos. Este principio excluye la posibilidad de que la cooperativa pueda tener socios capitalistas”, esto es socios que contribuyan al capital de la cooperativas pero que no trabajen en ella, obviamente porque tienen otras fuentes de renta. El principio de que los medios de producción sean simple propiedad de los trabajadores es la garantía de la autonomía de la cooperativa, que no debe depender de nadie que no sea el trabajador asociado a ella.

De este principio sigue lógicamente que la administración de la cooperativa debe ser ejercida democráticamente por los trabajadores, cada uno de ellos disponiendo de un voto en la asamblea de socios que constituye el órgano supremo de decisión sobre los asuntos de los que dependen los rumbos de la cooperativa. Es la autogestión operaria la que garantiza la autenticidad de esta comunidad de trabajo y, como consecuencia, de la economía solidaria.

Otro principio importante de la economía solidaria es el de la puerta abierta. Él afirma que nadie debe ser obligado contra su voluntad a entrar en la cooperativa o a permanecer en ella. Como el ambiente de trabajo en la cooperativa es completamente diferente del ambiente en las empresas capitalistas, los que entran en las cooperativas pasan por un aprendizaje de prueba por algunos años para verificar si se amoldan a él y si sus colegas están seguros de que él se integrará a la colectividad.

En periodos de crisis es posible que parte de los socios se quede sin trabajo pero esto jamás será motivo para que ellos sean despedidos. Es normal que los trabajadores sean solidarios unos con otros, de manera que ningún socio sea perjudicado individualmente por una situación adversa del mercado. Las cooperativas resisten bien a las crisis porque los que tienen la posibilidad de ganar fuera de la cooperativa (que pasajeramente esta sin la posibilidad de vender toda su producción), espontáneamente, aceptan separarse de ella, hasta que las condiciones del mercado se normalicen. La resistencia de la economía solidaria a las crisis es cada vez más reconocida. Como no tiene visión de lucro, sino algo que hoy se llama el buen vivir, la economía solidaria merece así llamarse en la medida en que ella permanece fiel a sus principios.

Otro principio que es indispensable a la autogestión es el de la transparencia. Al contrario de la empresa capitalista, que cultiva el secreto del negocio, la cooperativa debe practicar la transparencia en relación a todo lo que sucede de importancia en su seno. Si cada trabajador es parte de la colectividad responsable por las decisiones que definen sus rumbos, es indispensable que

este informado de todo lo que afecta a esta colectividad para que pueda entender el por qué de las decisiones adoptadas. Eso queda claro si nos imaginamos cómo sería una cooperativa en donde los miembros del Consejo de Administración se guardaran para sí las informaciones que los llevan a adoptar determinadas decisiones. Esta actitud obligaría a los demás trabajadores que no tienen lugar en el Consejo, a aceptar las decisiones, aunque su conciencia les diga que desean lo contrario. La falta de transparencia volvería a la autogestión una farsa.

Otro principio de la economía solidaria es posibilitar a cada trabajador asociado el acceso al conocimiento. En este caso no se trata del conocimiento de los hechos que afectan a la colectividad sino del conocimiento científico necesario para que los emprendimientos de economía solidaria obtengan por su producción un pago digno y justo por los esfuerzos desplegados en su trabajo. Los Pioneros de Rochdale ya habían adoptado el principio de que una parte de las ganancias de la cooperativa debería ser usada para mejorar la educación de los trabajadores asociados. En nuestra época, en que los conocimientos proporcionados por la ciencia progresan cada vez más, este principio gana importancia creciente.

Otro principio que se origina de la misma realidad es el de alternar en los cargos de dirección. Los trabajadores que ejercen estos cargos tienen oportunidades de aprender en función de los problemas con que se enfrentan, oportunidades que los demás trabajadores no tienen. Los dirigentes que mantienen contacto con clientes, proveedores, gerentes de banco, representantes de otras cooperativas, dirigentes de cooperativas de segundo nivel o de redes de cooperativas, etc. tienen oportunidades exclusivas de aprendizaje. Esta diferencia de acceso al conocimiento acaba por destruir la igualdad de derechos que es esencial para la práctica de la democracia en el seno de la cooperativa. Por eso, el principio alternativo en los cargos de dirección es tan importante. En muchas cooperativas este principio está expresado en el estatuto que limita las veces que la misma persona pueda ser reelegida para el mismo cargo.

Es paradójico verificar que no pocas veces el principio de alternativa deja de ser observado. En cargos de mucha responsabilidad o de mucha autoridad no es nada común que la misma persona sea reelegida excesivamente, muchas veces contra su voluntad. Es porque la persona salió bien en el ejercicio del cargo y por eso la mayoría no quiere que alguien con menos experiencia lo sustituya. Además de eso, la mayoría de los otros trabajadores, que nunca participaron del Consejo de Administración de la Cooperativa, tiende a no aceptar substituir a alguien que ya participa durante años en el Consejo, por no querer asumir una responsabilidad para la cual no se considera capacitado. La permanencia prolongada de las mismas personas siempre en cargos de dirección hiere, sin embargo, gravemente el principio de igualdad de derechos y deberes de todos los trabajadores asociados.

### 3. Las políticas públicas de economía solidaria en Brasil

Luiz Inacio Lula da Silva asumió la presidencia de la República el primero de Enero de 2003 y poco tiempo después envió al Congreso el Proyecto de Ley reorganizando el Gobierno Federal, como lo hacen usualmente los presidentes cuando toman posición de su cargo. Entre los dispositivos del Proyecto de Ley uno determina la creación en el Ministerio de Trabajo y Empleo –MTE– una nueva Secretaría: la Secretaría Nacional de Economía Solidaria. El Proyecto de Ley tramitado por la Cámara de Diputados y por el Senado, después volvió a la Cámara donde fue finalmente aprobado. La nueva Secretaría conocida hoy como SENAES fue inaugurada oficialmente el 26 de junio de 2003.

El Ministerio de Trabajo y Empleo ya existía desde 1932 y tenía como misión defender los derechos de los empleados y, por lo tanto, cuidar del cumplimiento de la Consolidación de las Leyes del Trabajo que rigen el trabajo asalariado. En 2003 cerca de la mitad de los trabajadores brasileños eran asalariados formales, o sea tenían su carné de trabajo debidamente firmado por el empleador y donde constaban las fechas y las cantidades que resumían derechos y deberes que constituían su contrato de trabajo. La otra mitad de la población económicamente activa estaba formada por trabajadores autónomos, empleados, desempleados y un número abultado de trabajadores que de hecho eran asalariados pero informales, o sea, trabajaban para alguien que les pagaba un salario, pero sin registro en el carné de trabajo y probablemente ninguna documentación de firma del empleador.

Como entonces el desempleo era muy grande, muchos trabajadores se sometían a la informalidad por falta de alternativa. La informalidad facilitaba a los empleadores incumplir sus deberes ya que el empleado tenía mucha dificultad de comprobar sus derechos, en la hipótesis de poder acudir a la Justicia de Trabajo. El MTE tiene, entre otras Secretarías, la Secretaría de Inspección del Trabajo –SIT– cuya misión es fiscalizar empresas para hacer que cumplan sus obligaciones de trabajo. Una de sus tareas es multar a las empresas que emplean trabajadores no registrados.

Para evitar multas las empresas obligaban a los trabajadores contratados a registrarse como miembros de falsas cooperativas, creadas por los propios empleadores para dejar de cumplir la legislación del trabajo. En aquella época la ley consideraba socios de cooperativas de trabajo a los trabajadores autónomos, o sea, por cuenta propia. Ellos tenían derecho a un pago mensual que se les pagaba por intermedio de la falsa cooperativa y nada más. Vacaciones, horas extras, salario mínimo, el Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio (equivalente al 8% del salario) y los demás beneficios nunca eran pagados. Lo cual significaba que el trabajador era robado en cerca del 50% del salario que legalmente le debían pagar.

Obviamente, la recepción de la SENAES por parte de los compañeros del Ministerio y sobre todo de los auditores fiscales del trabajo era de total desconfianza: ¿Qué venían a hacer aquí, en el MTE, estos sujetos encargados de fomentar, proteger y apoyar cooperativas de trabajo cuando bien se sabía que todas son falsas y sirven solamente para robar a los pobres trabajadores? Solamente nosotros sabíamos que gran número de cooperativas era auténtico y muchas prestaban servicios a empresas capitalistas se hacían pagar, siempre que fuera posible, por valores que correspondían a todos sus derechos legales. La ignorancia total de la economía solidaria nos dejaba espantados hasta que nuestra compañera Secretaria de la Inspección del Trabajo, una persona notable por la inteligencia y por la dedicación a la justicia para el trabajador, nos puso en alerta de que la única oportunidad que ella y sus fiscales tenían para tratar con cooperativas era cuando ellas eran objeto de denuncias. En estas condiciones no era de espantarse que ellos creyeran que cualquier cooperativa de trabajo solamente podía ser falsa.

Felizmente para nosotros, los de la SENAES, un numeroso movimiento de economía solidaria se movilizó para festejar la creación de SENAES. Con motivo de la posesión se realizó la III Plenaria de la Economía Solidaria en Brasilia, con la asistencia de 800 delegados de todo el país. Nos propusimos apoyar todos los esfuerzos para erradicar las cooperativas falsas, siempre que las verdaderas quedaran exentas. Organizamos cursos especialmente para funcionarios de los demás ministerios del gobierno federal sobre lo que es la economía solidaria, sus principios y su realidad. La curiosidad de los recién llegados era de hecho muy grande y gradualmente conquistamos el apoyo de la gran mayoría de los compañeros de los demás ministerios.

Una de nuestras primeras políticas fue dar pleno apoyo al Fórum Brasileño de Economía Solidaria que reúne la totalidad de las cooperativas y entidades de apoyo y fomento de la economía solidaria en Brasil, habiendo sido fundado en la III Plenaria que se realizó en Brasilia, simultáneamente con la inauguración de la SENAES. Después de eso, no tuvimos más descanso por la avalancha de pedidos de ayuda y apoyo por parte tanto de las cooperativas como por las numerosas entidades no gubernamentales que prestaban y todavía prestan apoyo a los emprendimientos de economía solidaria que estaban y están formándose por todo Brasil.

Desde su inicio la SENAES estableció como prioridad de sus acciones, el combate a la pobreza. Éste también fue el principal compromiso del gobierno de Lula, que comenzó lanzando el Programa Cero Hambre. La realización de este Programa estaba a cargo de un ministerio especialmente creado para este fin. El MTE se unió en esta lucha junto con otros ministerios con responsabilidades en el sector social. Su meta en la lucha contra el hambre era reducir el desempleo. En este sentido dos Secretarías se unieron: la de Políticas Públicas de Empleo procuró fomentar la creación de más empleos formales por parte de empresas capitalistas y empresas públicas, mientras que la SENAES trató de fomentar el autoempleo colectivo de trabajadores asociados a cooperativas. Como ya fue visto, en el país había numerosas cooperativas formadas por trabajadores sin trabajo, por trabajadores rurales sin tierra que frecuentemente ocupaban tierras poco o nada cultivadas de latifundios, a veces amenazados de desalojo por orden judicial; y agrupaciones informales de hombres y mujeres residentes en áreas urbanas en busca de oportunidades de trabajo para por lo menos garantizar su supervivencia. La SENAES, a partir del 2004, pasó a disponer de los recursos de presupuesto del gobierno federal y con ellos trató de apoyar a estas cooperativas y agrupaciones, constituidos por gente muy pobre y sin acceso a fuentes convencionales de crédito.

La acción de la SENAES consistía en aplicar sus recursos tanto en el apoyo directo a los colectivos solidarios de trabajadores y trabajadores, como en el apoyo a entidades de la sociedad civil, sin finalidades de lucro y dedicadas al fomento y soporte de emprendimientos de economía solidaria. Para volver más efectivas sus políticas era necesario que el equipo de SENAES conociera mejor las condiciones y posibilidades reales de estos emprendimientos. Por tanto, la SENAES, atendiendo a sus pedidos convocó en 2004 al Primer Encuentro Nacional de Emprendimientos de Economía Solidaria en Brasilia. La concurrencia a esta llamado fue mucho mayor de lo esperado: nada menos que 1.400 representantes de emprendimientos se presentaron al Encuentro, venidos de todos los recintos de Brasil. Por primera vez vimos en el mismo salón reunidos campesinos, operarios, artesanos, pescadores, indígenas, cimarrones, costureras, representantes de grupos incubados por universitarios, criadores de abejas y gran variedad de personas pertenecientes a los movimientos sociales en lucha contra la opresión de diferentes sectores de la sociedad brasileña.

Este encuentro fue de fundamental importancia para posibilitar la creciente inserción de la SENAES en la realidad económica, social, cultural y política del país. Fue poco después del Primer Encuentro de Emprendimientos que la SENAES decidió que la economía solidaria se podría tornar en un instrumento válido para promover el desarrollo local de las comunidades pobres. Para ello, se inició un primer experimento con quilombolass, que son las comunidades rurales de descendientes de esclavos que permanecieron aislados durante generaciones, pero pasaron a ser reconocidos a partir de la Constitución de 1988 como titulares del derecho a la posesión colectiva del suelo, derecho idéntico al reconocido también a las comunidades indígenas.

La estrategia del desarrollo local por la cual la SENAES optó, fue la de endodesarrollo. O sea, el desarrollo producido por el esfuerzo coordinado de los miembros de la propia comunidad, sin depender de inversiones externas, provenientes de fuentes públicas o de fuentes privadas. La estrategia reposaba en la acción de agentes locales de desarrollo, escogidos por la propia comunidad y sometidos a una formación en economía solidaria y endodesarrollo a cargo de la SENAES. Cada agente de desarrollo tenía por encargo movilizar a la comunidad y organizar con ella planes de desarrollo económico a partir de la formación de cooperativas. Los agentes estaban en constante contacto con coordinadores estatales y podían contar con la ayuda de agencias del gobierno federal, además de la propia SENAES, para apoyar a la comunidad en lucha por su desarrollo. Cada agente elaboraba un informe mensual de sus actividades que era enviado a su coordinador y a un equipo de supervisión de los proyectos de desarrollo local de la SENAES. Posteriormente el programa fue desdoblado en diferentes sectores: etnodesarrollo, teniendo como objetivo comunidades tradicionales e indígenas. Otro sector fue el de desarrollo feminista con miras al fomento de cooperativas formadas por mujeres, y un tercer sector se dedicó al desarrollo de comunidades formadas por jóvenes.

Como uno de los desafíos fundamentales al desarrollo de la economía solidaria está la falta de acceso a capital. Una de las políticas públicas que alcanzó mejores resultados hasta el momento ha sido la de promoción de las finanzas solidarias. Estas están constituidas por tres tipos de entidades: bancos comunitarios de desarrollo, fondos rotativos solidarios y cooperativas de crédito. Cada uno de estos tipos de entidad es autogestionaria. El banco comunitario está formado en general por la población de un barrio de una vecindad, por centenas o miles de familias, en general pobres. El banco se especializa en financiar iniciativas de economía solidaria de autoría de los miembros de la comunidad a la cual pretende el banco. Para disponer de medios para los financiamientos cada banco comunitario emite una moneda social. Ésta circula en el comercio del barrio o de la vecindad, y su circulación es estimulada por los comerciantes, líneas de buses y otros prestadores de servicios públicos, mediante la concesión de descuentos en los precios que deben pagar los clientes, siempre que utilicen la moneda social. Este procedimiento hace que los moradores del barrio y del vecindarios prefieran hacer sus compras en el barrio en que opera el banco comunitario. Esta preferencia estimula el desarrollo de cooperativas de producción y de servicios en el territorio de actuación del banco. Por eso es justa y merece la denominación de Banco Comunitario de Desarrollo.

Los Fondos rotativos solidarios son formados por familias vinculadas por lazos de amistad y/o parentesco. Cada familia asociada al Fondo coloca en ella mensualmente una cierta cantidad. Cuando el Fondo alcanza determinado valor, definido por las asociadas, el dinero acumulado es sorteado entre las familias. La familia contemplada pasa a tener un cierto capital con el cual ella puede construir una cisterna, si fuera moradora de la región semiárida del Brasil, o adquirir semillas para plantar o animales para iniciar una creación. En los periodos siguientes de acumulación continúan contribuyendo con sus cuotas al fondo solidario, pero no entran más en los sorteos hasta que todas las familias hayan sido contempladas. Ésta es una modalidad de financiamiento comunitario tradicional que es practicado por pobres en todos los continentes y es muy efectiva. Colectivizando pequeños ahorros y distribuyéndolos a una familia y después a la otra, cada una tiene la oportunidad de dejar de ser pobre, lo que acaba por constituir un proceso de desarrollo solidario que beneficia a toda la colectividad y preserva los lazos de solidaridad entre las familias participantes. Entre todos los beneficios derivados, la preservación de los lazos de confianza y de solidaridad entre las familias es probablemente el más importante.

Finalmente, cooperativas de crédito son intermediarias financieras legalmente formalizadas y supervisadas por el Banco Central. Sus socios alcanzan muchas veces una área mayor y son en general familias en mejores condiciones económicas que las de los bancos comunitarios de fondos rotativos. En Brasil, actualmente, gran parte de las cooperativas de crédito solidario están formadas por agricultores familiares, propietarios de las tierras en que producen. Forman redes en que ofrecen a los asociados clientes, los mismos servicios financieros que son proporcionados por los bancos comerciales privados. Su importancia para los agricultores más pobres es vital porque les brindan los créditos públicos subsidiados por el PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar.

El relato de las políticas públicas de economía solidaria aquí presentado se limita a las políticas desarrolladas por la SENAES, en las cuales tenemos involucramiento directo. Otras políticas de economía solidaria son desarrolladas por otros 22 ministerios con los cuales la SENAES tiene acuerdos de cooperación. Nos falta al momento fuentes de información que nos permitirían un relatoría sobre las mismas. Además, el espacio disponible ciertamente no sería suficiente para presentarlas en este texto.

A título de información complementaria debo añadir que políticas públicas de economía solidaria son igualmente desarrolladas por centenares de gobiernos municipales y por más de la mitad de los gobiernos estatales del Brasil.

Para atender el objetivo específico del Seminario: “Analizar las políticas públicas interinstitucionales e intersectoriales para la economía popular y solidaria y su ubicación en el conjunto de las políticas del Estado e identificar las políticas públicas y los mecanismos más eficaces para movilizar y potenciar este sector” utilizaremos un análisis elaborado para un balance de los ocho años de la SENAES que tomo la forma de “informe construido con muchas manos sobre la responsabilidad de la SENAES, en compañía del grupo de Solidaridad Técnica SOLTEC de la Universidad Federal de Río de Janeiro”

*“En el año 2004 la SENAES inició un diálogo con la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) y con la Fundación Palmares, organismo vinculado al Ministerio de Cultura, teniendo como objetivo elaborar acciones dirigidas al desarrollo de las comunidades remanentes de quilombolass. De este diálogo nace, en 2005, el Proyecto de Autodesarrollo Económico Solidario, como proyecto piloto de Desarrollo Local dirigido a las comunidades referidas. Dicho proyecto tuvo su objetivo centralizado en la promoción del Autodesarrollo Solidario por medio del fortalecimiento de la organización colectiva del trabajo, por ser ésta una característica determinante de las comunidades involucradas”*

*“La estrategia central del Proyecto fue la creación de la figura de los Agentes de Autodesarrollo, contratados para desarrollar acciones de identificación de demandas y potencialidades de las comunidades beneficiadas, así como del apoyo a la organización de núcleos de producción local.”*

*“Por medio del trabajo de 46 Agentes de Autodesarrollo, originarios de las propias de comunidades quilombolas, el proyecto consiguió cubrir un total de 155 comunidades de diferentes territorios de 23 estados de la federación.”*

*“Durante los 10 meses de actuación del proyecto fueron identificadas potencialidades y necesidades técnicas y materiales de las comunidades quilombolas, mapeada la situación de los emprendimientos colectivos ya existentes y realizadas actividades de apoyo a la organización de nuevos grupos de producción local.”*

*“La identificación de demandas en el campo de la organización productiva de las comunidades, los resultados aunque incipientes, pero importantes logrados en relación Economía Solidaria y Desarrollo, aliados al aprendizaje institucional que se tuvo en el proceso de territorialización de sus políticas fueron de fundamental importancia para la toma de la decisión de la SENAES de ampliar el ámbito de actuación del proyecto, y por consiguiente del abordaje territorial en los años que se siguieron”.*

*“El Proyecto de Promoción del Desarrollo Local y Economía Solidaria (PPDLES) fue fruto del proceso de ampliación de las acciones del Autodesarrollo”. Su concepción fue fruto del amplio debate y articulación con las organizaciones del movimiento de Economía Solidaria y otros movimientos”.*

*(...) “Ese conjunto de acciones y experiencias consolidó, al interior de SENAES, la convicción de la necesidad y de la pertinencia de un proyecto de ámbito nacional estructurado a partir de la idea de Agentes de Desarrollo Solidario. El delineamiento y la formulación del Proyecto avanzaron entonces a partir de la identificación de comunidades y segmentos que habían presentado sus demandas tanto al Ministerio del Trabajo como a otros ministerios del área social, demandas éstas cuya atención se dirigía a la necesidad de acciones integradas entre los diferentes órganos del gobierno.”*

*“Estaban así reunidas las condiciones para dar cuerpo y consistencia a un proyecto que ofreciese a las comunidades y segmentos históricamente excluidos de las políticas públicas la posibilidad de iniciar o fortalecer un trabajo de promoción de su propio desarrollo, tomando como punto de partida la actuación de los y las Agentes de Desarrollo Solidario. Vale destacar que los agentes eran conocedores no solamente de los problemas vividos, sino también de las potencialidades económicas y culturales de las comunidades o segmentos.”*



## Posibilidades y dificultades de establecer un sistema de regulación, control y promoción de la economía popular y solidaria en el Ecuador

Hugo Jácome Estrella

Superintendente de Economía Popular y Solidaria-SEPS (Ecuador).

### Resumen

Este documento presenta una revisión de las posibilidades y dificultades encontradas en el camino de establecer un sistema articulado y ágil de regulación, control y promoción del sector económico popular y solidario en Ecuador.

En la primera parte se expone la base normativa general que, empezando por la Constitución de Montecristi del año 2008, ha permitido visibilizar la economía popular y solidaria y emprender acciones de política pública específicas para este sector.

En la segunda sección se muestran algunas estadísticas acerca de las personas y organizaciones que conforman el sector económico popular y solidario, las mismas que sentarán las bases para guiar la discusión que se plantea en la siguiente parte del documento.

Finalmente, la tercera sección explica las oportunidades y complicaciones con las que se han encontrado los distintos actores en quienes recae la responsabilidad de establecer un sistema de regulación, control y promoción del sector económico popular y solidario, que coadyuve a su ordenamiento, fortalecimiento, institucionalidad y transparencia, y al mismo tiempo, tome en consideración sus características propias y heterogeneidad.



## Introducción

Las corrientes occidentales del pensamiento económico, en su afán de universalizar y totalizar los conceptos a partir de unas cuantas experiencias específicas en materia económica, han ido sistemáticamente cerrando el paso para el desarrollo de iniciativas de economías alternas que han ido surgiendo en varias regiones y países. El caso ecuatoriano no es la excepción, hasta antes de la Constitución del año 2008, el sistema económico estaba definido como social de mercado, con todas las limitaciones y matices que esto implica. Es entonces cuando el gran debate nacional constituyente produce un quiebre estructural en la forma de ver, reconocer y hacer economía en el Ecuador. La Asamblea Constituyente llevada a cabo en la ciudad de Montecristi, provincia de Manabí, reconoció por primera vez a un sector hasta entonces invisibilizado, a nivel constitucional y en la política pública, el sector económico popular y solidario. Este sector, compuesto por unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociativas y cooperativas, confronta la visión económica de la acumulación, el rentismo y de la persona que adopta sus preferencias de manera racional para maximizar su riqueza individual, que hasta no hace mucho tiempo, en el país eran parte del paradigma dominante de la economía nacional.

No sólo en el Ecuador, sino a nivel latinoamericano y mundial, existe una presencia creciente de prácticas y discursos asociados a términos como economía solidaria, economía popular, economía popular y solidaria, economía social, economía social y solidaria, economía plural, economía alternativa, otra economía, tercer sector, etc. La delimitación conceptual de estos términos se muestra en permanente debate y construcción, precisamente por los esquemas que busca romper y la heterogeneidad de sus actores.

La visión actual de economía social toma fuerza en Europa como una extensión al llamado “tercer sector”, que a diferencia del norteamericano, el cual circunscribía en este sector económico a las organizaciones sin fines de lucro que no son públicas ni privadas, la definición europea, según Laville<sup>1</sup>, permite la inclusión de figuras cooperativas y mutuales, al redefinir el paradigma de distribución de beneficios en base a los excedentes económicos.

La conceptualización de economía solidaria debe necesariamente remitirse a las bases de la llamada economía pluralista, misma que se opone a la economía utilitarista al afirmar que las relaciones entre los individuos no se determinan exclusivamente por la intención maximizadora del beneficio individual de los agentes de la economía, sino que existe una pluralidad de lógicas que interactúan dichas relaciones. Así, Mauss, en Ghibaudi<sup>2</sup>, define a la economía pluralista como el resultado de la confluencia e interacción de tres polos: la economía mercantil (principio del mercado autoregulado), la economía no mercantil o redistributiva (una autoridad central “reparte” la producción) y la economía no monetaria (distribución de bienes y servicios mediante la reciprocidad). Con estos elementos, Laville<sup>3</sup> señala que la economía solidaria pone énfasis en la hibridación de estos tres tipos de economía para romper la separación de la concepción económica de la social. De tal forma que “las estructuras de economía solidaria constituyen entidades colectivas que ayudan a una elaboración interactiva de soluciones distintas a las ofrecidas por el mercado o el Estado. Se afianzan en una pertenencia reivindicada para tomar algunas cuestiones de la esfera privada y socializar su tratamiento, con lo cual reaccionan contra las insuficiencias de los sectores privado y público.”

1 Jean-Louis Laville, Economía Social y Solidaria: Una Visión Europea, Altamira, 2004.

2 Javier Ghibaudi, Economía Solidaria: Su Matriz Conceptual y sus Objetos de Estudio, IX Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas, 2003.

3 Jean-Louis Laville, Economía Social y Solidaria: Una Visión Europea, Altamira, 2004.

El concepto de economía popular también se decanta a partir de la visión de la economía pluralista. Coraggio, en consonancia con la corriente de economía pluralista, entiende a los tres polos del sistema como tres subsistemas que se interrelacionan: economía empresarial, economía pública y economía popular, entendiéndose esta última como el núcleo de relaciones económicas diferentes a las del capital y del Estado. De manera más amplia Coraggio<sup>4</sup> define a la economía popular como:

- a. El conjunto de recursos que comandan,
- b. Las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata —actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no—,
- c. Las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y
- d. Los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones —de concurrencia, regulación o cooperación, internas o externas— que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los individuos o grupos domésticos que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.

Aparte de los autores mencionados, en Latinoamérica existen varios tratadistas que han realizado significativos aportes a la delimitación conceptual de términos relacionados a la economía popular y solidaria. Guerra<sup>5</sup>, por ejemplo, defiende la identificación de este sector como “socioeconomía solidaria”, pues se refiere al enfoque de economía imbricada planteado por Polanyi, además, sostiene que para algunos autores la denominación de economía solidaria, pone mayor énfasis en los aspectos económicos y descuida el componente social de la discusión. Gaiger<sup>6</sup> también realiza un aporte a la delimitación teórica de la economía social, definiéndola como el conjunto de iniciativas colectivas que buscan establecer formas de organización económica autónomas y democráticas en las que, tanto la forma en que el poder es compartido como en la que los recursos son distribuidos, resultan de la primacía del ser humano sobre el capital y el cumplimiento del objeto social.

Si bien este documento no plantea una discusión en el plano conceptual acerca de la delimitación teórica de la economía popular y solidaria, es importante recalcar el carácter dinámico de un concepto como este, que procura definir otra forma de hacer economía y visibilizar un posible cambio de paradigma económico.

4 Jose L. Coraggio, El trabajo desde la perspectiva de la economía popular, Seminario sobre los impactos territoriales de la reestructuración laboral en la Argentina, 1996, p.8. Versión electrónica disponible en: <http://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/desarrollo%20local/BARILOCH02.pdf>

5 Pablo Guerra, ¿Cómo denominar a las experiencias económicas basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual, Otra Economía – Volumen I – N° 1 – 2° semestre, 2007.

6 Luiz Gaiger, Workers' economic solidarism in context: an overview in a Latin-American perspective, EMES Reader: social enterprise, social entrepreneurship, social economy, solidarity economy, EMES, 2010.

## Base normativa

### La Constitución

El constitucionalismo ecuatoriano ha evolucionado ostensiblemente en los últimos años, especialmente en lo relacionado al ámbito de los derechos, como por ejemplo los derechos de la naturaleza, y en la parte institucional, en lo relacionado con el sistema económico en el ámbito del régimen de desarrollo. De esta manera, en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1978, se definía al sistema económico como de mercado<sup>7</sup> y la economía se dividía en cuatro sectores: público, privado, mixto y comunitario, incluyendo en este último a las cooperativas y otras formas autogestionarias. Posteriormente en la Constitución de 1998, se establece que el sistema económico es social de mercado y no se hace referencia a sectores de la economía pero si a formas de propiedad y gestión, siendo ellas pública, privada, mixta y la comunitaria o de autogestión<sup>8</sup>.

En la Constitución vigente desde octubre de 2008, se replanteó la concepción del sistema como social y solidario<sup>9</sup>, cuyo sujeto y fin es el ser humano, y su objetivo es garantizar la producción y reproducción de condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir para todas las personas, pueblos y nacionalidades que habitan el país; un sistema económico justo, definido democrática y participativamente, 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<sup>10</sup>.

Esta nueva visión de la economía involucra a otros actores e integran nuevas formas de organización económica (ver figura 1), además de las tradicionales –pública y privada-, los sectores cooperativista, asociativos y comunitarios<sup>11</sup>. Estas nuevas formas se aglutinan bajo la denominación de economía popular y solidaria, en las cuales prevalece el ser humano y la mejora de sus condiciones socioeconómicas de forma colectiva, por sobre el capital económico y el beneficio individual.

Figura 1. Diagrama del sistema económico social y solidario



Fuentes: Constitución de la República del Ecuador 2008 y Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2011.

En cuanto al derecho de propiedad, reconocido y garantizado por el Estado, además de las formas de propiedad tradicionales (pública, privada y mixta), reconoce a las formas comunitaria, asociativa y cooperativa, complementando de esta manera la definición del sistema económico y destacando la importancia de la economía popular y solidaria.

Es importante destacar que la Constitución de la República no solo se limita a la mención o enumeración de las formas de organización de la economía popular y solidaria, sino que hace énfasis en su identidad y la distingue de los sectores público y privado, tanto es así que en sus artículos 309 y 311 determina con precisión la estructura del sector financiero nacional, incluyendo como parte del mismo, además del público y privado, al popular y solidario. De igual forma, reconoce la necesidad de desarrollar normas y crear organismos de control y regulación, particulares y específicos, que atiendan a sus propias condiciones y naturaleza, y garanticen su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

Capítulo aparte merecen las garantías, obligaciones y compromisos que la Constitución de la República asigna al Estado, para la promoción y fomento al sector de la economía popular y solidaria, a través de un sinnúmero de medidas que le otorgan un tratamiento diferenciado y preferencial y de esta manera, garantizan su desarrollo.

Entre estas medidas se reconoce y garantiza a los ciudadanos, el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, de acuerdo a los principios de solidaridad, responsa-

7 Constitución Política de la República del Ecuador, artículos 45 y 46. Ley No. 25, Segunda Codificación. Registro Oficial No. 183 de 5 de Mayo de 1993.

8 Constitución Política de la República del Ecuador, artículos 244 y 245. Registro Oficial No. 1 de 11 de Agosto de 1998.

9 Constitución de la República del Ecuador, artículo 283. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

10 Constitución de la República del Ecuador, artículo 276 # 2. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

11 Constitución de la República del Ecuador, artículo 283. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

bilidad social y ambiental<sup>12</sup>, lo cual se debe traducir en la cotidianeidad social, por ejemplo, a través del fortalecimiento y creación de medios de comunicación comunitarios<sup>13</sup> o la promoción e impulso de actividades de iniciativa comunitaria, asociativa o cooperativa<sup>14</sup>; la discriminación positiva en la producción y comercialización de bienes o servicios que tengan su origen en organizaciones de la economía popular y solidaria<sup>15</sup>. Así también el manejo de sectores estratégicos, por delegación, puede encomendarse a organizaciones de la economía popular y solidaria, al igual que la gestión del agua, su abastecimiento y el riego, entre otras iniciativas importantes<sup>16</sup>

## Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS)

### Identificación de las formas de organización económica

En Ecuador, el sector económico popular y solidario se define como el conjunto de formas de organización socio-económica en las que sus integrantes, colectiva o individualmente, desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios. Las formas de organización del sector económico popular y solidario incluyen a las organizaciones del sector no financiero (EPS) y del sector financiero popular y solidario (SFPS). Estas organizaciones realizan sus actividades basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad y ubican al ser humano como sujeto y fin de toda actividad económica por sobre el lucro, la competencia y la acumulación de capital.

El sector económico popular y solidario, es decir el sector real de la economía, está conformado por unidades económicas populares (UEP) y por organizaciones que conforman los subsectores: cooperativo, asociativo y comunitario. De manera más específica, las organizaciones del sector no financiero abarcan las siguientes formas organizativas:

- Cooperativas de producción;
- Cooperativas de consumo;
- Cooperativas de vivienda;
- Cooperativas de servicios;
- Asociaciones que realizan actividad económica; y,
- Organizaciones comunitarias.

Las formas económicas más pequeñas, conocidas como UEP, involucran a actores como: emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas, talleres artesanales y personas responsables de la economía del cuidado.

Por otro lado, las organizaciones que conforman el sector financiero popular y solidario son:

- Cooperativas de ahorro y crédito;
- Cajas centrales;
- Cajas solidarias y de ahorro; y
- Cajas y bancos comunales.

Al hablar de “otra economía” es importante hacer una reflexión en torno a los principios y valores que orientan las prácticas de las organizaciones del sector económico popular y solidario y que las diferencian de las sociedades de capital tradicionales.

La definición de principios y valores permite a toda organización definir su estructura interna, delimitar las acciones de sus integrantes y definir el alcance de sus operaciones. En este sentido, los principios se transforman en directrices según las cuales los miembros de una organización procuran la mejora de las condiciones de vida a nivel colectivo, en función de un grupo de objetivos comunes y basados en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás. La LOEPS establece ocho principios que toda organización de este sector debe cumplir para ser identificada como tal:

- Búsqueda del Buen Vivir y del bien común;
- Prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- Comercio justo y consumo ético y responsable;
- Equidad de género;
- Respeto a la identidad cultural;
- Autogestión;
- Responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas, y
- Distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Estos principios se complementan con los valores del cooperativismo de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y sus principios universales:

- Membresía abierta y voluntaria;
- Control democrático de los miembros;
- Participación económica de los miembros;
- Autonomía e independencia;
- Educación, formación e información;
- Cooperación entre cooperativas; y,
- Compromiso con la comunidad.

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 # 15. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 17. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 277 # 6. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 288. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 316 y 318. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

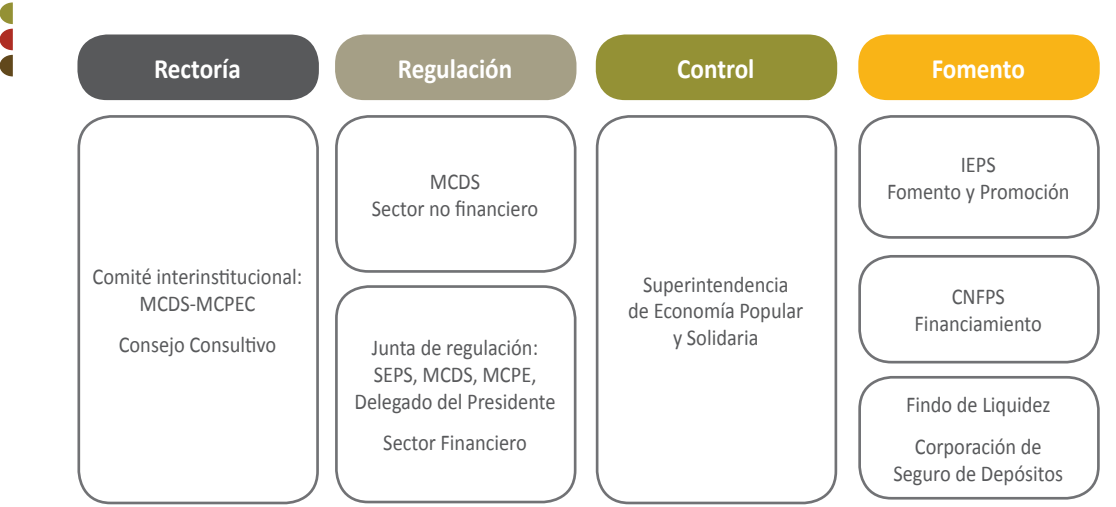
Institucionalidad

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, promulgada en el Registro Oficial No 444 de 10 de mayo de 2011, busca en su esencia:

- a. Reconocer, fomentar y fortalecer la economía popular y solidaria (EPS) en su funcionamiento y relación con los demás sectores de la economía, y con las instituciones del Estado;
- b. Potenciar las prácticas de la EPS que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y de las unidades económicas productivas;
- c. Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la EPS;
- d. Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones; y,
- e. Establecer la institucionalidad pública para ejercer rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

La institucionalidad del sector, para las diferentes competencias que establece la Ley, se puede ver en la figura 2.

Figura 2. Institucionalidad del sector



Fuente: Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2011.

El artículo 146 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, establece que el control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). La SEPS es una entidad técnica de supervisión y control que busca el desarrollo, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector económico popular y solidario, con procesos técnicos, transparentes y confiables, para contribuir al bienestar de sus integrantes y de la comunidad en general.

Relación con otros cuerpos legales importantes

El desarrollo constitucional que ha experimentado el Ecuador, en torno a la redefinición del sistema económico, y a la introducción de la economía popular y solidaria y sus formas de organización, ha sido un importante paso a nivel nacional, destacado inclusive en América Latina. Sin embargo, con el afán de garantizar la eficiencia y eficacia de las disposiciones constitucionales, debe existir un mayor desarrollo normativo, a través de cuerpos legales relacionados con la actividad económica específica que desarrollan las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Es indudable la necesidad de complementar las distintas normas jurídicas que regulan las actividades económicas en las que se encuentran inmersas las organizaciones que integran la EPS; resumiendo brevemente la vinculación de la normativa jurídica ecuatoriana con la LOEPS, se evidencia una estrecha relación con algunos cuerpos legales que, por razones didácticas se pueden agrupar en la siguiente forma:

- Las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, las de que realizan actividades de ahorro y crédito, tienen una relación directa con el cumplimiento de normas tales como la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos<sup>17</sup> y las regulaciones del Banco Central del Ecuador, por ejemplo en lo relacionado con los límites de tasas de interés.
- Las cooperativas de vivienda tienen vinculación directa y son sujetos de aplicación de las regulaciones del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y, con mayor profundidad, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>18</sup>, no solo en el cumplimiento de las normas relacionadas con el uso de suelo y las especificaciones urbanísticas, sino también en cuanto a los beneficios tributarios contemplados a su favor, tales, como los impuestos prediales y de alcabalas.
- Las cooperativas y asociaciones de producción, en su accionar, tienen vínculo directo con la aplicación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones<sup>19</sup>, su reglamento de aplicación<sup>20</sup> y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>21</sup>, puesto que en aplicación de las normas constitucionales que promueven la economía popular y solidaria, son sujetos preferenciales en las compras públicas. También, las asociaciones y cooperativas de producción agrícola y producción pesquera artesanal, tienen vinculación con la Ley de Desarrollo Agrario<sup>22</sup> y la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero<sup>23</sup>.

17 Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos RO 127 de 18 de octubre de 2005, reformada 26 de junio de 2012.  
18 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: RO S 303 de 19 de octubre de 2010  
19 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre de 2010.  
20 Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversiones: Decreto 757 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 450 de 17 de mayo 2011  
21 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.  
22 Ley de Desarrollo Agrario, Registro Oficial Suplemento No. 315 de 16 de abril de 2004.  
23 Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, Registro Oficial No. 15 de 11 de mayo de 2005.

- En el grupo de cooperativas de servicios, las cooperativas que prestan servicios educativos tienen vinculación directa con otras normas legislativas, tales como Ley Orgánica de Educación Intercultural<sup>24</sup>, en su labor de formar a la niñez y adolescencia ecuatoriana bajo formas de organización cooperativas.
- En actividades de servicios, indudablemente destacan, por su número e importancia económica, las cooperativas de transporte. Estas, en el ejercicio de su actividad, mantienen vinculación directa con la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>25</sup>. Por otro lado, las cooperativas que efectúan transporte de encomiendas e internacional de carga y pasajeros se sujetan a la Ley de Correos<sup>26</sup> y al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en el título correspondiente al sistema aduanero y migratorio.

Como se puede ver en el resumen que antecede, no es únicamente la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, la que regula o se relaciona directamente con las organizaciones de este sector; en la práctica, es un conjunto variado de normas jurídicas, sin contar otras de relación indirecta, tales como el Código Civil, Código de Comercio, Código de Trabajo, entre otras normativas.

## Diagnóstico del sector

### Transición hacia nueva institucionalidad

La promulgación de la LOEPS y su Reglamento iniciaron un proceso de transición de la escueta y débil institucionalidad pública existente, hacia un nuevo orden institucional que ordene, promueva y oriente al sector. En este proceso de construcción de la nueva institucionalidad y en cumplimiento del literal a) y b) del artículo 147 de la LOEPS, merece la pena mencionar el proceso de transición llevado a cabo entre la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y las instituciones del sector público, que a la fecha de promulgación de la LOEPS, tenían a su cargo el control de las organizaciones de economía popular y solidaria, para el caso de cooperativas: la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Dirección Nacional de Cooperativas (dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social), y para el caso de asociaciones que realizan actividad económica, los diferentes ministerios públicos.

La Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) realizaba un control riguroso y efectivo a una caja central y 39 cooperativas de ahorro y crédito, entre estas se encontraban las cooperativas más grandes del país. En contraste, la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) ejercía un limitado control sobre las restantes cooperativas de ahorro y crédito, alrededor de 900 según los expedientes entregados por la DNC en octubre de 2012, y cerca de 2.800 cooperativas no financieras.

La SEPS inició su operatividad el 1 de noviembre de 2012 al terminar el proceso de transición de los expedientes de las cooperativas que se encontraban bajo la DNC y, tras terminar el proceso de transición y traspaso de las cooperativas de ahorro y crédito de la SBS, inició el control y supervisión de las mismas, a partir del 1 de enero de 2013.

### Adecuación de estatutos y registro de organizaciones

La primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria dispuso que las cooperativas y asociaciones que se encontraban en funcionamiento debían registrarse y adecuar sus estatutos al nuevo marco jurídico en la SEPS. Estos procesos se han desarrollado en varios países de América Latina para visibilizar a las organizaciones y contar con estadísticas fiables sobre el sector.

Este proceso inició en el mes de octubre de 2012 y concluyó en mayo de 2013, registrándose y adecuando estatutos de más de 6.000 cooperativas y asociaciones durante este proceso. Las primeras cifras resultantes del proceso de adecuación de estatutos y registro del sector cooperativo revelan que en Ecuador existen actualmente 3.259 cooperativas<sup>27</sup>, concentradas en los grupos de ahorro y crédito, transporte, vivienda, producción, consumo y otros servicios. Los tres primeros grupos reúnen el 89% de cooperativas del país. El sector financiero agrupa a 947 cooperativas y el no financiero a las restantes 2.312.

Las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) constituyen el grupo de mayor tamaño en términos de activos, pasivos y patrimonio, respecto al total nacional de cooperativas. Según estimaciones<sup>28</sup>, a diciembre de 2012, los activos de las COAC ascendieron a cerca de USD 6.202 millones, lo que representa el 82% del total de activos del sector cooperativo. Por su parte, el grupo de cooperativas de transporte (segundo grupo de mayor tamaño) contó con niveles de activos totales de USD 1.184 millones, equivalente al 16% de los activos de todo el sector cooperativo. El 2% restante de los activos corresponden a los demás grupos (producción, vivienda, otros servicios y consumo). Es así que transporte agrupa el 88% de los activos del sector cooperativo no financiero.

En cuanto a los socios, a mayo de 2013, el número total de socios declarados por las cooperativas en todo el territorio nacional ascendía a 5,2 millones, de los cuales aproximadamente 5 millones son socios de cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, esta cifra debe ser tomada en el contexto de que una persona puede ser socia en más de una cooperativa.

Esta breve descripción denota la importancia y magnitud del sector cooperativo en su conjunto. Sin embargo, en general las organizaciones del sector económico popular y solidario presentan características heterogéneas en su interior, motivando a que el diseño y aplicación de mecanismos de regulación, control y fomento deban ser diferenciados, considerando las especificidades intrínsecas al sector.

24 Ley orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento No. 417 de 31 de marzo 2011.

25 Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial: Registro Oficial Suplemento No. 398 de 07 de agosto de 2008

26 Ley de Correos, Registro Oficial No. 888 de 3 de agosto de 1979.

27 El número definitivo de organizaciones se obtendrá una vez que concluya el proceso de revisión de estatutos que se encuentra en desarrollo en la actualidad.

28 Fuente: SEPS 2013, en base a la información recibida en el proceso de adecuación de estatutos y registro

Clasificación en segmentos y niveles de las cooperativas

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), las cooperativas financieras y no financieras se ubicarán en segmentos y niveles respectivamente, según criterios como: a) participación en el sector; b) volumen de operaciones; c) número de socios; d) número y ubicación geográfica de oficinas operativas a nivel local, cantonal, provincial, regional o nacional; e) monto de activos; f) patrimonio; y, g) productos y servicios financieros. Además, el artículo 145 de la LOEPS dispone que las regulaciones sobre promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las organizaciones, deben tomar en consideración las diferencias de segmentos y niveles.

La regulación emitida para la clasificación de las cooperativas, estableció 4 segmentos para las cooperativas de ahorro y crédito y 2 niveles para las cooperativas no financieras. El detalle de los criterios para generar estas clasificaciones se encuentra en los cuadros 1 y 2 en los anexos del documento, para los sectores financiero y no financiero, respectivamente.

Como se detalla en la Tabla 1, en Ecuador existen 3.259 cooperativas, de las cuales 947 son financieras y 2.312 no financieras, clasificadas en cuatro segmentos y dos niveles respectivamente. Destaca que del universo de cooperativas financieras segmentadas, la gran mayoría de organizaciones se ubican en los segmentos 1 y 2 (87,1%). Similar situación ocurre con el sector cooperativo no financiero, en el cual, del total de organizaciones, el 89% pertenece al nivel 1.

Tabla 1. Número de cooperativas por segmento y nivel A. Cooperativas financieras

| Segmento      | COAC | %     |
|---------------|------|-------|
| Segmento 1    | 488  | 51,5  |
| Segmento 2    | 336  | 35,5  |
| Segmento 3    | 83   | 8,8   |
| Segmento 4    | 40   | 4,2   |
| Total general | 947  | 100,0 |

B. Cooperativas no financieras

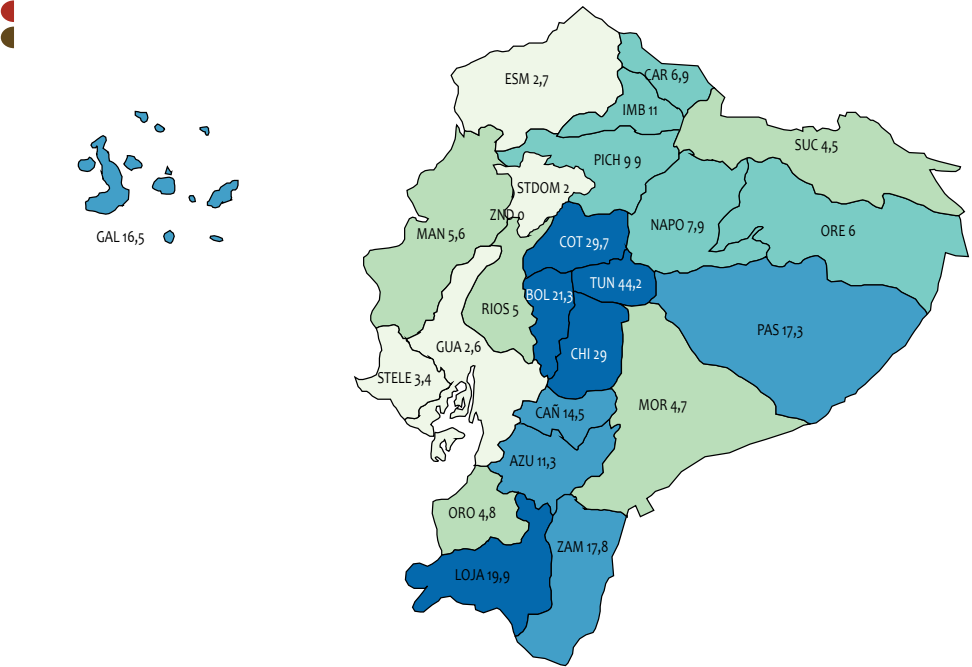
| Tipo de cooperativa | Nivel 1 | Nivel 2 | Total | %     |
|---------------------|---------|---------|-------|-------|
| Consumo             | 2       | 9       | 11    | 0,5   |
| Producción          | 227     | 64      | 291   | 12,6  |
| Otros servicios     | 28      | 18      | 46    | 2,0   |
| Transporte          | 1585    | 154     | 1739  | 75,2  |
| Vivienda            | 202     | 23      | 225   | 9,7   |
| Total general       | 2044    | 268     | 2312  | 100,0 |

Fuente: SEPS, 2013

Cooperativas del sector financiero

En términos de densidad geográfica, las cooperativas de ahorro y crédito se concentran en las provincias de la región sierra centro (Tungurahua, Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo) con más de 12 organizaciones por cada cien mil habitantes, seguidas por Zamora, Azuay y Pastaza (con más de 7 cooperativas por cada cien mil habitantes). La Figura 3 muestra estas cifras.

Figura 3. Distribución de COAC por cada 100 mil habitantes en edad de trabajar (PET)



Fuente: SEPS, 2013

Según la clasificación de las COAC, la Tabla 2 indica que los segmentos 3 y 4 (13% de las organizaciones) concentran el 86,4% de los activos totales del sector, mientras que los segmentos de menor tamaño restantes (87%) reúnen apenas el 13,6% del total de activos.

Tabla 2. Cooperativas financieras en Ecuador

| Segmento      | COAC   | Activos | Socios |
|---------------|--------|---------|--------|
| Segmento 1    | 51,53% | 3,91%   | 2,34%  |
| Segmento 2    | 35,48% | 9,70%   | 13,18% |
| Segmento 3    | 8,76%  | 24,63%  | 25,84% |
| Segmento 4    | 4,22%  | 61,76%  | 58,64% |
| Total general | 100%   | 100%    | 100%   |

Fuente: SEPS, 2013

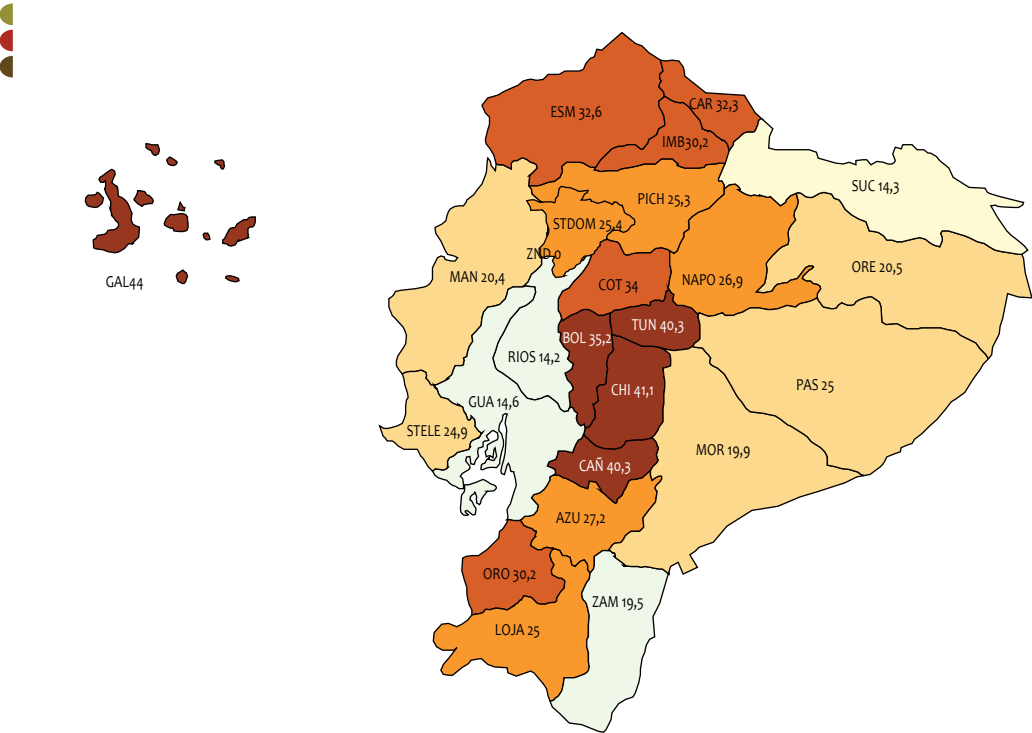
Cooperativas del sector no financiero

Las cooperativas no financieras se han clasificado en 5 tipos, según la actividad que desempeñan: vivienda, servicios de transporte, producción, consumo y otros servicios. Según reportes de las organizaciones<sup>29</sup>, a diciembre 2012, el total de los activos de las cooperativas no financieras alcanza los USD 1.344 millones aproximadamente, de los cuales, el 93,9% está concentrado en las cooperativas de transporte y vivienda. Además, estos dos grupos concentran el 90% del total de socios de este sector.

La complejidad del sector cooperativo no financiero es mayor que el financiero. Existen diferencias considerables de tamaño y alcance al interior de cada tipo de cooperativa, donde aquellas que cuentan con activos más altos y mayor cantidad de número de socios pertenecen en su mayoría a los grupos de vivienda, transporte y producción.

A nivel geográfico, las cooperativas no financieras han optado por una estrategia de distribución geográfica y expansión en territorio en función de su tamaño (nivel). La Figura 4 ilustra que las provincias con mayor densidad cooperativa<sup>30</sup> (hasta 19 organizaciones por cada cien mil habitantes) se caracterizan por una presencia predominante de cooperativas que pertenecen al nivel 1 (más pequeño en término de activos y número de socios).

Figura 4. Distribución de cooperativas no financieras por cada 100 mil habitantes en edad de trabajar (PET)



Fuente: SEPS, 2013

29 Fuente: SEPS 2013

30 En el Boletín de la SEPS de octubre 2012, se encuentran los mapas del número de cooperativas financieras y no financieras por provincia. <http://www.seps.gob.ec/web/guest/boletin-de-coyuntura>.

El sector cooperativo no financiero se caracteriza por una marcada heterogeneidad al interior (debido a la pluralidad de actividades económicas realizadas) y una desigual distribución de recursos entre las distintas organizaciones que lo conforman: 11,6% de las cooperativas (nivel 2) agrupan el 80% de los activos totales del sector. Así, independientemente del grupo al que pertenezcan (vivienda, transporte, producción, servicios y vivienda), las cooperativas del nivel 1 son las que sistemáticamente reúnen los menores niveles de activos del sector (Tabla 3).

Adicionalmente, la concentración de recursos entre cooperativas varía no solamente en función del tamaño de las organizaciones (nivel de clasificación), sino de la actividad económica que realizan. Es así que las cooperativas de transporte y de vivienda del nivel 2, que juntas representan apenas el 7,7% del sector cooperativo no financiero en Ecuador, concentran las tres cuartas partes (74,6%) de los activos del sector. En contraste, las cooperativas de producción del nivel 1 (tercer grupo de mayor tamaño luego de transporte y vivienda) reúnen tan sólo el 0,3% de recursos en términos de maquinaria, equipos, vehículos, ganado, muebles, terrenos productivos, entre otros.

En cuanto a la distribución de socios al interior del sector, las cooperativas de transporte son las más numerosas y agrupan asimismo al 59,8% del total de socios de cooperativas no financieras. Adicionalmente, a nivel de todo el sector cooperativo no financiero, las cooperativas de producción son el tercer grupo de mayor presencia en territorio (12,6% de cooperativas luego de los grupos de transporte y vivienda). Sin embargo, estas organizaciones agrupan en conjunto apenas el 7,8% del total de socios. La tabla 3 ilustra este comportamiento por tipo de cooperativa.

Tabla 3. Cooperativas no financieras en Ecuador. Distribución de las cooperativas no financieras

| Tipo de cooperativa | Participación del total (%) |         |         |
|---------------------|-----------------------------|---------|---------|
|                     | Nivel 1                     | Nivel 2 | Total   |
| Consumo             | 0,09%                       | 0,39%   | 0,48%   |
| Producción          | 9,82%                       | 2,77%   | 12,59%  |
| Otros servicios     | 1,21%                       | 0,78%   | 1,99%   |
| Transporte          | 68,56%                      | 6,66%   | 75,22%  |
| Vivienda            | 8,74%                       | 0,99%   | 9,73%   |
| Total general       | 88,41%                      | 11,59%  | 100,00% |

Activos por tipo y nivel

| Tipo de cooperativa | Participación del total (%) |         |         |
|---------------------|-----------------------------|---------|---------|
|                     | Nivel 1                     | Nivel 2 | Total   |
| Consumo             | 0,00%                       | 0,28%   | 0,29%   |
| Producción          | 0,30%                       | 4,49%   | 4,78%   |
| Otros servicios     | 0,05%                       | 0,95%   | 1,00%   |
| Transporte          | 16,58%                      | 71,46%  | 88,04%  |
| Vivienda            | 2,71%                       | 3,18%   | 5,89%   |
| Total general       | 19,63%                      | 80,37%  | 100,00% |

Socios por tipo y nivel

| Tipo de cooperativa | Participación del total (%) |         |         |
|---------------------|-----------------------------|---------|---------|
|                     | Nivel 1                     | Nivel 2 | Total   |
| Consumo             | 0,02%                       | 0,65%   | 0,66%   |
| Producción          | 4,14%                       | 3,65%   | 7,79%   |
| Otros servicios     | 0,27%                       | 1,15%   | 1,42%   |
| Transporte          | 29,91%                      | 29,89%  | 59,80%  |
| Vivienda            | 16,15%                      | 14,17%  | 30,32%  |
| Total general       | 50,48%                      | 49,52%  | 100,00% |

Fuente: SEPS, 2013

Posibilidades y dificultades

En las dos secciones previas se establecieron los elementos, tanto del marco normativo como del diagnóstico de los actores de la economía popular y solidaria, necesarios para concluir acerca de las oportunidades y problemas del sector. En esta última parte se pretende esbozar las posibilidades reales de establecer un sistema articulado y eficiente de regulación, control y promoción del sector económico popular y solidario, así como también los problemas que se han detectado o se prevén encontrar en el camino hacia la consecución de este objetivo. Como se verá en los siguientes apartados, algunos aspectos que se mencionan se han presentado simultáneamente como posibilidades y dificultades, dependiendo del enfoque que se asuma.

Posibilidades

Avances de la institucionalidad

En la actualidad, la institucionalidad creada y, en ciertos casos, modificada a partir de lo establecido en la Constitución del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, está casi funcionando en su totalidad. Se han creado las instancias de regulación, control y promoción del sector, quedando entre las pocas deudas en esta materia el establecimiento del Consejo Consultivo y la consolidación de la Red de Seguridad Financiera. Este robusto aparataje estatal creado se convierte en la materialización del sueño de quienes forman parte de la economía popular y solidaria. Estas instituciones no solamente deben responder al cumplimiento de un mandato legal, sino que necesitan consolidarse como los pilares del desarrollo y fomento del sector.

Visibilización

El proyecto de adecuación de estatutos y registro de organizaciones de la economía popular y solidaria es el tan esperado punto de quiebre entre el pasado y el presente del sector, puesto que finalmente se cuenta con un registro depurado de los actores que forman parte de este y se garantiza que sus integrantes funcionen bajo los lineamientos establecidos por la LOEPS y su Reglamento. Este hito de visibilización resulta trascendental si se toma en cuenta que el registro oficial es la puerta de entrada, no solo para lograr un ordenamiento del sector mediante la supervisión y el control, sino para que los actores de la economía popular y solidaria puedan acceder a los beneficios establecidos en la ley en términos, por ejemplo, de: exenciones tributarias, ventajas competitivas en las compras públicas, financiamiento preferencial, etc.

Control y supervisión: ordenamiento del sector

La puesta en marcha de la Superintendencia dio inicio al proceso de construcción de un modelo integral de supervisión y control de las organizaciones de la EPS y del SFPS, acorde a sus características particulares. Las pocas cooperativas del sector financiero que estaban sometidas a un régimen de supervisión y control formal obedecían a regulaciones y normas dictadas en consonancia con los estándares de Basilea, con lineamientos que claramente estaban pensados para una lógica financiera de instituciones bancarias privadas.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se encuentra trabajando en un modelo de supervisión integral que obedezca a las características particulares de un sector tan amplio y heterogéneo como este. Por otro lado, la visión de la supervisión establecida por la SEPS supera los estándares clásicos en los que primaban los criterios de prudencia financiera y gestión administrativa, incorporando, con igual importancia, criterios de cumplimiento del balance social en función de los principios establecidos en la LOEPS.

Estos nuevos esquemas de supervisión ajustados a la realidad del sector promueven en gran medida su ordenamiento. La supervisión y el control que se establece para el sector no solamente propende al cumplimiento desde la óptica del ente de control, sino que además fomenta el fortalecimiento de los órganos de control y gobierno propios de las organizaciones que conforman la EPS y el SFPS. Al existir una gran cantidad de organizaciones en el sector, las tareas de control directo por parte de la SEPS resultan muy complejas y deben ir de manera progresiva alcanzando al mayor número de organizaciones; por lo cual, las medidas de autocontrol que se implementen al interior de las organizaciones, como los consejos de vigilancia, auditorías internas y externas, la corresponsabilidad de los socios en velar por el correcto funcionamiento de las organizaciones, son claves para contribuir con la transparencia del sector y una gestión adecuada del mismo que contribuya a su correcto funcionamiento, estabilidad y solidez.

Promoción del sector

Como ya se mencionó previamente, las atribuciones de promoción del sector económico popular y solidario, desde la óptica estatal, recaen en manos del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, en el caso del sector no financiero, y en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, para el sector financiero. Estas dos instituciones son, principalmente, las llamadas a promover un cambio estructural en las formas organización socio-económicas que

conforman este sector mediante: la generación de capacidades en sus integrantes, el fomento de la asociatividad y cumplimiento de los principios, la asistencia técnica, el apoyo en temas de financiamiento, entre otros. El hecho de tener a una gran proporción de la administración pública apuntando hacia este sector representa una oportunidad sin precedentes para los actores del sector económico popular y solidario, oportunidad que, para ser aprovechada al máximo de su potencial, requiere del establecimiento de canales de comunicación claros entre los responsables de la promoción y los beneficiarios de esta.

### Vinculación con la universidad

Más allá del mandato expreso que se halla, tanto en la LOEPS<sup>31</sup> como en la Ley Orgánica de Educación Superior<sup>32</sup>, existe un manifiesto interés de vinculación entre la universidad ecuatoriana y el sector económico popular y solidario. Se conoce que en varias universidades del país se están realizando investigación y dictando cátedras directamente relacionadas con la economía popular y solidaria, y en algunas incluso, se están ya ofreciendo –o están en desarrollo– programas de postgrado de especialización en el área de conocimiento. Por otro lado, existe también un marcado interés de al menos 5 universidades de categoría A, en brindar cursos de capacitación y mejora de capacidades a directivos de organizaciones de este sector. Todas estas experiencias muestran el impulso que, no solamente desde el ámbito estatal, sino incluso desde la academia, está recibiendo hoy por hoy, la economía popular y solidaria en Ecuador.

### Cooperación internacional

Este amplio conjunto de oportunidades que se han descrito para el sector en cuestión, llevan consigo, asimismo altos montos de inversión asociados para que puedan transformarse en hechos concretos. Lógicamente, no todo este gran impulso puede, ni debe, venir desde el sector público. En este sentido, los organismos de cooperación internacional han mostrado un alto interés que ha quedado de manifiesto en un sinnúmero de proyectos de apoyo a la regulación, al control y a la promoción del sector. La coyuntura de la economía popular y solidaria en Ecuador ha hecho que la comunidad internacional ponga sus ojos en este sector, circunstancia que se debe aprovechar al máximo para lograr la transformación y consolidación deseadas.

### Dificultades

#### Falta de conocimiento sobre control en las organizaciones

El establecimiento de mecanismos de control acordes al sector es una oportunidad de desarrollo para sus integrantes, sin embargo, no es menos cierto que las dificultades encontradas al buscar ordenar este sector mediante los mecanismos de supervisión propuestos ha resultado una tarea nada fácil en muchos casos. La gran mayoría de formas organizativas existentes en la economía popular y solidaria jamás estuvieron sometidas a un régimen de supervisión formal, por lo cual, la transición hacia un sistema controlado con reglas claras para todos, encuentra resistencia en algunos subsectores. Aún persisten ciertas secuelas que dejó la vieja institucionalidad pública en las organizaciones y el imaginario del limitado o escaso control que deben ir superando. La supervisión coadyuva a que las diferentes organizaciones de la economía popular y

solidaria sean gestionadas con honestidad, transparencia, responsabilidad social, de forma democrática, con equidad y solidaridad. Todo esto contribuye a que este sector económico tenga estabilidad, cada vez sea más sólido y transparente, y su correcto funcionamiento contribuya a mejorar las condiciones de vida de sus integrantes.

### Número de organizaciones

El crecimiento desenfrenado y descontrolado del sector ha dado lugar a la existencia de focos de absoluta concentración de organizaciones de la economía popular y solidaria, así como de regiones con prácticamente inexistente presencia de esta forma de organización económica. Según la DGRV [18], en América Latina, el Ecuador ocupa el segundo lugar con mayor número de cooperativas de ahorro y crédito, solamente superado por Brasil, teniendo una población y territorio mucho más pequeños comparados con los de este último. La excesiva concentración en determinadas regiones, que no necesariamente obedece al tamaño de la población o a sus necesidades, ha dado cabida al enraizamiento de un afán de competencia entre las mismas organizaciones. Por otro lado, la escasa o ninguna presencia de actores de este sector en determinadas regiones, ha promovido la consolidación de la economía capitalista o el surgimiento de operaciones económicas y financieras que funcionan al margen de la ley, como es el caso de la usura o agiotismo. Además, la existencia de un número tan grande de actores de este sector económico complejiza la cobertura de todos en materia control, promoción y fomento.

### Heterogeneidad y principios

La diversidad y pluralidad de actores que conforman el sector es, en buena parte, explicación de la riqueza socio-cultural-económica que ha resultado de muchas experiencias destacables de economía popular y solidaria en el país a lo largo de muchos años. No obstante de lo anterior, esta misma heterogeneidad de los actores del sector, tanto en su cosmovisión como en su funcionamiento y tamaño, dificulta el entendimiento de las particularidades de esta amplia gama de formas económicas y, por lo tanto, no permite que la generación de políticas públicas tenga siempre un carácter global y demanda de una mayor especificidad. La falta de capacitación y formación general a la sociedad en su conjunto, sobre los principios establecidos en la LOEPS y, mucho antes de la Ley, sobre los principios del cooperativismo, ha ocasionado que algunas organizaciones no pongan en práctica los mismos y no cumplan el rol social para el que fueron creadas. Además, la alta densidad de cooperativas en algunas regiones del país ha exacerbado la competencia y el lucro, especialmente en el sector de ahorro y crédito, dejando de lado la esencia misma de los principios de la economía popular y solidaria.

### Articulación de la institucionalidad pública

Un problema latente de la institucionalidad pública relacionada al ámbito de la economía popular y solidaria, es la dificultad para establecer canales que comunicación, coordinación y articulación entre las diferentes instituciones establecidas en la LOEPS, y estas, a su vez, con los diferentes ministerios sectoriales e instancias del Estado. Un primer elemento de análisis es el propio ámbito de la LOEPS, el mismo que aborda a todo un sector económico, tanto el ámbito financiero como el real (producción, servicios, comercialización), lo que complejiza aún más la definición de políticas y regulaciones con tanta heterogeneidad de actividades económicas que

se desarrollan en el sector, tipos de organizaciones y diversidad en sus tamaños y dinámicas. A esta situación, hay que sumar que varias instancias de la institucionalidad creada, son cuerpos colegiados, como el caso del Comité Interinstitucional, la Junta de Regulación, el Directorio Único del Fondo de Liquidez y del Fondo de Seguro de Depósitos, y el Directorio de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, que requieren, por sí mismos, un esfuerzo de coordinación para su funcionamiento, además de la dedicación que demandan las propias actividades de estas instancias y del sector de la economía popular y solidaria.

### Gobierno y autocontrol

Los problemas de gobernabilidad en las organizaciones de economía popular y solidarias, al igual que en otros países, se presentan debido a una marcada debilidad en varias organizaciones de aplicar prácticas de buen gobierno o gobierno cooperativo que definan con claridad los roles, competencias y procedimientos de funcionamiento de las diferentes instancias de gobierno y administración de las organizaciones. Esto implica tener definiciones precisas sobre las responsabilidades, derechos y obligaciones de las asambleas generales de socios, los consejos de administración y consejos de vigilancia, los presidentes de los consejos, así como del gerente o representante legal de la organización. Los problemas de gobernabilidad se han ido enraizando en algunas organizaciones en la medida que, tanto miembros de estas como sus directivos, se han mantenido al margen del conocimiento de sus derechos, obligaciones y de la buena o mala administración de la organización, debilitando uno de los principales elementos que genera el capital social en las organizaciones de personas, que es el autocontrol, ejercido a través de la participación y la toma de decisiones de manera democrática.

Por otro lado, no son aislados los casos de organizaciones de la economía popular y solidaria en los que se encuentran directivos perennizados en sus cargos; la LOEPS obliga la alternancia de los miembros de los consejos, sin embargo este proceso llevará algunos años. También, en algunos casos, los órganos de gobierno y administración han sido cooptados por personas con vínculos familiares, siendo un elemento de riesgo para transparencia y buen gobierno de la organización; la LOEPS prohíbe relaciones de parentesco en los diferentes órganos de gobierno, lo que implica un proceso de renovación al interior de las organizaciones que tienen esta característica.

### Organismos de integración

La LOEPS contempla la conformación de organismos de integración, tanto económica como representativa, que promuevan el fortalecimiento y la generación de capacidades en el sector. La evidencia empírica muestra que los organismos de integración, con excepción del sector transporte, no son representativos de la gran mayoría o de la totalidad de las organizaciones en un ámbito geográfico concreto del territorio nacional, o representativos a nivel nacional. Esta situación evidencia debilidades estructurales en varios sectores de la economía popular y solidaria para construir organismos de integración fuertes y consolidados. Además, el Reglamento de la LOEPS, en la parte pertinente sobre organismos de integración, establece algunos parámetros no muy adecuados para una efectiva y sólida representatividad de los organismos de integración. Esta situación genera que en varios sectores económicos, no se cuente con instancias de representación que, verdaderamente, respondan a los intereses y necesidades de todas las organizaciones del sector específico, además, esta situación genera un vacío de

comunicación e interlocución entre la institucionalidad estatal creada y quienes son parte de la economía popular y solidaria.

### Red de Seguridad Financiera

Si bien la LOEPS contempla toda una estructura completa para el establecimiento de una red de seguridad financiera para las cooperativas de ahorro y crédito, es importante ir materializando algunas de las instancias que la conforman. Algunos de los elementos que complejizan su diseño y funcionamiento, como es el caso del Seguro de Depósitos y el Fondo de Liquidez, es la definición de mecanismos para el ingreso de las organizaciones a estos fondos. La red de seguridad financiera se fundamenta en la información periódica que remiten las organizaciones sobre su situación financiera, para poder evaluar las primas y los aportes de ingreso a los fondos de liquidez o seguro de depósitos, siendo este factor, el de mayor complejidad, en especial, para el caso de organizaciones de menor tamaño.

### Conclusiones

En el Ecuador, el sector económico popular y solidario ha experimentado, a partir de su reconocimiento en la Constitución de 2008, un período de adaptación al nuevo marco normativo y a profundos cambios institucionales que apuntan a su fortalecimiento, regulación y control. El escenario planteado para los integrantes de las distintas formas de organización del sector muestra grandes desafíos para lograr su consolidación y presenta un amplio espectro de oportunidades latentes para su desarrollo y fortalecimiento. La institucionalidad pública creada al amparo de la LOEPS, advertida de las dificultades de un sector tan complejo y heterogéneo, cuenta con los elementos necesarios para impulsar el fortalecimiento de un sistema de diseño de políticas, regulación, control y promoción de la economía popular y solidaria, que siempre puede ser perfectible y optimizado, pero en la actualidad ha coadyuvado al ordenamiento, fortalecimiento, institucionalidad y transparencia de este importante sector económico.

Bibliografía

Coraggio, José L., *Economía Social y Solidaria. El Trabajo Antes que el Capital*, Ediciones Abya-Yala, 2011.

Laville, Jean-Louis, *Economía Social y Solidaria: Una Visión Europea*, Altamira, 2004.

Quijano, Olver, *EcoSimías Visiones y Prácticas de Diferencia Económica/Cultural en Contextos de Multiplicidad*, Editorial Universidad del Cauca, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2012.

Ghibaudi, Javier, *Economía Solidaria: Su Matriz Conceptual y sus Objetos de Estudio*, IX Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas, 2003.

Coraggio, José L., *El trabajo desde la perspectiva de la economía popular. Seminario sobre los impactos territoriales de la reestructuración laboral en la Argentina*, 1996.

Guerra, Pablo, *¿Cómo denominar a las experiencias económicas basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual*, Otra Economía – Volumen I –N° 1 – 2° semestre, 2007.

Gaiger, Luiz I., *Workers’ economic solidarism in context: an overview in a Latin-American perspective*, EMES Reader: social enterprise, social entrepreneurship, social economy, solidarity economy, EMES, 2010.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013*, 2009.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), Boletín de Coyuntura N° 1: El Sistema Económico Social y Solidario en Ecuador, Dirección de Estudios, 2012.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2011.

Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2012.

Constitución Política de la República del Ecuador, Ley No. 25, Segunda Codificación, Registro Oficial No. 183 de 5 de Mayo de 1993.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 1 de 11 de Agosto de 1998.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), Boletín Trimestral N° 1: Un Vistazo al Sector Cooperativo por Segmentos y Niveles, Dirección de Estudios, 2013.

Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

DGRV. Datos y ranking de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe. 2011.

Anexos

Cuadro 1. Intervalos de segmentación

| Segmento | Activos (USD)             | Cobertura (número de cantones)                  | Número de socios                 |
|----------|---------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1        | 0-250 000                 | 1                                               | más de 700                       |
| 1        | 0-1 100 000               | 1                                               | hasta 700                        |
| 2        | 250 001-1 100 000         | 1                                               | más de 700                       |
| 2        | 0 - 1 100 001 - 9 600 000 | 2 o más                                         | Sin importar el número de socios |
| 2        | 1 100 001 - 9 600 000     | Sin importar el número de cantones en que opera | hasta 7 100                      |
| 3        | 1 100 001 o más           | Sin importar el número de cantones en que opera | Más de 7 100                     |
| 3        | 9 600 001 o más           | Sin importar el número de cantones en que opera | Hasta 7 100                      |

Elaboración: SEPS

Según consta en el artículo 2 de la Resolución No. JR-STE-2012-003 de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, el segmento 4 está conformado por las 39 cooperativas de ahorro y crédito que anteriormente estaban bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Cuadro 2. Intervalos para determinación de niveles

| Nivel   | Producción                        |                                  | Transporte                        |                                  | Vivienda                          |                                  | Servicios / Consumo               |                                  |
|---------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
|         | Activos (USD)                     | Número de socios                 | Activos (USD)                     | Número de socios                 | Activos (USD)                     | Número de socios                 | Activos (USD)                     | Número de socios                 |
| Nivel 1 | 0 - 200.000                       | hasta 80                         | 0 - 800.000                       | hasta 100                        | 0 - 1.600.000                     | hasta 1000                       | 0 - 100.000                       | hasta 50                         |
| Nivel 2 | 200.000,01 o más                  | Sin importar el número de socios | 800.000,01 o más                  | Sin importar el número de socios | 1.600.000,01 o más                | Sin importar el número de socios | 100.000,01 o más                  | Sin importar el número de socios |
|         | Sin importar el número de activos | más de 80                        | Sin importar el número de activos | más de 100                       | Sin importar el número de activos | más de 1000                      | Sin importar el número de activos | más de 50                        |

Elaboración: SEPS



## Retos del sistema de regulación, control y promoción del sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Paciente Vázquez

Gerente General de la Cooperativa de Ahorro y Crédito  
Jardín Azuayo Ltda (Ecuador)

El sistema de regulación, control y promoción del sector financiero popular y solidario (SFPS), por las circunstancias políticas y sociales que hoy vivimos en Ecuador, tiene la responsabilidad de convertirse en un sistema de desarrollo de las finanzas populares y solidarias (FPS). Esto será posible solamente si las instituciones llamadas a ejercer las mencionadas funciones, lo hacen en cercanía e interacción con las instituciones que hacen finanzas populares y solidarias (IFPS).

Quienes regulan, controlan o promueven las FPS deben conocerlas y comprenderlas en profundidad y no sólo a ellas, sino a toda la economía popular y solidaria (EPS), a la que las FPS deben servir. Deben ser personas con mucha ciencia, pero sobre todo mucha experiencia en este campo de la EPS y de las FPS. De ellas deben comprender sus debilidades y sus potencialidades, para que puedan tomar decisiones acertadas, en función de sus necesidades de desarrollo; caso contrario, nos llegarán otra vez normas y controles que desvirtúen la naturaleza de las IFPS.

Aún más, cumpliendo roles diferentes, debe darse un alineamiento de objetivos de largo plazo entre las instituciones de regulación, control y promoción, con las reguladas, controladas y promovidas. Este alineamiento no puede ser otro que la búsqueda del desarrollo de las personas, de las instituciones y de los pueblos implicados en sus procesos, en la perspectiva del buen vivir para todos. Si no es así, tarde o temprano tales instituciones de regulación, control y promoción se volverán burocráticas, centralistas e impositivas y obstruirán el desarrollo de las IFPS y, en consecuencia, de la EPS.



Entendemos el desarrollo de las IFPS como el fortalecimiento de sus capacidades para responder de manera pertinente, eficiente, oportuna y coherente, a las necesidades de financiamiento de la EPS. Convertir al sistema de regulación, control y promoción de las FPS, en un sistema orientado al desarrollo de éstas, implica muchos y grandes retos, algunos de los cuales exponemos en este trabajo.

## El financiamiento a privilegiar

Dos hechos distintos y distantes, ayudarán a explicar lo que queremos exponer:

1. La economía moderna o capitalista dio un viraje ético radical, al pasar de la centralidad de las personas a la centralidad de las cosas. Esta nueva lógica fue más allá, puso a las personas al servicio de las cosas o mejor, al servicio de quienes privilegian la acumulación de cosas, llamada riqueza. En el empeño por la acumulación se atropellan personas, pueblos, culturas, naturaleza, alineando todo a ella y al consumo que esa acumulación demanda.

Dicha práctica, de tanto repetirla, se vuelve cotidiana, se transforma en cultura y; como consecuencia, nos parece que así fueron siempre las cosas y que así deben seguir siendo; que es la única forma de organizar el mundo. Así nos enseña la escuela, el colegio, la universidad y la práctica de los negocios; allí aprendemos a maximizar las utilidades minimizando los costos, sin importar que en esos costos a minimizar se encuentren los ingresos de las personas que trabajan y cuya vida y de sus familias depende de esos ingresos.

Por ventura, también han existido antes, durante y después de la economía moderna, las economías contestatarias o alternativas, como la social y solidaria, la familiar, la comunitaria; economías que privilegian a las personas y sus condiciones de vida, por encima de otros intereses. Esta persistencia obedece a una razón muy simple como potente: son las economías que se ocupan ante todo de la vida de las personas, de sus necesidades, por encima de cualquier otro interés; les importa, sobre todo, que la vida se conserve, se reproduzca y se perpetúe.

Para ejemplificar lo que estamos entendiendo por estas economías de la vida, vamos a referir un hecho que parece anecdótico en un mundo en el que las necesidades vitales de las personas generalmente no importan, si su satisfacción no lleva de por medio un negocio con ganancia. Un grupo de personas emprendimos una caminata de 2 días, entre ida y vuelta, a la laguna sagrada de Ayllón, en el cantón Sigsig. Para iniciar la caminata, encargamos nuestro vehículo en la última casa del camino, al pie de la montaña.

Cuando llegamos de regreso al siguiente día, hacia la media tarde, a dicha casa, luego de haber disfrutado a maravilla del objetivo de nuestro viaje, extenuados, hambrientos, sedientos, teníamos el pensamiento fijo en irnos rápido al primer lugar que nos permita aplacar nuestras urgentes necesidades. Pero, ¡oh sorpresa!, nuestro vehículo estaba “corchado” por otro, cuyo dueño encargó también para ir a la montaña a visitar su ganado.

Después de una “eterna” espera de una media hora al dueño del vehículo ajeno, pedimos a la dueña de casa que nos prepare una de las gallinas regordetas que paseaban en nuestro delante, que le pagaríamos lo que nos cobre; la señora consultó a su hija y ésta negó porque las gallinas son a medias con su hermana y ella no se encontraba presente para aprobar la venta y, por tanto, no podía venderla aunque fuera a muy buen precio.

Como nuestras necesidades urgían, tratamos de abrir el vehículo que nos estorbaba, para empujarlo a un costado, pero el dueño de casa se acercó para indicarnos comedidamente que no debíamos intentar tal cosa, en razón de que el encargo habían hecho a su persona y que si alguien le encargaba algo, debía tener la seguridad de volver a encontrar su encargo tal como lo dejó.

Insistimos a la señora de la casa que nos proporcione alguna comida, que le pagaríamos lo que cueste. Al rato asomó su hija con una fuente grande de mote y quesillo amasado con sal, una delicia aún cuando no hay mucha hambre y mucho más en las condiciones en las que nos encontrábamos. Sin imaginar mucho es fácil entender que terminamos rápido la provisión y pedimos una repetición, que nos fue concedida sin contratiempos. Saciados ya, pedimos que nos cobre por tan buen alimento. La respuesta fue sorprendente: que no podían cobrarnos por algo que no estuvo previsto vender, porque era parte de sus reservas de comida familiar y que habían compartido con nosotros porque teníamos hambre.

Lo relatado nos ofrece algunas reflexiones sobre las economías que se guían por la lógica de conservar la vida: a) la confianza segura en la palabra dada, reflejada en la actitud y las expresiones del dueño de casa: si alguien me encarga algo, debe tener la seguridad de encontrar su encargo como lo dejó; b) más importante que hacer un buen negocio, es conservar las buenas relaciones con la familia o con quien tenga un compromiso, puede entenderse de la actitud de la hija de no vender la gallina porque no se encuentra la otra dueña, su hermana, para ponerse de acuerdo en la venta; c) cuando se trata de necesidades importantes de los demás, aunque sean desconocidos como en nuestro caso, debemos compartir con ellos no necesariamente lo que nos sobra, sino lo que tenemos para nuestro propio uso o consumo, es lo que nos dicen al convidarnos la comida reservada para ellos; d) en la economía orientada a la vida, el verdadero valor de las cosas no está en el precio que puedan tener al venderlas, sino en su utilidad para satisfacer una necesidad importante de las personas.

2. Cuando empezó a operar la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo en 1.996, sus créditos permitían apoyar las economías de las familias, de las organizaciones, de las comunidades y eran de libre disponibilidad. Se lo hacía en atención a que los prestatarios son dueños del dinero que reciben en el crédito, saben lo que necesitan, dosifican adecuadamente la inversión y el consumo y usualmente no requieren de controles externos cuando hay un efectivo control social interno.

A partir de diciembre de 2006, la cooperativa Jardín Azuayo entra al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, cuya normativa impidió que Jardín Azuayo pudiera continuar con su práctica inicial. Esta circunstancia, por la fuerza del organismo de control, llevó rápidamente a la cooperativa a adoptar formas bancarias de administración de sus créditos, alejándose progresivamente de su vocación institucional, a contrapelo de su voluntad.

En el contexto actual de una Constitución que reconoce la EPS y las FPS como parte del sistema económico nacional, de una ley que norma su comportamiento<sup>1</sup>, de instituciones creadas por esta ley<sup>2</sup> que han empezado a funcionar, de organizaciones de las finanzas populares que

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario -LOEPS-, promulgada en abril de 2011 y publicada en el Registro Oficial en mayo del mismo año.

<sup>2</sup> El Comité Interinstitucional que dicta las políticas, la Junta de Regulación que dicta las normas, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que controla, el Instituto de Economía Popular y Solidaria que promueve, la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias que financia, el Fondo de Liquidez y el Seguro de Depósitos que dan estabilidad a las IFPS y seguridad a los depositantes.

se han movilizado en estas nuevas condiciones<sup>3</sup>, se hace necesario que las FPS, retomando el camino de su vocación originaria, se orienten a financiar las economías solidarias, las economías de la vida.

**Reto 1:** Regular, controlar y promover las FPS para que privilegien el financiamiento de las empresas solidarias, de las economías familiares, de las organizaciones de la EPS, de las actividades económicas de las comunidades. En suma, que privilegien el financiamiento de las economías de la vida, del buen vivir.

La equidad en las FPS

La economía de las empresas solidarias, de las familias, de las comunidades, son equitativas por naturaleza, distribuyen bien las oportunidades entre sus miembros, en la medida en que son fieles a sí mismas. La economía de mercado, economía moderna o capitalista, es concentradora y excluyente, polariza la riqueza y la pobreza; lo mismo ocurre con sus finanzas. En ellas las personas no valen por lo que son, sino por lo que tienen y lo que pueden aportar para acumular o para consumir.

En efecto, en el sistema financiero convencional, los ahorradores que depositan montos más grandes o a plazos mayores en una institución financiera, reciben una tasa de interés mayor por sus depósitos; con los ahorradores de montos pequeños o a plazos menores, en cambio, ocurre al revés; si los ahorradores eran muy pequeños, hasta hace poco incluso se les cobraba por el “mantenimiento de cuenta”, por haber cometido el acierto de poner su pequeño ahorro en una cuenta bancaria. El siguiente cuadro ilustra lo dicho, en cuanto a plazos de los depósitos:

Tasas de interés pasivas efectivas referenciales por plazo

| Tasas referenciales | % anual | Tasas referenciales   | % anual |
|---------------------|---------|-----------------------|---------|
| Plazo 30-60 días    | 3,89    | Plazo 121-180 días    | 5,11    |
| Plazo 61-90 días    | 3,67    | Plazo 181-360 días    | 5,65    |
| Plazo 91-120 días   | 4,93    | Plazo más de 360 días | 5,35    |

Fuente: www.bce.fin.ec. Estadística –Sector monetario y financiero –Tasas de interés. Elaboración: autor

Con los créditos ocurre lo contrario, quienes reciben los créditos más pequeños pagan una tasa de interés mayor, en tanto que los mercedores de créditos grandes pagan una tasa de interés menor, como muestra el siguiente cuadro. Así, las finanzas son coherentes con el resto del sistema económico vigente y se convierten en una herramienta potente de concentración y exclusión, de enriquecimiento de unos pocos y empobrecimiento de muchos.

3 Las Uniones de COAC del Sur, del Centro y del Norte, la Federación de COAC, la Asociación de COAC controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros,

Tasas efectivas de interés por clases de créditos, agosto 2013

| Clases de créditos |                      | Montos en USD        | Tasa máxima |
|--------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| Comerciales        | Corporativos         | >1.000.000           | 9,33%       |
|                    | Empresariales        | >200.000 a 1.000.000 | 10,21%      |
|                    | PYMES                | 200.000 ó menos      | 11,83%      |
| Microcréditos      | Acumulación ampliada | >10.000              | 25,50%      |
|                    | Acumulación simple   | >3.000 a 10.000      | 27,50%      |
|                    | Minorista            | 3.000 ó menos        | 30,50%      |
| Vivienda           |                      | Sin límite           | 11,33%      |
| Consumo            |                      | Sin límite           | 16,30%      |

Fuente: www.bce.fin.ec –Estadística –Sector monetario y financiero –Tasas de interés y Resolución No. JB – 2011 – 1897 de la Junta Bancaria  
Elaboración: autor

Lo que antecede es grave por inequitativo; las finanzas, como todo el sistema económico, al revés de lo que deberían ser si estuvieran en función de las personas. Más grave e inaceptable es que las FPS sean parte de esa dinámica y contribuyan a concentrar la riqueza. Se argumentará que los costos de los créditos pequeños o de los ahorros pequeños son mayores, por cada dólar de operación, que los costos de los créditos grandes; es cierto, desde el punto de vista de minimizar los costos para maximizar las ganancias. Pero también es cierto, desde un punto de vista de equidad social, que la IFPS puede trabajar con costos medios y organizar sus finanzas desde el punto de vista de optimizar la solidaridad; en esta perspectiva, los créditos grandes ayudarían a cubrir la parte de los costos que no pueden cubrir los créditos pequeños, generándose una solidaridad financiera entre los socios de la IFPS.

Para contrarrestar la tendencia inequitativa y contar con unas finanzas equitativas, la regulación, el control y la promoción tienen otro reto:

**Reto 2:** Que cada IFPS tenga una sola tasa de interés por cada tipo de ahorro y una sola tasa de interés para los créditos, independientemente del monto de los ahorros o de los créditos.

Primero los que reciben los servicios

La Junta Bancaria clasifica los créditos en comerciales, de consumo, microcréditos y de vivienda y manda ubicarlos en estas categorías, según la fuente de pago<sup>4</sup>. Este criterio atiende la seguridad del retorno, privilegia el interés del prestamista y no permite atender adecuadamente a las empresas solidarias, a las economías familiares, a las organizaciones de la EPS, a las economías de las comunidades, ni tener un registro adecuado del destino del crédito.

4 Resolución No. JB-2012-1897 de la Junta Bancaria

Un ejemplo de lo dicho ayudará a comprender mejor: si un empleado rural recibe un crédito para criar pollos y paga la deuda con su sueldo, ese crédito se debe registrar como crédito de consumo, porque no se paga con el ingreso que proviene de la inversión hecha con el crédito.

Se requiere, por tanto, una clasificación de los créditos en las FPS, que permita atender, en el proceso, el interés de los prestatarios; de esta manera se conseguirá que esos créditos tengan un mejor manejo tanto por parte de los prestatarios, cuanto por los administradores de las FPS; si esto se da, con seguridad el retorno de los créditos tendrá menos riesgos. Una clasificación adecuada debe considerar el destino del crédito, tanto desde el punto de vista de la clase de unidad económica que apoya (empresas solidarias, economías familiares, organizaciones de la EPS, comunidades), cuanto desde el punto de vista de la actividad económica a la que se dirige: producción de bienes y servicios (con sus distintas clases) y consumo.

**Reto 3:** Clasificar los créditos de las FPS según el interés de los prestatarios de la EPS.

## Practicar los principios cooperativos

En Ecuador existe la percepción de que las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) son las instituciones más desarrolladas de la EPS. Tal vez esta percepción se deba a que se confunde desarrollo con crecimiento. Ciertamente las COAC han crecido más que cualquiera de las otras formas de organización de la EPS. Sin embargo, este crecimiento, ya en número de instituciones y de personas adherentes, ya en cobertura territorial, ya en volúmenes de transacciones, ha llevado a que las diputas por el “negocio” desemboquen en formas agresivas y con frecuencia desleales de competencia.

Su preocupación centrada en el negocio financiero, descuida la información, la formación y la educación cooperativa de los socios y, lo que es peor, de los directivos. En este ambiente, no es de extrañar los comportamientos poco democráticos y participativos en las relaciones con los socios, entre directivos y con el personal de trabajo, en donde han tenido cabida las conductas impositivas y hasta clientelares. Algo más aún, hay COAC que han llegado a alinearse con partidos políticos, con credos religiosos y hasta con etnias.

Las referidas conductas nos muestran que estamos lejos de practicar los principios universales del cooperativismo en las COAC, pues tales comportamientos son incompatibles con dichos principios, y que es necesario trabajar en muchos frentes para se produzca la necesaria coherencia entre principios y práctica cotidiana de las COAC.

**Reto 4:** Regular, controlar y promover la práctica de los principios cooperativos en las COAC.

## Control desconcentrado

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), cuya organización empezó en junio de 2012, debe controlar a más de 18.000 organizaciones, compuestas por 2.839 asociaciones, 3.259 cooperativas (947 de ahorro y crédito), alrededor de 12.000 cajas y bancos comunales y 1 caja central. En total 12.948 IFPS y 6.098 no financieras<sup>5</sup>. Para cumplir medianamente

esta tarea mediante su control directo, necesita un ejército de controladores distribuidos por el territorio nacional. ¿Y quién controlará a este ejército?

Se vuelve, por tanto, indispensable una máxima desconcentración del control, tanto para atender eficientemente la función de control, cuanto para fortalecer el propio sistema controlado, mediante la creación de capacidades de autocontrol eficientes y efectivas.

Las formas de control deben responder a los riesgos que conlleva la administración de dineros del público, tomando en cuenta que nos estamos refiriendo al SFPS. Los medios a utilizar para dicho control serían una combinación del autocontrol, del control delegado, del control auxiliar y del control directo por parte de la SEPS.

Desarrollo del autocontrol. Con este fin se debe fortalecer, de manera urgente, efectiva y por diversos medios, las capacidades de los gobiernos de las IFPS. Esto se facilitaría, primero, con una definición clara del perfil del directivo para cada puesto de dirección, según el segmento de las cooperativas y, luego, adecuando a los requerimientos de dichos perfiles la formación y capacitación que puedan entregar las propias COAC y las instituciones estatales encargadas de estas tareas.

La referida formación y capacitación daría como resultado gobiernos cooperativos competentes, confiables y con alta legitimidad, capaces de controlar adecuadamente a sus organizaciones. Si a un gobierno competente se agrega el apoyo de una auditoría externa anual y el envío de reportes periódicos a la SEPS, tendremos una canasta completa de elementos de autocontrol, suficiente para IFPS pequeñas que, por otra parte, tampoco podrían pagar los altos costos que implica el control directo.

Concebido de la forma expuesta, el autocontrol será suficiente para el desarrollo del segmento 1 de las COAC y para las cajas y bancos comunales, toda vez que se trata de IFPS de tamaño pequeño, con pocos socios y muy cercanos, que pueden vigilar permanentemente la marcha de su IFPS; aún más, si en un caso extremo alguna de estas IFPS llegara a fracasar, su impacto, siendo catastrófico para sus socios, no tendría una gravitación social significativa.

Desarrollo del control auxiliar y delegado. Requiere fortalecer los organismos de integración para que se hagan cargo del control auxiliar o delegado, según sus competencias. Esto implica fortalecer las capacidades de gobierno de estos organismos y de sus organizaciones socias. Sin duda, unos socios fortalecidos exigirán y contribuirán a una integración fuerte.

Los organismos de integración deben definir con claridad requisitos exigentes para sus socios, principalmente sobre la calidad de sus gobiernos y de la información; luego, controlar que se cumpla con esos requisitos. Tanto los organismos de integración como sus organizaciones socias podrán cumplir estas responsabilidades si desarrollan para sí gobiernos competentes, democráticos, transparentes. El control delegado debería aplicarse para el segmento 2 y el control auxiliar para el segmento 3 de las COAC.

El control directo. Con el autocontrol, el control auxiliar y control delegado aplicados adecuadamente, la SEPS debería centrarse en el control directo de las COAC del segmento 4 (las más grandes) y en el control a los controladores auxiliares, delegados y auditores. Con estas tareas tendría suficiente, si quiere un control eficaz y hacer de éste, como se dijo, una herramienta de desarrollo del SFPS.

<sup>5</sup> Información presentada por el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, en Seminario Internacional de Economía Popular y Solidaria, realizado en Galápagos en agosto de 2013

**Reto 5:** Que la SEPS realice un control efectivo, mediante COAC con gobiernos consolidados capaces del autocontrol, mediante organismos de integración estrictos que apoyen el control auxiliar y delegado, mediante el control directo a las COAC más grandes y un exhaustivos control a los organismos de integración y a los auditores de las COAC.

## Riesgo Reputacional

Las COAC se encuentran desprotegidas ante el riesgo reputacional, que puede devenir en corrida de depósitos y en su liquidación. En efecto, la aplicación del fondo de liquidez (LOEPS arts. 112-115) es incierto porque aún no se encuentra conformado y, aunque lo estuviera, sería insuficiente pues su integración será progresiva y lenta; además, será oneroso para las COAC.

Por otra parte, la solidaridad es un principio de la EPS (LOEPS art. 4) y la cooperación entre cooperativas, un principio universal del cooperativismo, reconocido en el art. 21 de la LOEPS. En este contexto, si bien cada COAC es débil para afrontar una corrida de depósitos, el sistema en su conjunto sería invulnerable con la aplicación de los principios mencionados.

Si la aplicación de los antedichos principios se volviera parte de la cultura cooperativa, es decir, parte de la vida cotidiana de las COAC, cada una de ellas tendría menos preocupaciones y previsiones por el referido riesgo y, lo que es más importante, ofrecería mayor confianza y seguridad a sus socios depositantes.

**Reto 6:** Cambiar en la LOEPS lo relativo al fondo de liquidez por una disposición como ésta: Si una COAC, cumpliendo con las normas de prudencia y solvencia financiera, cae en corrida de depósitos, todas las COAC del sistema tienen obligación de asistirle de inmediato con liquidez, de acuerdo a la situación de cada COAC y conforme a las disposiciones de la SEPS.

## De finanzas populares a finanzas populares y solidarias

Hay muchas formas y sentidos de lo solidario, desde la caridad hasta ser parte de un proyecto y contribuir a su desarrollo. Aquí entendemos lo solidario, no como la caridad que denigra, sino como el apoyo mutuo entre sujetos activos que comparten un mismo proyecto de vida o un mismo sentido de la vida.

Aplicado este punto de vista al SFPS, encontramos que finanzas populares, en el sentido de finanzas para pequeños y dispersos negocios, lo realizan muchas instituciones financieras; en tanto que finanzas solidarias, en el sentido mencionado, lo hacen menos instituciones.

De aquí se plantea si el SFPS ha de desarrollar solamente finanzas para el pueblo (finanzas populares), o finanzas del pueblo; finanzas populares solamente o también solidarias. Para que una IFPS sea de verdad solidaria, a nuestro entender, debe cumplir al menos con los siguientes requisitos: ha de ser propiedad de quienes reciben sus servicios; ha de ser una sociedad de personas, no de capitales; ha de existir sobre ella un control social efectivos de sus socios; ha de ser parte activa de los procesos locales donde actúa y contribuir a su desarrollo; los usuarios de sus servicios, es decir, sus socios han de participar activamente en el gobierno institucional y este gobierno, en consecuencia, ha de ser democrático y participativo.

**Reto 7:** Transformar las finanzas populares y solidarias de nombre, en populares y solidarias de hecho.

## Investigación y profesionalización

Las IFPS no encuentran en el mercado profesionales con competencias idóneas para trabajar en ellas. Las Universidades ecuatorianas no forman los profesionales que se necesitan para la gestión de las FPS. Los demás niveles educativos tampoco se interesan por incluir en sus programas de formación contenidos que tengan que ver con la EPS y con las FPS. Peor aún la investigación académica, siendo como es una herramienta potente de promoción y desarrollo a largo plazo, no la incluye la investigación sobre las FPS en sus programas y, por tanto, en este aspecto también se encuentra rezagada.

Si el pensamiento, el conocimiento, el aprendizaje, no realizan aproximaciones sucesivas y rápidas a la generación y transmisión de ideas, conceptos, teorías sobre la EPS y las FPS, a partir de las prácticas que sobre ellas vive diariamente la gente que actúa y trabaja en esos campos, no podremos crear condiciones para el desarrollo de ese tipo de economía.

**Reto 8:** Incorporar en el sistema educativo, el conocimiento y la profesionalización para el desarrollo de las finanzas populares y solidarias, así como la investigación académica sobre ellas, para tener nuevas formas de comprenderlas y actuar sobre ellas.



## Las finanzas populares y solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la economía popular y solidaria en Ecuador

Geovanny Cardoso Ruiz

Director General de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador (CONAFIPS); Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y Coordinador del Curso Abierto de Micro-finanzas e inclusión socio económica.

### Introducción y contenido

La ponencia gira en torno a la experiencia Ecuatoriana de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), una organización del Sistema Financiero Público, que apoya el fortalecimiento del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), como parte integrante de la Economía Popular y Solidaria (EPS), dentro del Sistema Económico Social y Solidario “SESS”.

Teniendo como uno de los retos, desde el ámbito de las Finanzas Populares y Solidarias, promover el papel de la Economía Popular y la Economía Popular y Solidaria en la iniciativa pública del Gobierno Nacional de transformación de la matriz-productiva, contribuyendo en la real inclusión de la Economía Popular y Solidaria en la reorganización efectiva de matriz-productiva, en perspectiva de superar la visión pos petrolera de reorganización de la producción, la cual no incorpora en forma efectiva a la Economía Popular y Solidaria.

La experiencia de la CONAFIPS, que apoya el desarrollo e inclusión del SFPS, inicia su gestión en el año 2007, inicialmente como una Secretaría Técnica del Gobierno Nacional, desarrollando nuevos enfoques de inclusión, que significaron superar paradigmas tradicionales de intermediación financiera, microcrédito y microfinanzas, al considerar con claridad que las Organizaciones del Sistema Financiero Popular y Solidario (OSFPS), en primera instancia son organizacio-



nes populares, con gran potencial económico, lo que llevó a desarrollar nuevas herramientas de diagnóstico, servicios financieros alternativos, fortalecimiento e inclusión.

El nuevo enfoque de Finanzas Populares y Solidarias, implica superar orientaciones tradicionales de resolución de problemas económicos, de organización del ahorro, crédito y servicios financieros; significa también promover y orientar la producción de bienes y servicios, considerando las capacidades y potenciales de la EPS; ello significó superar barreras de exclusión que históricamente limitaron el desarrollo del Sector, barreras como el enfoque inapropiado de la gestión integral de riesgos del Sistema Financiero Tradicional aplicado a la EPS, o la equivocada percepción de la EPS como únicamente micro-empresa, y la inapropiada oferta de financiamiento crediticio que no consideró las características de la demanda específica de financiamiento de la EPS. Aspectos que son de fundamental importancia para tener una clara comprensión de la contribución de la EPS y su SFPS en la transformación de la matriz productiva.

Es importante tener presente que el desafío del SFPS, no está sólo en la organización de su sector y en su problemática intrasectorial, sino también y sobre todo, en su rol de intermediación financiera, que dando respuesta y acceso a la Economía Popular y Economía Popular y Solidaria (EP/EPS), contribuya en orientar las demandas de los actores y sujetos sociales de la EP/EPS en perspectiva de la transformación productiva, ampliando al mismo tiempo las relaciones económicas solidarias.

La experiencia de la CONAFIPS permite tener una aproximación a la realidad del SFPS, evidenciado la diversidad de formas de organización social para hacer ahorro y crédito, bajo principios sociales y solidarios, como parte integrante de la EPS. Lo que lleva a proponer nueva política pública y regulación apropiada a la realidad del SFPS, que tenga en cuenta aspectos de desempeño social y prudencia financiera.

La necesidad de adecuación de productos y servicios financieros en función a la demanda y condiciones particulares de los emprendimientos de la EPS, así como, la articulación interorganizacional del SFPS-EPS y con el Sector Público.

Las propuestas de nuevos instrumentos de política pública y servicios financieros orientados hacia la inclusión de las formas populares de ahorro, crédito y servicios financieros, en perspectiva de satisfacer las demandas de las iniciativas emprendedoras de la Economía Popular y Solidaria.

Los retos actuales que enfrenta el SFPS dentro de la EPS, así como la Política Pública, en perspectiva de una verdadera inclusión financiera, económica y social, presupone aún, superar barreras como la atomización del micro-crédito, la insuficiente e inadecuada oferta financiera, la débil articulación de la oferta con la demanda de emprendimientos de mayor tamaño en la EPS, entre otros aspectos, ello implica el desarrollo de otro tipo de capacidades en los agentes y actores socio-económicos, en perspectiva de construir Sujetos Sociales.

Para la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFPS”, el desafío en la coyuntura, está en el fortalecimiento del SFPS, pero en la estructura, el gran desafío radica en orientar, junto con otras instancias de la Economía Pública, el sentido mismo de las demandas, en perspectiva del objetivo de transformación productiva, fundamentado en amplias y profundas relaciones económicas solidarias.

## Desarrollo

### 1. Origen de la corporación nacional de finanzas populares y solidarias (CONAFIPS) en los fundamentos del Sistema Económico Social y Solidario (SESS)

La experiencia Ecuatoriana de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) se inicia en el año 2007, cuando el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, en el mes de mayo de 2007, emite el Decreto Ejecutivo No. 303 que establece: (Art. 1.- CREACIÓN DEL PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE MICROFINANZAS (PSNM).- El programa operará con personería jurídica de derecho público, cobertura nacional, independencia administrativa y financiera)<sup>1</sup>

El Decreto Ejecutivo también determina la conformación de tres componentes para la gestión del PSNM:

1. “Componente de Fideicomisos Mercantiles de Administración, orientados a la concesión de créditos, cuyos recursos se canalizarán a la economía bajo el mecanismo de segundo piso, y operarán a través de las instituciones de microfinanzas reguladas y no reguladas ..”<sup>2</sup>;
2. “Componente Fondo de Garantía que, exclusivamente para el desarrollo del Programa del Sistema Nacional de Microfinanzas, en concordancia con las resoluciones que adopte su Directorio, podrá garantizar a las microempresas, pequeñas empresas y pequeños productores del sector agropecuario ..”<sup>3</sup>; y
3. (Componente de Capacitación y Fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas (operadoras de primer piso) reguladas y no reguladas ..)<sup>4</sup>

Las categorías empleadas en el Decreto Ejecutivo señalado, tales como microfinanzas, de cara a la Constitución Ecuatoriana del año 2008, que reconoce al Sistema Económico como Social y Solidario, integrado por formas de organización económica pública, privada, mixta, **popular y solidaria**, así como el reconocimiento del sistema financiero nacional compuesto por los sectores público, privado y del **popular y solidario**; llevan al desarrollo de nuevos enfoques de política pública en el ámbito de la Economía Popular y Solidaria y de su sector financiero, aspecto que se evidencia en el Decreto Ejecutivo No 1669 de abril del 2009, mediante el cual se sustituye:

“La expresión PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE MICROFINANZAS o sus siglas PSNM, por la siguiente denominación: PROGRAMA NACIONAL DE FINANZAS POPULARES, EMPRENDIMIENTO Y ECONOMÍA SOLIDARIA<sup>5</sup>.

1 Rafael Correa Delgado; Presidente Constitucional del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 303, mayo del 2007; Art. 1.

2 Rafael Correa Delgado; Presidente Constitucional del Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 303, mayo del 2007; Art. 2.

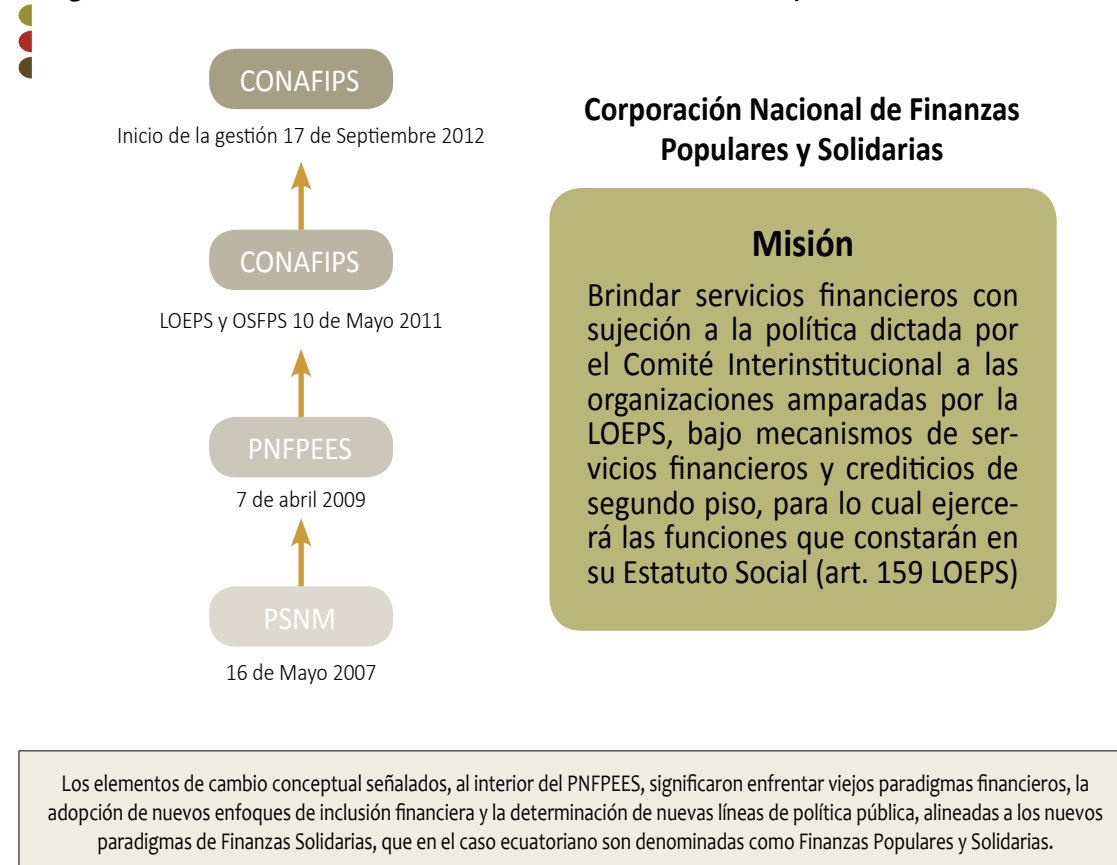
3 Ibidem.

4 Ibidem

5 Rafael Correa Delgado; Presidente Constitucional del Ecuador, Decreto Ejecutivo No.1669, abril del 2008; Disposición Reformativa Primera.

Lo señalado, no debe ser entendido, sólo como un cambio de semántica, pues implica una evolución conceptual económica, financiera y social; fundamentada en la Constitución del Ecuador, que reconocen la existencia de formas de organización popular centradas en el trabajo y no en el capital, así como también en el ámbito del Sistema Financiero Nacional, se reconoce la existencia de una multiplicidad de formas sociales de organización popular, que bajo lógicas y principios solidarios han desarrollado históricamente múltiples iniciativas de ahorro, crédito, servicios e intermediación financiera, iniciativas que hoy son reconocidas como Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS)

#### Origen de la CONAFIPS en los fundamentos del Sistema Económico Social y Solidario



Lo que llevó más tarde a que, mediante la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, se convierta en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), como una institución financiera pública al servicio del Sector Financiero Popular y Solidario, sector que es parte integrante de la Economía Popular y Solidaria.

Es necesario señalar que, si bien, los cambios y transformación que ha vivido la CONAFIPS son importantes, aún le queda un gran reto por cumplir, en perspectiva de consolidar la integración de las OSFPS en el sistema financiero nacional, con miras a impulsar la transformación de la estructura productiva, en la que los emprendimientos de la EP/EPs sean incluidos en forma estructural.

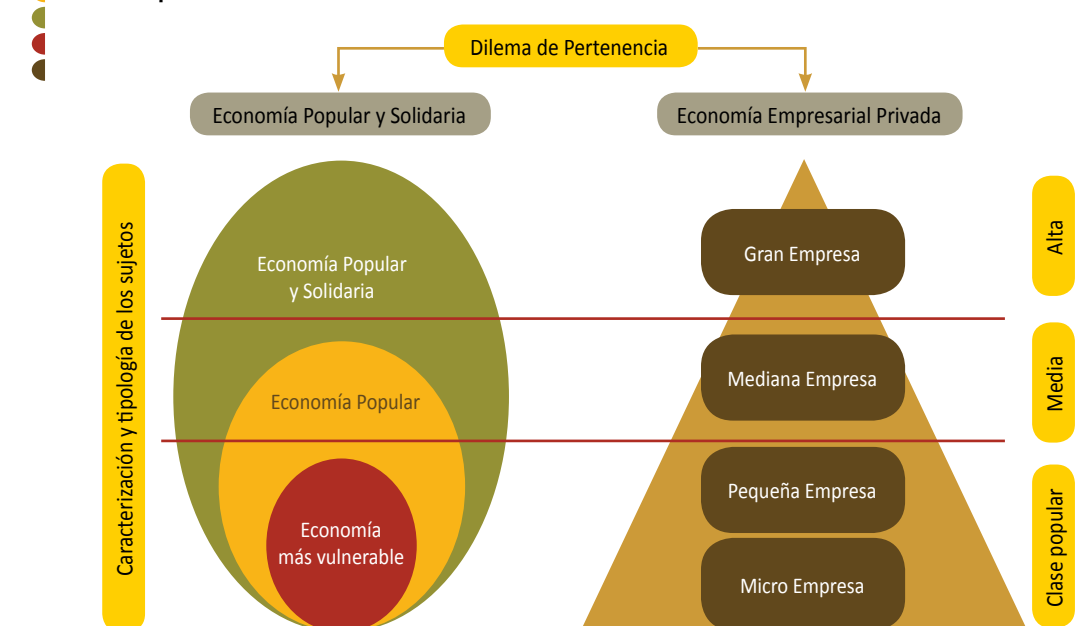
Lo anotado implica impulsar transformaciones en la matriz productiva, que considere nuevos productos, sectores, territorios, e incluya en forma efectiva a nuevos actores de la Economía Popular y sujetos sociales de la Economía Solidaria. Implica la construcción de mejores balances y equilibrios entre los sectores de la economía pública, privada y popular y solidaria. Pero, sobre todo, implica promover a los emprendedores de la EP/EPs con sus capacidades y potencialidades de innovación y gestión de recursos fundamentados en relaciones de solidaridad, cooperación, reciprocidad, equidad, etc.

## 2. Rupturas y nuevos enfoques de inclusión financiera en la CONAFIPS

### 2.1. Economía Popular y Solidaria y Economía Empresarial Privada

Las concepciones tradicionales de los modelos de desarrollo centrados en el capital, llevaron a sostener que su crecimiento pasaba por la acumulación, clasificando y definiendo a los emprendimientos en función de su tamaño y grado de concentración de riqueza, así se definió a las empresas privadas como micro-empresa, pequeña empresa, mediana empresa y gran empresa; asociando la categoría de lo popular y solidario con la micro o pequeña empresa.

#### Dilema de pertenencia



Art. 1; 2 y 4 LOEPS y SFPS Definición, Ámbito y Principios

Los postulados de la Economía Popular y Solidaria, como parte del Sistema Económico Social y Solidario, en cambio, tienen al ser humano como centro del desarrollo, orientado a satisfacer las necesidades que garantizan el Buen Vivir. El crecimiento y desarrollo de los emprendimientos se fundamenta sobre el trabajo colectivo, como principal recurso, logrando que mediante la organización se supere la vulnerabilidad individual.

Así, la Economía Popular y Solidaria y sus emprendimientos rebasan la equivocada comprensión de lo popular y solidario, como sinónimo de micro o pequeña empresa, aspecto que aún requiere ser asumido a plenitud por la política pública, en perspectiva de apuntar a una efectiva reorganización productiva.

Las iniciativas de reorganización de la matriz productiva, impulsadas desde la política pública, deben superar los planteamientos pospetroleros de cambio en la producción, que propician exclusivamente la participación de los sectores industrializados y del capital, como opción exclusiva de reorganización productiva. Se convierten en consecuencia de trascendental importancia, identificar el papel de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria en las iniciativas de transformación de la matriz productiva y en esa perspectiva, el rol de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario es fundamental.

## 2.2. Inclusión Financiera

Para la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) el primer enfoque a superar fue el concepto tradicional de inclusión financiera, que fuera entendido como el acceso de la población excluida a los productos y servicios financieros, desde la oferta del Sistema Financiero Convencional, sin tomar en consideración las diferencias existentes entre las Organizaciones Financieras Públicas, Privadas y aquellas que anteriormente fueron denominadas como informales o no reguladas, que hoy correctamente, son reconocidas como Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario. La inclusión financiera simplemente significaba buscar que aquella población que no accedía a servicios financieros sea sujeto de atención del sistema, dominado principalmente por la Banca Privada, asumiendo en consecuencia, que la inclusión financiera era un sinónimo de bancarización. El propósito giraba en torno a generar condiciones para que la banca formal descienda de sus esferas de la gran economía, a dar crédito y servicios financieros a la población de menores ingresos, dando aparentemente sustento a los planteamientos de micro-crédito y micro-finanzas, pues, para la gran banca, generar servicios financieros y crediticios de menor volumen, significaba un gran esfuerzo de adecuación de su oferta, de sus metodologías y tecnologías, en función de los requerimientos de menor escala, requerimientos financieros que fueron asumidos como la demanda de pequeñas empresas de capital, llamadas micro-empresa.

La concepción señalada, del tamaño de la empresa y del volumen de los servicios financieros ofertados desde el sistema financiero, giran únicamente en función a volumen de capital y activos que manejan los emprendimientos, sean estos de personas naturales o de empresas jurídicamente constituidas.

Los postulados del Sistema Económico Social y Solidario, así como el reconocimiento constitucional de la Economía Popular y Solidaria y en su interior del Sector Financiero Popular y Solidario, llevan a la necesidad de comprender que este Sector Económico no se organiza principalmente en torno al capital, sino en función al trabajo, siendo en su origen popular, la organización social, que en la perspectiva de superar la exclusión, administra diferentes recursos, entre los cuales también ésta el capital.

### Rupturas y nuevos enfoques de inclusión financiera en la CONAFIPS



Bajo las consideraciones señaladas en los párrafos anteriores se vuelve urgente redefinir la categoría de inclusión financiera, pues la inclusión no significa sólo el acceso a los servicios financieros por parte de la población excluida, sino que al mismo tiempo implica, la integración de las propias formas populares de organización para el desarrollo y oferta de sus, también propios, servicios financieros.

Esta concepción lleva al desarrollo de política pública y herramientas de integración de las formas populares de ahorro, crédito y servicios financieros en el Sistema Financiero Nacional, con el propósito que, estas organizaciones generen sus propios productos y servicios financieros, planteamientos que nos llevan a definir una nueva categoría de inclusión financiera, a la cual hemos denominado como: FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS.

*“Entendemos a las Finanzas Populares y Solidaria como: El conjunto de ideas, esfuerzos, capacidades, apoyos, normas, programas, instrumentos, recursos y estructuras, que actúan en cada situación geográfica definida y limitada (recinto, parroquia, barrio, urbano, suburbano y rural), para que la población organice el mercado financiero del ahorro, del crédito y de los servicios financieros, en su propio beneficio y en pos del desarrollo de toda la comunidad, abiertos al intercambio de productos y servicios financieros con otras localidades, en perspectiva de construir un nuevo sistema de flujos financieros, que tengan al ser humano como centro del desarrollo económico y social”<sup>6</sup>*

La nueva comprensión de Finanzas Populares y Solidarias implica la desagregación de los siguientes elementos:

- Conjunto de ideas, esfuerzos, capacidades, apoyos, normas, programas, instrumentos, recursos y estructuras;

6 Definición de Finanzas Populares y Solidarias, asumida por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)

- Actúan en cada situación geográfica definida y limitada (recinto, parroquia, barrio urbano, suburbano y rural);
- Para que la población organice;
- El mercado financiero del ahorro, del crédito y de los servicios financieros;
- En su propio beneficio y en pos del desarrollo de toda la comunidad;
- Abiertos al intercambio de productos y servicios financieros con otras localidades;
- En perspectiva de construir un nuevo sistema de flujos financieros, y
- Que tengan al ser humano como centro del desarrollo económico y social.

La nueva comprensión de Finanzas Populares y Solidarias, que implica una mirada amplia del carácter social y económico de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, las cuales son parte integrante de la Economía Popular y Solidaria, reconocidas en Ecuador con uno de los sectores del Sistema Económico Social y Solidario, requiere también superar otros paradigmas y enfoques tradicionales de exclusión.

### 2.3. Del microcrédito y las microfinanzas a las Finanzas Populares y Solidarias

Como hemos señalado, el microcrédito y su industria, así como las microfinanzas, surgen como iniciativa para ampliar la cobertura de mercado por parte de las instituciones del Sistema Financiero Tradicional, no solo en Ecuador, sino en todo el mundo.

Se desarrollan en consecuencia los postulados de la profundización financiera, bancarización y los planteamientos de DOWNSCALING.

Esta bajada de la escala, por parte de las Organizaciones del Sistema Financiero Tradicional, como lo señala la CAF en su Reporte de Economía y Desarrollo RED 2011, les lleva a enfrentar fallas del mercado en el sistema financiero, tales como: 1) Selección adversa, 2) Problemas de incentivos o riesgo moral y 3) Externalidades y problemas de coordinación; como fruto del proceso de reducción de su escala de operación, pues, como hemos señalado anteriormente, deben descender de sus esferas de acumulación de capital y oferta financiera en gran volumen a los ámbitos de la demanda de menor escala, lo que para ellos es la micro y pequeña empresa.

En Ecuador, como en muchos otros países de Latinoamérica, surgen como una respuesta a la permanente exclusión del Sistema Financiero Tradicional múltiples iniciativas de organización popular, para desarrollar sus propios mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros; organizaciones populares que en el caso Ecuatoriano toman un sin número de nombres, como: Bancos Comunales, Cajas Solidarias, Rondas de Crédito, Ruedas de Crédito, Sociedades Populares de Inversión, Fondos Mortuorios, Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otras organizaciones que al surgir en la propia localidad no necesitan disminuir la escala, no requieren profundizar los servicios financieros, por cuanto operan en las propias localidades, bajo formas de organización social que emplean los servicios financieros como una herramienta para su propio desarrollo. Todo lo señalado lleva a plantear en forma urgente, el reconocimiento de estas formas de organización, a lo que, en Ecuador hemos denominada como Finanzas Populares y

Solidarias y que la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, reconoce como las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, que en el Título III, Del Sector Financiero Popular y Solidario, Capítulo I de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, en el Artículo 78 señala:

*“Art. 78.- Sector Financiero Popular y Solidario.- Para efectos de la presente Ley, integran el Sector Financiero Popular y Solidario las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro).”*

### 2.4. De la evaluación y gestión de riesgos financieros a la Evaluación Integral de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS)

Cuando las organizaciones del Sistema Financiero Tradicional, centrados en la acumulación del capital, reducen su escala, descendiendo de sus esferas de financiamiento de gran volumen, para tomarse el mercado financiero de menores ingresos; enfrentan importantes problemas, como la selección adversa, debido al desconocimiento del sector socio-económico al que descienden, aspecto que les genera una gran asimetría de información, es decir, cuando la institución financiera desconoce la economía del sujeto de sus servicios financieros, la concesión de servicios financieros le es desfavorable.

Junto a lo señalado en el párrafo anterior, el Sistema Financiero Tradicional, en su lógica de acumulación, busca evitar todas las pérdidas posibles, implementando en consecuencia los denominados mecanismos de gestión o administración integral de riesgos.

La interrelación de los elementos señalados en los dos párrafos anteriores, han llevado a que, para el Sistema Financiero Tradicional, su desempeño al reducir su escala, sea medido en función de indicadores de riesgo, es decir de prevención y administración anticipada de las potenciales pérdidas, para que no se generen, ello, junto a los tradicionales indicadores de eficiencia financiera en torno a la acumulación del capital, generan una alta exclusión financiera.

Dentro de los planteamientos de Finanzas Populares y Solidarias, al asumir la inclusión financiera, no como la tradicional profundización financiera de las Organizaciones del Sistema Financiero Tradicional, sino, como la integración de las formas populares de ahorro y crédito, para que sean éstas las que desarrollen su propio mercado financiero, el desempeño no puede ser medido desde la lógica de la administración del riesgo y la acumulación de capital, sino, desde una mirada social, económica y financiera, a lo cual, en la CONAFIPS hemos denominado Evaluación Integral de Desempeño.

### Evaluación Integral de Desempeño

Para la CONAFIPS, la mirada y evaluación de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, se inscribe en la comprensión de dos aspectos fundamentales, su carácter social y el manejo de herramientas financieras; como mecanismos auto-administrados orientados al desarrollo social y económico de los socios que integran la organización popular.

En función a lo señalado, la aproximación y evaluación de las OSFPS no puede ser desarrollado exclusivamente desde la perspectiva financiera de rentabilidad, sino que, junto a la sostenibili-

dad de la organización popular financiera, ésta debe comprometer su gestión hacia el desarrollo de las capacidades de sus propios integrantes y del entorno local en el que opera, facilitando el emprendimiento de iniciativas productivas locales, individuales y asociadas, acorde a las condiciones socio-económicas de sus integrantes y de la economía doméstica a la que pertenecen, buscando en consecuencia una real inclusión social y económica de sus integrantes.

El surgimiento espontáneo de las formas populares de ahorro, crédito y servicios financieros, junto al carácter social y financiero de las OSFP, requiere de apertura para la identificación de los sectores a los que pertenece cada organización, así como, la necesidad de una adecuada segmentación de las organizaciones populares en varias categorías diferenciadas, requiriendo en consecuencia metodologías de aproximación y evaluación adaptadas a las condiciones, capacidades reales y requerimientos legales de esa gran diversidad y amplitud de formas populares de organización de su propio mercado financiero.

Es importante señalar que una de las particularidades de las OSFPS deberá ser el desarrollo de productos y tecnologías que permitan prestar servicios financieros a sus integrantes, así como, a la población local en la que opera, sobre una base sostenible y de amplia cobertura, fomentando de esta manera, Finanzas Populares y Solidarias, como un sistema alternativo de servicios financieros y financiamiento de las iniciativas productivas impulsadas por sus integrantes y colectividad, aquellos que hoy son conocidos como Emprendedores de la Economía Popular y Solidaria, y no sólo como, los sectores más vulnerables de la sociedad.

Consecuentemente, la evaluación del desempeño integral de las OSFPS, estará estructurada sobre la combinación adecuada entre lo financiero y lo social, incluyendo en todas las categorías o segmentos los criterios de:

- a. Sostenibilidad en la gestión social y financiera;
- b. Fortaleza organizacional y gobernabilidad;
- c. Focalización del crédito y servicios financieros en la población excluida y vulnerable, y
- d. Participación en una propuesta amplia de desarrollo local sostenible y solidario.

En diferentes espacios, foros y talleres, algunos autores han buscado aproximaciones a los conceptos de desempeño, como por ejemplo Alfaro Gramajo, profesor del INCAE, quien señala:

*“El desempeño será medido, en consecuencia, no solo en función de su rentabilidad (capacidad de la organización para generar un rendimiento apropiado sobre la inversión de sus accionistas, sobre los recursos comprometidos en la organización y los recursos de apoyo), sino también en función de su auto sostenibilidad (capacidad de la organización para operar sin necesidad de subsidios) y alcance (capacidad de la organización para proporcionar a grandes cantidades de gente pobre, incluyendo a los más pobres, la oportunidad de tener acceso a servicios financieros de alta calidad. El alcance a la vez será medido en función de su amplitud (cobertura y número de personas que tienen acceso a servicios financieros), profundidad (nivel de pobreza de las personas atendidas y calidad (de los servicios prestados))”.*

## Constitución del Ecuador

**Art. 309.-** El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

### Nuevos enfoques para la inclusión financiera

- e. Del microcrédito y microfinanzas a Finanzas Populares y Solidarias
- f. De la evaluación y gestión de riesgos financieros a la evaluación integral de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS)
  - Focalización sobre los pobres
  - Productos y servicios adecuados a la demanda de la EPS
  - Mejora del capital social y político de los socios y clientes
  - Responsabilidad social de las OSFPS
- g. De la oferta de productos y servicios financieros a la determinación de la demanda de productos financieros requeridos por la EPS.
- h. Hacia una nueva arquitectura financiera pública, popular y solidaria.
- i. Énfasis en el desarrollo local territorial, con sujetos sociales.

Pese a los esfuerzos de aproximación de desempeño social en las organizaciones financieras es indispensable tener presente el carácter social de las organizaciones populares y solidarias, que junto al desarrollo de sus integrantes, contribuyen al desarrollo de capacidades productivas en sus propias localidades, aportando en consecuencia al desarrollo productivo de los emprendimientos de la Economía Popular y Solidaria.

La gestión desarrollada por la CONAFIPS, desde sus orígenes como PSNM, ha permitido acopiar información social y financiera, lo que nos lleva a sostener que, fruto de la diversidad de organizaciones populares que conforman el Sector Financiero Popular y Solidario, que poseen características, condiciones, actores y sujetos sociales diferentes, requiere llegar a una tipificación y diferenciación de organizaciones por segmentos que permita generar mecanismos de inclusión financiera, sobre la base de una evaluación integral de desempeño y el desarrollo de política pública apropiada, así como de incentivos específicos pertinentes, en función de las características particulares de cada tipo de organización.

Los segmentos son entendidos como categorías que permiten agrupar a las OSFPS pertenecientes a la EPS, por sus características similares, de tal forma que puedan ser evaluadas de manera adecuada y transparente.

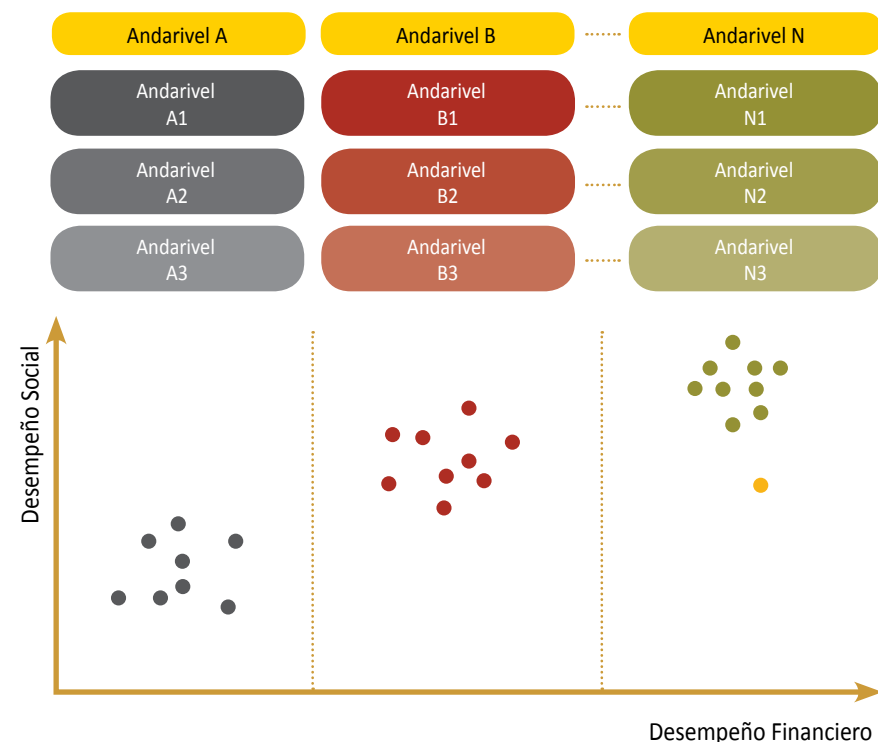
Este criterio de (discriminación positiva) es recogido también en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario que en su Art. 101 establece: *Las cooperativas de ahorro y crédito serán ubicadas en segmentos, con el propósito de generar políticas y regulaciones de forma específica y diferenciada atendiendo a sus características particulares”.*

La construcción de segmentos metodológicos, dentro de la CONAFIPS, parte del reconocimiento de la importancia de mantener la diversidad en los procesos y metodologías de las OSFPS para lograr mayor eficiencia e inclusión en la provisión del crédito y servicios financieros en mercados populares y solidarios, con demandas y características muy diversas, a la vez que se promueve activamente un modelo de desarrollo alternativo basado en los postulados de la Economía Popular y Solidaria, como parte del Sistema Económico Social y Solidario.

Los segmentos permiten definir criterios financieros y sociales con diferentes indicadores y grados de ponderación que se aplican para evaluar el desempeño de las OSFPS que pertenecen a una misma categoría.

De esta manera se busca promover que los OSFPS trabajen en una misma lógica y que cumplan con criterios comunes, que haya iguales posibilidades de servicios de fortalecimiento y acceso a servicios financieros de segundo piso de la CONAFIPS, tanto para aquellas que tienen cortos períodos de operación como para aquellas que ya han logrado consolidarse como organizaciones en sus localidades y mercado.

#### Nombre del cuadro

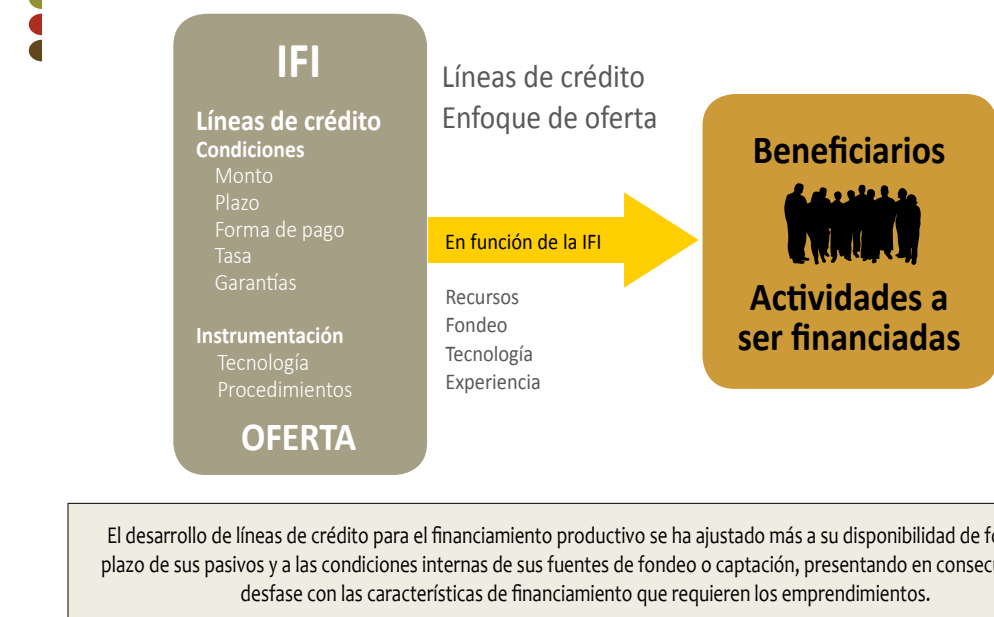


La propuesta de integración del carácter social y financiero que aplica la CONAFIPS a las OSFPS que apoya, tiene como uno de sus insumos conceptuales, el planteamiento de Andariveles, desarrollado por Pedro Páez, Ex Ministro Coordinador de Política Económica, de cuyo planteamiento recogemos el gráfico anterior, el cual explica la segmentación de las OSFPS (andariveles), en el ámbito de las Finanzas Populares y Solidarias.

## 2.5. De la oferta de productos y servicios financieros a la determinación de la demanda de productos financieros requeridos por la Economía Popular y Solidaria

El enfoque tradicional de las organizaciones del sistema financiero ha sido el desarrollo de productos y servicios financieros, pensando en su propia situación interna, bajo los enfoques de administración de riesgos, que les permita evitar las pérdidas potenciales.

### Del enfoque de oferta al enfoque de demanda financiera



El desarrollo de líneas de crédito para el financiamiento productivo se ha ajustado más a su disponibilidad de fondos, al plazo de sus pasivos y a las condiciones internas de sus fuentes de fondeo o captación, presentando en consecuencia un desfase con las características de financiamiento que requieren los emprendimientos.

La situación señalada se profundiza aún más, cuando las organizaciones del sistema financiero, sobre el limitado conocimiento (asimetría de información) de la producción de economías de menor escala, complementado con los enfoques de prevención de pérdidas, les lleva a conceder financiamiento de plazo corto, con períodos de amortización también cortos, para el pago de cuotas de capital e interés del crédito, ello bajo el argumento de que, teniendo un contacto permanente con el sujeto del servicio financiero, mediante la recuperación de cuotas periódicas de crédito, evitarán la morosidad. Profundizando en consecuencia el desfase entre las características de la demanda de los emprendimientos y la oferta financiera.

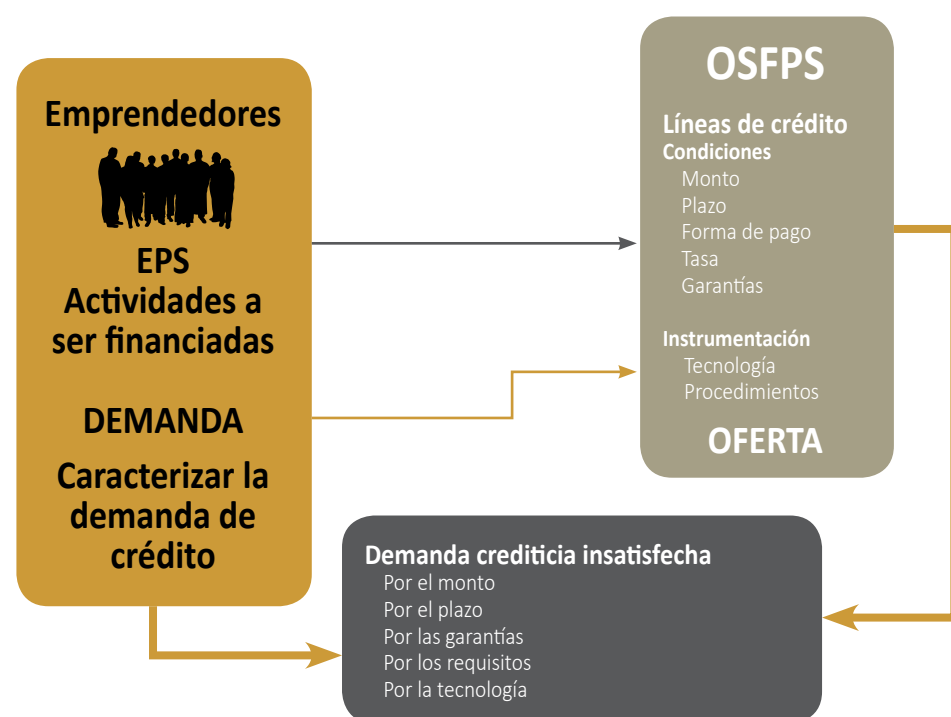
A lo señalado se suma el desconocimiento de las lógicas financieras de la Economía Popular y Solidaria, por parte de la mayoría de Organizaciones del Sistema Financiero Tradicional, ya que estudian la concesión crediticia con las lógicas de acumulación de las pequeñas y microempresas de capital, sin tener una clara comprensión del funcionamiento de la Unidad Doméstica, Emprendimientos Individuales y Emprendimientos Asociados, que se desarrollan en la Economía Popular y Solidaria.

La problemática de desfase de la oferta de servicios financieros en función de las características de la demanda también está presente en las OSFPS, pues sufren igualmente el descalce del plazo de sus captaciones y pasivos con los plazos de su principal activo que es el crédito. Fren-

te a esta situación, surge la posibilidad de intervención del Estado, mediante el desarrollo de política pública y la implementación de mecanismos de servicios financieros de segundo piso, que en apoyo a la adecuación de la oferta financiera de primer piso, desarrolle servicios financieros de segundo piso, que permita a la oferta financiera tener un calce más adecuado con las características de la demanda de servicios financieros. Rol que en el caso ecuatoriano y para el fomento de la Economía Popular y Solidaria, es desarrollado por la CONAFIPS, Organización del Sistema Financiero Público que opera en el ámbito del Sector Financiero Popular y Solidario.

La propuesta e iniciativa desarrollada por la CONAFIPS, como se puede apreciar en siguientes ilustraciones, se orienta a la determinación de las características de la demanda de financiamiento por parte de los emprendedores de la Economía Popular y Solidaria, aspecto que junto con el análisis del perfil del emprendedor individual, familiar o asociado, lleven a determinar la oferta más adecuada de financiamiento para esos emprendimientos de las Unidades Domésticas, Emprendimientos Individuales y Emprendimientos Asociados, que se desarrollan en la Economía Popular y Solidaria.

#### Líneas de crédito. Enfoque de demanda.



#### CALCE de las características de la demanda insatisfecha con las condiciones de crédito



El planteamiento señalado y las herramientas desarrolladas por la CONAFIPS buscan superar la equivocada percepción de que la EPS es únicamente sinónimo de micro-empresa, así como la inapropiada oferta de financiamiento crediticio que no considera las características de la demanda específica de financiamiento de los emprendimientos diversos de la EPS.

Aspectos que son de fundamental importancia para tener una clara comprensión de la contribución de la EPS y su SFPS en la transformación de la matriz productiva.

#### 10.1. Hacia una nueva arquitectura financiera pública popular y solidaria

Los enfoques propuestos implican la superación de paradigmas tradicionales del quehacer de la intermediación financiera desarrollado por el Sistema Financiero Tradicional, implica así mismo, la formulación de nueva política pública orientada al desarrollo y fomento de una nueva arquitectura financiera pública al servicio de la inclusión financiera de las OSFPS en el Sistema Financiero Nacional y en consecuencia la asunción de la nueva comprensión de Finanzas Populares y Solidarias.

En esta perspectiva la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en Ecuador, así como su reglamento, constituyen un avance muy importante, pues reconocen la existencia de las formas populares de ahorro, crédito y servicios financieros, desarrollados por las iniciativas populares de organización social y económica.

En esta perspectiva, también se determina la creación de una nueva estructura organizacional pública al servicio del fomento de la EPS y del SFPS, creando nuevas organizaciones públicas, como se puede evidenciar en el Título VI De las Relaciones con el Estado, de la Ley antes indicada, mediante el cual se crea:

- a. El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;
- b. El Consejo Consultivo;
- c. Regulación especializada para el Sector;
- d. La Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria;
- e. El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria; y,
- f. La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

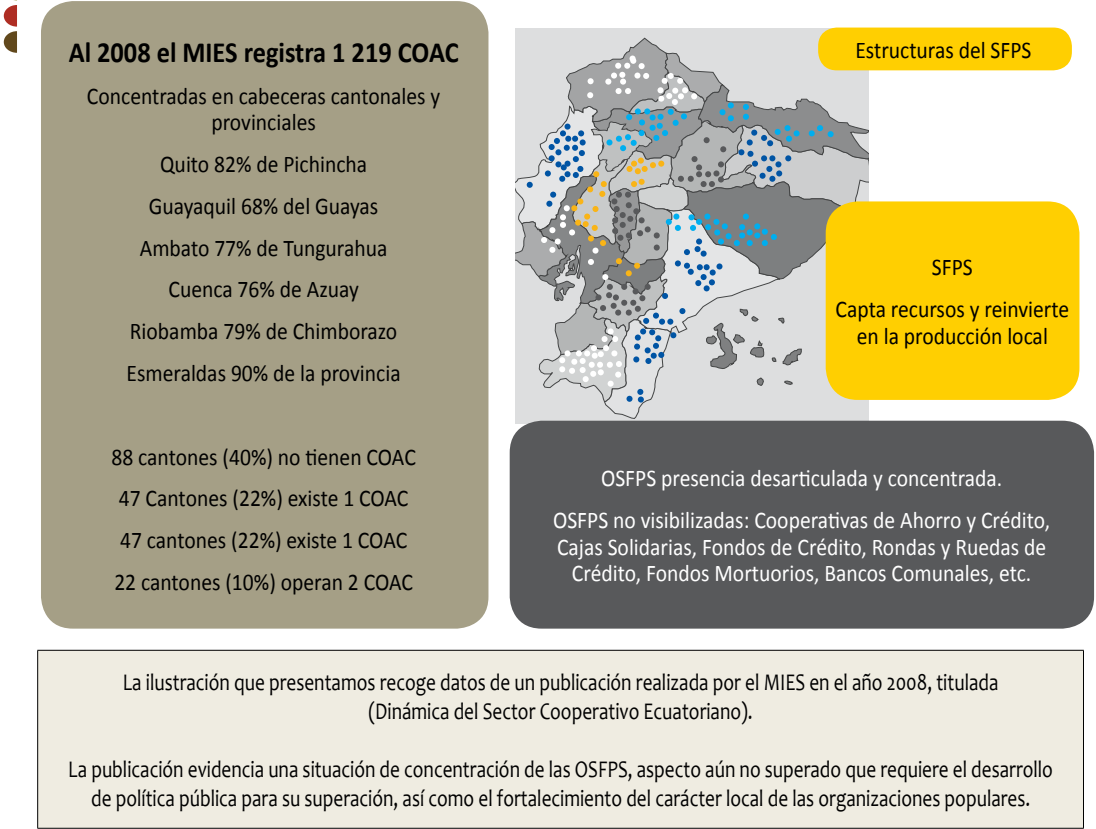
Además del Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario.

10.7. Énfasis en el desarrollo local territorial, con sujetos sociales

Otro de los aspectos importantes a superar radica en la concentración de Organizaciones del Sistema Financiero Nacional en polos de desarrollo económico, en las principales ciudades del Ecuador y en las cabeceras provinciales, generando un proceso migratorio de las propias organizaciones de ahorro y crédito popular desde sectores desatendidos hacia las principales ciudades, dando como consecuencia una concentración de organizaciones financieras en los mismos territorios, aspecto que en lugar de cooperación lleva a las organizaciones a competir entre ellas.

No solo las Organizaciones del Sistema Financiero Tradicional, sino también las propias Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario sufren de este fenómeno de concentración, situación que aún está pendiente de ser superada, en perspectiva de regresar los ojos y los servicios financieros hacia el desarrollo local territorial, con sujetos sociales comprometidos con el desarrollo del Sector Financiero Popular y Solidario y la Economía Popular y Solidaria.

OSFPS en el Sistema Económico Social y Solidario



En perspectiva de contribuir a la superación de la concentración señalada, así como en función al desarrollo local territorial donde se desarrollan principalmente las iniciativas y emprendimientos de la Economía Popular y Solidaria, la CONAFIPS mediante servicios financieros de segundo piso, busca redireccionar la presencia y atención de las organizaciones financieras populares a los territorios y localidades excluidos del desarrollo económico tradicional, empleando para ello medidas de incentivo financiero, como por ejemplo, conceder crédito de segundo piso con tasas de interés pasivas para las OSFPS que operen y concedan crédito en parroquias de mayor pobreza o sin una importante presencia de oferta financiera adecuada a las características de la demanda de emprendimientos productivos de la EPS.

10.8. El rol de las OSFPS en la transformación de la matriz productiva

Uno de los objetivos de la política pública ecuatoriana gira en torno a las iniciativas de reforma en la matriz productiva, planteando elementos de reorganización de la producción y sus agentes, para que vayan más allá de las reformas pospetroleras.

En esta perspectiva la inclusión de la EP/EPS como actores y agentes económicos, así como sujetos sociales, es muy importante. Las propuestas de reorganización productiva no deben dar un rol marginal a la Economía Popular y Economía Popular y Solidaria, como agentes económicos importantes y trascendentales en los procesos de reforma productiva, pues de ser

excluidos correríamos el riesgo de impulsar únicamente cambios en las líneas de producción, dando surgimiento a nuevos capitales y empresas industriales que controlen la producción y la economía, sin afectar en forma importante el carácter de la sociedad y de la economía controladas por el mercado y el capital. Habremos dado paso únicamente al surgimiento de una nueva burguesía de capitalistas sustentados en nuevas iniciativas productivas industrializadas.

Desde el ámbito de la Economía Popular y Solidaria, así como de su Sector Financiero Popular y Solidario, los cambios en la organización productiva, es decir en su matriz productiva, implican superar la propuesta de producción pos petrolera e Identificar el papel de la EP/EPS en los procesos de reorganización productiva.

El objetivo de la política pública, junto a las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, debe orientar la gestión de Estado hacia el impuso de transformaciones en la estructura productiva, que propicien la integración de los actores y agentes socio-económicos de la EP/EPS, desarrollando nuevos productos, sectores, territorios, localidades, actores, agentes y sujetos sociales; propiciando mejoras en los balances entre los sectores económicos reconocidos por la Constitución del Ecuador, propiciando nuevos equilibrios ecológicos y orientado hacia una lógica de redistribución permanente y equitativa de la riqueza nacional.

En esta perspectiva es de trascendental importancia promover la integración de los actores de la Economía Popular, con sus capacidades, innovaciones y gestión de sus recursos actuales, potenciados por el desarrollo de relaciones de solidaridad (cooperación, entramados territoriales, asociación, reconocimiento del otro, Etc.). Es decir, en tránsito hacia la Economía Popular y Solidaria.

Ante este desafío, las OSFPS y la institucionalidad pública que les apoya debe superar la visión centrada en resolver la problemática organizacional e institucional de su sector, bajo esa mirada institucional intrasectorial. El abordaje debe ser hacia el desarrollo de un Sistema Financiero Popular y Solidario al servicio de la Economía Popular y Solidaria, fundamentada en los principios y postulados de construcción de otra economía, es decir, en una economía para el Buen Vivir.

Las OSFPS, sobre la base de su historia y experiencia, deben perfeccionarse y proyectarse como un gran y cada vez más eficiente sector financiero, que gestiona instrumentos financieros y dan respuesta y acceso a las demandas de los emprendedores de la EP/EPS, incluyéndose pero diferenciándose positivamente dentro del Sistema Financiero Nacional.

## 11. Agenda de la revolución de las finanzas populares en la economía popular y solidaria (EPS)

En perspectiva de potenciar el desarrollo de las OSFPS, como parte de la EPS, dentro del SESS, el Gabinete Sectorial de lo Social del Gobierno Ecuatoriano, diseñó como parte de su Propuesta Emblemática de la EPS y SFPS, una agenda denominada la Revolución de las Finanzas Populares en la Economía Popular y Solidaria, planteando el siguiente objetivo, políticas y estrategias:

|             |                                                                                                                               |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo:   | Fortalecer el Sistema Financiero Popular y Solidario articulado entre sí, con la Banca Pública, y con la inversión productiva |
| Política 1: | Fortalecer, consolidar y articular entre sí a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (OSFPS)            |
| Política 2: | Articular al Sector Financiero Popular y Solidario con la Banca Pública y el Sistema Financiero Nacional.                     |

### 11.1. Estrategias para fortalecer, consolidar y articular entre sí a las OSFPS

- a. Crear un sistema de formación y capacitación continua a los directivos, funcionarios e integrantes de las OSFPS.
- b. Promover la dotación de personerías jurídicas y registros a los bancos comunales y cajas de ahorro y crédito.
- c. Desarrollar mecanismos para la dotación de servicios de fomento (programa de conectividad, sistema contable financiero, buró de información, cajeros automáticos, creación de tarjetas de débito, mantenimiento, equipamiento básico).
- d. Capitalizar los bancos comunales y cajas de ahorro y crédito para el emprendimiento productivo articulado a los entramados socioeconómicos priorizados.
- e. Promover el acceso al Sistema Nacional de Pagos a las entidades financieras.
- f. Crear un Sistema de Información de la Oferta de Servicios Financieros y no Financieros del Sector Financiero Popular y Solidario a nivel territorial.
- g. Formular un marco normativo que regule, controle, promueva y fomente al Sector Financiero Popular y Solidario.
- h. Formular regulaciones que promuevan el fortalecimiento de la gestión interna de las cooperativas de ahorro y crédito.
- i. Promover la cultura del ahorro y manejo de servicios financieros a la población articulada a la Economía Popular y Solidaria.
- j. Financiar al Sector Financiero Popular y Solidario vía segundo piso de la Banca Pública y de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias para canalizar crédito productivo a los entramados socioeconómicos priorizados.
- k. Crear el Fondo de Garantía de Crédito para la Economía Popular y Solidaria
- l. Crear el Fondo de Liquidez para el Sector Financiero Popular y Solidario.

11.2. Estrategias para articular al Sector Financiero Popular y Solidario con la Banca Pública y el Sistema Financiero Nacional

- a. Crear el Seguro de Garantía de Depósitos para el Sector Financiero Popular y Solidario
- b. Crear fuentes e instrumentos de fondeo para generar liquidez en el Sector Financiero Popular y Solidario
- c. Crear líneas de crédito preferenciales y diferenciadas para los entramados socioeconómicos priorizados

Si bien los objetivos de la política pública planteada son consistentes con los postulados del desarrollo del Sector Financiero Popular y Solidario, parte integrante de la Economía Popular y Solidaria, dentro del Sistema Económico Social y Solidario, aún no se ha desarrollado una parte importante de las estrategias definidas.

12. Aproximación al diagnóstico del sector y necesidad de nuevas herramientas para el desarrollo de las OSFPS

Como una aproximación al diagnóstico de la relación de las diversas organizaciones del SFPS con el Sector Público y el Privado, en perspectiva de generar insumos para avanzar en regulaciones que retengan y mejoren la captación de recursos del SFPS, presentamos algunos elementos.

En Ecuador el Sistema Financiero Privado está compuesto por 24 Bancos Privados, 4 Mutualistas y 10 Sociedades Financieras, por otro lado el Sector Financiero Popular y Solidario estaría compuesto por 947 cooperativas de ahorro y crédito y aproximadamente 12.000 Entidades Asociativas Populares y Solidarias de Ahorro y Crédito, entre Cajas de Ahorro y Crédito, Bancos Comunes y otras; mientras el Sistema Financiero Público, según los reportes de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, registra 5 instituciones, incluida la CONAFIPS.

La composición de las principales cuentas que los sectores financieros registran a junio del 2012, se presentan en el siguiente gráfico:

| Principales cuentas         | Sector privado |        | SFPS          |        | Sector Público |        |
|-----------------------------|----------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|
| ACTIVO                      | 31 345 107 709 |        | 4 670 553 344 |        | 5 218 739 006  |        |
| Fondos Disponibles          | 5 068 389 077  | 16,17% | 435 310 305   | 9,32%  | 382 146 010    | 7,32%  |
| Inversiones                 | 3 541 172 571  | 11,30% | 375 626 150   | 8,04%  | 941 965 677    | 18,05% |
| Cartera de Crédito          | 16 303 086 462 | 52,01% | 3 692 945 345 | 79,07% | 3 124 310 833  | 59,87% |
| PASIVO                      | 24 840 932 272 |        | 3 986 978 802 |        | 3 447 624 574  |        |
| Obligaciones con el público | 21 838 540 094 | 87,91% | 3 249 248 078 | 81,50% | 2 683 793 975  | 77,84% |
| PATRIMONIO                  | 2 726 565 084  |        | 683 574 542   |        | 1 715 935 147  |        |
| Capital Social              | 1 869 098 419  | 68,55% | 322 935 432   | 47,24% | 931 556 593    | 54,29% |

Se puede apreciar que las mayores captaciones las realiza el Sector Privado, representando el 79,57%, del total del Sistema Financiero Nacional. Igual comportamiento se presenta con el nivel de colocaciones, representando el 70,55% del total.

Sin embargo, es necesario tener en consideración dos aspectos:

El primero comprende la disponibilidad de información de 226 OSFPS del total de 12.947 organizaciones a nivel nacional, información obtenida de la base de datos de la CONAFIPS.

Y que el mayor nivel de colocaciones en función a los recursos que captan lo realizan las organizaciones de los Sector Público y del Popular y Solidario, organizaciones que colocan recursos, en mayor proporción a los volúmenes de captación de sus de sus socios o clientes.

| Sector         | Captaciones    | Colocaciones   | Relación |
|----------------|----------------|----------------|----------|
| Sector Privado | 20 864 251 234 | 16 331 628 424 | 78,28%   |
| SFPS           | 3 249 248 078  | 3 692 945 345  | 113,66%  |
| Sector público | 2 108 659 901  | 3 123 967 217  | 148,15%  |
| Total          | 26 222 159 213 | 23 148 540 986 | 88,28%   |

Otro elemento importante para el análisis está en el acceso de los socios y clientes a las organizaciones financieras, con relación a la apertura de cuentas. En el Sector Privado el valor mínimo requerido, en promedio entre las organizaciones, es de USD 200. Mientras el valor requerido por una Organización del Sector Financiero Popular y Solidario está entre los USD 20 a 50, dato obtenido de los indicadores de desempeño social que registra la base de datos de la CONAFIPS.

La información presentada pone de manifiesto otra de las tareas pendientes y requeridas para el fomento de las OSFPS – EPS, consistente en el desarrollo de nuevas herramientas de diagnóstico a nivel nacional, definidas desde la lógica del Balance Social que señala la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

Así mismo, se requiere potenciar el desarrollo de nuevos servicios financieros alternativos, complementarios a la concesión crediticia y el fortalecimiento de la inclusión e integración de las OSFPS en el Sistema Financiero Nacional.

El nuevo enfoque de Finanzas Populares y Solidarias implica superar orientaciones tradicionales de resolución de problemas económicos, de organización del ahorro, crédito y servicios financieros; significa también promover y orientar la producción de bienes y servicios, considerando las capacidades y potenciales de la EPS; ello significó superar barreras de exclusión que históricamente limitaron el desarrollo del Sector, barreras como el enfoque inapropiado de la gestión integral de riesgos del sistema financiero tradicional aplicado la EPS, o la equivocada percepción de la EPS como únicamente micro-empresa, y la inapropiada oferta de financiamiento crediticio que no consideró las características de la demanda específica de financiamiento de la EPS.

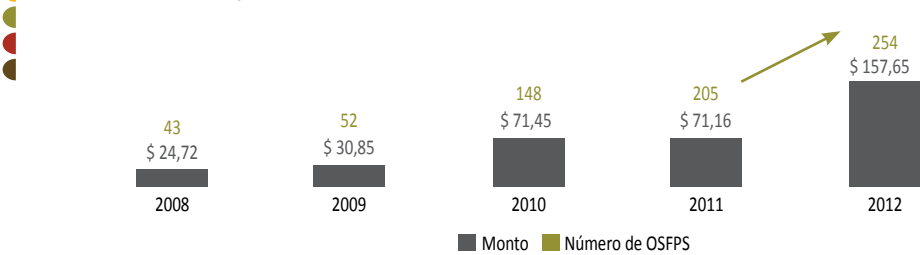
Aspectos que son de fundamental importancia para tener una clara comprensión de la contribución de la EPS y su SFPS en la transformación de la matriz productiva.

13. Resultados de la gestión de la CONAFIPS

La experiencia de la CONAFIPS permite tener una aproximación a la realidad del SFPS, evidenciando la diversidad de formas de organización social de ahorro y crédito, bajo principios sociales y solidarios, como parte integrante de la EPS. Lo que lleva a proponer una nueva política pública y regulación, apropiada a la realidad del SFPS, que tenga en cuenta aspectos de desempeño social y prudencia financiera.

En esta medida los principales resultados de la gestión de la actual CONAFIPS, sobre la base de información generada a diciembre del 2012 por el PNFPEES, organización pública del Gobierno Central que se convirtió en la actual institución financiera pública CONAFIPS. Presentamos los siguientes resultados de su gestión.

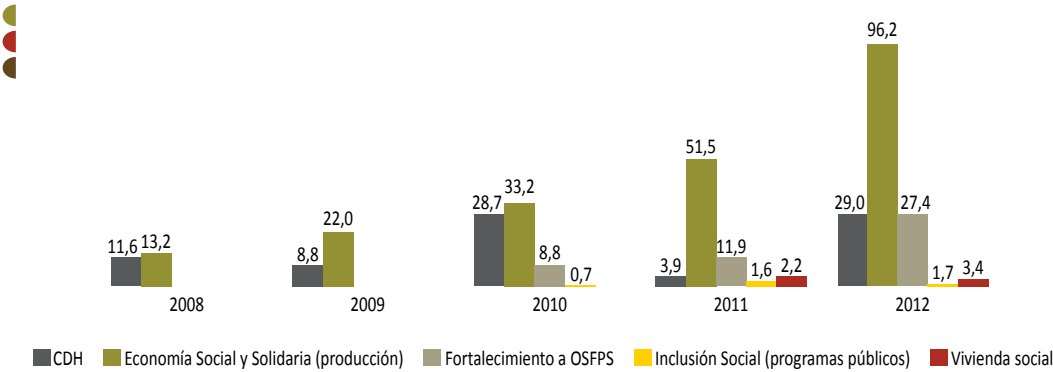
Colocaciones totales y números de OSFPS.



Durante la gestión de la CONAFIPS, la cartera creció en promedio el 69%, destacándose el crecimiento de los años 2010 y 2012 con el 132% y 122% respectivamente.

Fuente: CONAFIPS. Elaboración: CONAFIPS. Nota: La tendencia histórica considera el inicio de la gestión en el año 2008 como Programa Nacional de Microfinanzas.

Colocaciones por línea de crédito. Enero-diciembre. USD millones



Colocaciones focalizadas en el fomento de la producción de la pequeña y mediana empresa con USD 96 millones en créditos de economía social y solidaria, para aproximadamente cerca de 147 mil emprendedores.

Fuente: CONAFIPS. Elaboración: CONAFIPS. Las líneas de crédito de fortalecimiento a OSFPS e inclusión social inician operaciones en el año 2010 y 2011 respectivamente

Crédito por sector económico. Enero-diciembre. USD millones.

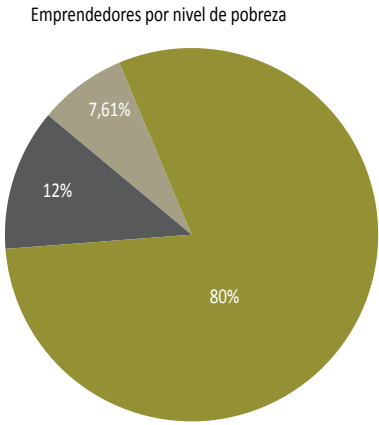
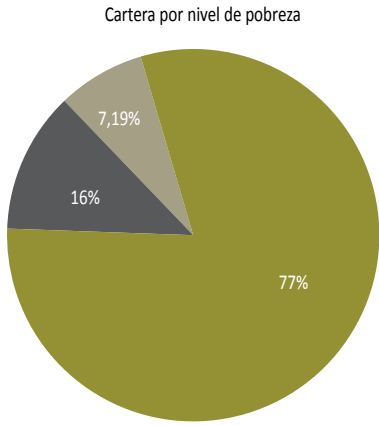


La mayor participación se encuentra en actividades de comercio al por mayor y menor, y actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, los cuales representan 37% y 30% respectivamente

Fuente: CONAFIPS. Elaboración: CONAFIPS. Se usa la clasificación realizada por el BCE. LA categoría "otros sectores" corresponde a sectores económicos donde la colaboración de la CONAFIPS no ha sido representativa.

Inclusión económica y social de los sectores vulnerables del país.

| Nivel de pobreza parroquial (NBI) | 2008-2012            |               |
|-----------------------------------|----------------------|---------------|
|                                   | Cartera USD millones | Emprendedores |
| Mayor al 65%                      | 272,66               | 324 661       |
| Entre el 38 y 65%                 | 57,61                | 49 704        |
| Menor al 38%                      | 25,57                | 30 856        |
| Total                             | 355,84               | 405 221       |



Fuente: CONAFIPS. Elaboración: CONAFIPS.

## 14. Retos y barreras pendientes de superación

Los diferentes postulados presentados en esta ponencia, en perspectiva de la construcción de un verdadero Sistema Económico Social y Solidario, en el cual, junto a la Economía Privada y Pública, subsista y se desarrolle la Economía Popular y Solidaria con su Sector Financiero Popular y Solidario, presupone el desarrollo de otro tipo de capacidades en los actores y agentes socio-económicos, en perspectiva de construir Sujetos Sociales que opten por otra sistema económico social y solidario, que como señala la Constitución del Ecuador del año 2008:

*“...reconozca al ser humano como sujeto y fin, propenda 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”<sup>8</sup>.*

Entre los retos y barreras pendientes de superación es prudente que se tome en consideración los siguientes aspectos:

- a. Impulsar el proceso de reforma productiva, es decir de reorganización de la matriz productiva, con una verdadera y efectiva integración de la Economía Popular y Solidaria y de su Sector Financiero Popular y Solidario;
- b. Retomar y actualizar la Agenda de la Revolución de las Finanzas Populares y Solidarias en la Economía Popular y Solidaria;
- c. Darle actualidad a las estrategias de la política pública para potenciar la integración de las OSFP de la EPS en el Sistema Financiero Nacional y Economía Social y Solidaria;
- d. Retomar la articulación interinstitucional del SFPS-EPS y con el Sector Público;
- e. Adecuar los productos y servicios financieros en función a la demanda y condiciones particulares de los emprendimientos de la EPS;
- f. Superar la atomización del microcrédito;
- g. Superar la insuficiente e inadecuada oferta financiera; y,
- h. Articular la oferta con la demanda de emprendimientos de mayor tamaño en la EPS.

8 Constitución del Ecuador, año 2008, Art. 283.



## Atributos y trayectorias deseables de instrumentos, instituciones y modalidades de finanzas solidarias, en la transformación de la matriz productiva del Ecuador<sup>1</sup>

Ruth Muñoz

Economista argentina, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Magíster en Economía Social (UNGS), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora Académica de la Maestría en Economía Social del Instituto del Conurbano (ICO-UNGS).

### Resumen

Las finanzas solidarias ocupan cada vez más espacio en las agendas de política pública aunque, en América Latina, la modalidad que más atención ha recibido es la microfinanciera. El trabajo se ocupa de las características y del papel que pueden tener algunos instrumentos e instituciones de diversas modalidades que constituyen las finanzas solidarias, en un marco estratégico como la transformación de la matriz productiva del Ecuador.

Esto exige dos condiciones. Por un lado, en virtud del acotado alcance de las microfinanzas en una perspectiva transformadora como la planteada, es preciso plantear una mirada más amplia a nivel de las modalidades financieras consideradas que, entre otras, incorpore al cooperativismo de ahorro y crédito, a las finanzas comunitarias y, fundamentalmente, a las denominadas finanzas del desarrollo. Y, por otro, las trayectorias deseables de los instrumentos e instituciones financieras aquí planteadas deben cumplir una condición necesaria, aunque no suficiente: que

<sup>1</sup> Artículo elaborado para la publicación que articula y sintetiza lo acontecido en el Seminario Internacional "Rol de la economía popular y solidaria y su aporte en el sistema económico social y solidario", organizado por el Instituto de Economía Popular Solidaria (IEPS), 24 a 26 de Julio de 2013, Quito.



lo financiero se adapte a las necesidades de los procesos económicos reales, tanto de producción como de reproducción y no éstos a lo financiero, como suele suceder.

Con estos puntos de partida, el artículo pone especial atención en las trayectorias de tres modalidades específicas: a) la adopción de un modelo de red federada en las cooperativas de ahorro y crédito (COAC); b) la deseable articulación con las COAC por parte de las cajas, bancos comunales y fondos comunitarios; c) las denominadas finanzas del desarrollo y la necesaria vuelta del péndulo hacia ellas, para recuperarlas desde una mirada innovadora, como pueden ser las finanzas solidarias, de la mano de una planificación pública que oriente su sentido.

## Introducción

Las finanzas solidarias son diversas modalidades que surgen en respuesta a las finanzas hegemónicas, que captan recursos de muchos para producir una creciente concentración y centralización entre pocos. Se basan en prácticas que se proponen democratizar los recursos financieros, encarando y problematizándolos para ponerlos al servicio de las necesidades de todos (Muñoz, 2009).

El objetivo de este artículo es ilustrar brevemente el alcance y el papel que pueden tener algunas instituciones e instrumentos de finanzas solidarias, en términos de una trayectoria deseable con miras a la transformación de la matriz productiva del Ecuador. Para hacerlo, nos inspiramos tanto en experiencias realmente existentes como en resultados de investigaciones y propuestas teóricas.

Dado el interés de este seminario en poner especial atención al papel de la economía popular solidaria (EPS) en dicha transformación, se abordan los instrumentos e instituciones financieras en términos de atributos deseables para tal fin y el papel de la política pública y de sus hacedores en ese marco.

Al respecto, es preciso aclarar que dado el carácter dinámico de las políticas de reconocimiento, promoción y regulación de la economía popular solidaria en Ecuador ante la reciente institucionalidad creada con la Constitución de 2008, la Ley Orgánica de la Economía Popular Solidaria (EPS) y del Sistema Financiero Popular Solidario (SFPS) y su reglamento, es posible que mucho de lo aquí expresado ya esté planificado o se esté implementando. Si bien no contamos con un estudio específico sobre el estado actual de dicho proceso, lo interesante del artículo es que aborda la cuestión financiera y su relación con la EPS desde una perspectiva sistémica que atraviesa las diversas modalidades financieras y permite tomar una perspectiva más integral.

Es relevante expresar que la perspectiva desde la que se encara el artículo es la economía social. Por razones de espacio y dado que otros trabajos se ocupan de desarrollar las especificidades de este abordaje, apenas se enuncia aquí que por “economía social” hacemos referencia a un proyecto político y a la subdisciplina desde la que trabajamos teóricamente, en un campo multidisciplinario en construcción, que se enriquece a partir de la reflexión sistemática sobre las prácticas que lo inspiran.

A su vez, con la categoría de economía social y solidaria (ESS) nos referimos a las prácticas realmente existentes, que se encuentran orientadas por la reproducción ampliada de la vida de

todos y no del capital. Ellas se basan en el reconocimiento de la economía social histórica (cooperativas, mutuales y asociaciones) y su deseable articulación con la “nueva” economía social o economía solidaria surgida desde mediados de la década de los setenta, a partir de las consecuencias del cambio en los patrones de acumulación y regulación, con iniciativas socioeconómicas populares cada vez más organizadas para satisfacer sus necesidades, movimientos sociales y demás manifestaciones que adquieren mayor relevancia pública fundamentalmente a partir de las expresiones del Foro Social Mundial con el lema de “otro mundo es posible”, “otra economía es posible”<sup>2</sup>. Dado que en el contexto ecuatoriano se han institucionalizado las categorías de “economía popular solidaria” (EPS), y de “finanzas populares solidarias” (FPS) o del “sistema financiero popular solidario” (SFPS), en este trabajo se simplificará y utilizarán, en gran medida, a la ESS como sinónimo de la EPS y a las FPS como sinónimo de las finanzas solidarias aunque no lo sean. De todas formas, no puede dejar de enunciarse que gran parte de los objetivos ambiciosos que se tienen sobre la EPS y las FPS requieren diferenciar sus componentes “populares” por un lado y “solidarios” por otro, con políticas también diferenciadas.

Como parte de este abordaje, se adopta el esquema de la economía mixta con tres sectores que propone Coraggio (2011): economía privada capitalista, economía pública estatal y la economía popular; con la economía solidaria en la intersección del centro, aunque con una base más amplia en la economía popular. Lo propio se hace con la adaptación y aplicación de Cardozo (2011) al sector financiero. Al respecto, el trabajo pone énfasis en el sector público, el popular y el solidario y, tanto por razones de espacio como por el relativo menor acercamiento al subsistema privado capitalista del sector financiero en el país, este no será abordado salvo en términos de su relación con el resto de los subsistemas. De todas formas, es pertinente aclarar que la perspectiva de economía social sostiene las consideraciones generales que son aplicables a todos los países de la región, planteando que se requiere avanzar en una mayor y mejor regulación y control de las entidades financieras con fines de lucro, lograr que parte de las captaciones sean canalizadas en forma de financiamientos a la EPS (como en Brasil), continuar incrementando las políticas hacia una mayor transparencia en la gestión, en la fijación de precios, en la protección a los consumidores financieros, sostener o volver a instaurar (según el país) el techo a las tasas de interés, entre otras.

Está claro que tales consideraciones tienen sentido en el marco de la perspectiva de la economía social. La mirada económica convencional aboga en otro sentido y es preciso no vulnerar la vigilancia epistemológica y el reconocimiento permanente de que estas políticas de promoción de la EPS y del SFPS se están dando en un marco de disputa claro. Es interesante ilustrar esta disputa a partir de las expresiones de un documento de trabajo del BID que sostiene: “(...) las intervenciones estatales inapropiadas, sobre todo aquellas que distorsionan el mercado, suelen tener como resultado consecuencias negativas no deseadas, lo que incluye disminuir el acceso de los clientes al microfinanciamiento. Las anécdotas de los administradores microfinancieros<sup>3</sup> en Ecuador señalan que los límites a las tasas de interés impuestos por el gobierno de ese país impiden que las IMF sirvan a los pobres, lo cual es contrario a sus intenciones declaradas. El tamaño promedio más grande de los préstamos de las IMF en Ecuador respalda la postura de los administradores” (Campion, Kiran Ekka, Wenner, 2012:30).

2 Una síntesis de este pensamiento desde la perspectiva aquí desarrollada, se puede reconstruir, por ejemplo, a partir de gran parte de los contenidos expuestos y problematizados en la Colección Lecturas de economía social que se lleva adelante en el marco de las ediciones UNGS ([http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones\\_temas/43](http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones_temas/43)).

3 Cabe aclararse que en el documento original dice “administradores macrofinancieros” pero en línea con el texto que recoge opiniones de administradores de instituciones microfinancieras –IMF–, se detecta que es un error y se corrigió para ser expuesto en este trabajo.

Podría responderse a cada una de estas expresiones con la mirada alternativa de la economía social, pero eso requeriría de espacio que no tenemos. Solo se menciona que la eliminación de los techos a las tasas de interés obsesiona a estos sectores y que la argumentación de los costos operativos altos de estas operaciones esconde las ambiciones de ganancias siempre desmedidas de las instituciones financieras con fines de lucro (sean especializadas en microfinanzas o no) y que es necesario hacer el planteo de quiénes pagan esas altas tasas y con qué. Vale la pena retomar aquí lo expresado por Coraggio (2006) desde la perspectiva de la economía social al respecto de que “El descubrimiento de que “los pobres pagan”, ha llevado a pensar que sus actividades generan excedentes que justifican el cobro de altas tasas de interés y costos de gestión. A esta argumentación se agrega la de que, después de todo, es una relación voluntaria, y que si toman el crédito es porque les resulta beneficioso. Otra mirada puede advertir que no es con excedente económico que se pagan esos costos, sino con medios de vida indispensables para la dignidad humana, con niños que no van a la escuela ni tienen acceso a salud y se ponen a ayudar a su madre presionada por el pago de las cuotas del microcrédito, con condiciones de vivienda insalubres, con ingresos netos inferiores a un salario de mercado. La justificación de esos costos debe ser críticamente analizada, no solo con argumentos morales sino con información empírica” (Coraggio, 2006: 4-5).

Hay otro aspecto en que se hace evidente el contraste de las dos miradas: mientras la cuestión de los montos de créditos mayores es criticable por parte del trabajo del BID (según su visión minimalista o del alivio de la pobreza en el mejor de los casos), es una necesidad del campo de la EPS para lograr el reconocimiento de las iniciativas que trascienden lo individual o familiar.

El trabajo se inicia con una breve presentación sobre los principales instrumentos, instituciones y modalidades que constituyen las finanzas solidarias, de lo que se observa que las microfinanzas son un tipo de modalidad, con instrumentos bien específicos, pero que existe un conjunto mucho más amplio del que debe echarse mano en términos de política pública para lograr los pretendidos objetivos de transformación que en el seminario se están discutiendo. A continuación, se da cuenta de una cuestión transversal a todas las modalidades e instrumentos abordados. Se trata de la necesaria y estratégica orientación y uso de los instrumentos e instituciones financieras en función de las necesidades los procesos reales de producción y reproducción. Con ese punto de partida, el trabajo se ocupa luego de tres modalidades financieras, haciendo referencia a algunos instrumentos, prácticas e instituciones que, a nuestro juicio, tienen un papel particularmente clave para mejorar el desempeño de la EPS y, de esta forma, tender a mayores contribuciones hacia la transformación de la matriz productiva del país. En primer lugar, nos ocupamos de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC); luego, de las cajas, los bancos comunales y los fondos comunitarios y, finalmente, de las “finanzas del desarrollo”. El artículo se cierra con unas breves reflexiones que enfatizan los atributos deseables a alcanzar por parte del SFPS y la EPS para afianzar su papel transformador.

## Instrumentos, instituciones y modalidades de finanzas solidarias

Una consecuencia de la definición de finanzas solidarias propuesta al inicio es que, al contrario de las finanzas convencionales regidas por la maximización de ganancias privadas en plazos cada vez más cortos, las finanzas solidarias utilizan instrumentos financieros básicos como el

ahorro y el crédito para realizar una intermediación que apunta a satisfacer necesidades, tanto de la producción (por ejemplo, crédito para lograr la adaptación de tecnología que mejore las condiciones de trabajo), como de la reproducción (por ejemplo, ahorros para la compra de la vivienda).

Estas se distinguen<sup>4</sup> por quienes ofrecen estos servicios y quienes los utilizan. Entre quienes los ofrecen hay una diversidad de instituciones y de prácticas heterogéneas, entre las que se destacan<sup>5</sup>:

- las *finanzas populares* que muchas veces no llegan a conformarse en instituciones formales, pero dan cuenta de prácticas difundidas entre los sectores populares para la satisfacción de sus necesidades (como el autofinanciamiento entre familiares y vecinos, los círculos de ahorros rotativos, el ahorro no monetario, entre otras);
- las *finanzas comunitarias* con fondos, cajas, bancos comunales y demás prácticas e instituciones que operan a una escala comunitaria y, en general, son gestionadas por las comunidades que le dan origen y no entre grupos o fracciones de las mismas (de ahí la principal diferencia con la tecnología microcrediticia de banca comunal);
- las *finanzas cooperativas*, con secciones de crédito en cooperativas que se dedican a actividades no financieras, cooperativas de ahorro y crédito, cajas cooperativas de ahorro y crédito, bancos cooperativos y los diversos organismos de integración con los que cuentan (pueden ser los propios bancos cooperativas, centrales cooperativas de nivel regional y/o nacional, federaciones, etc.);
- las *microfinanzas* que logran salirse de los debates y enfoques tanto minimalistas como del alivio de la pobreza y abordar a la EPS reconociendo sus diversos agentes, actores y sujetos. Es decir, alejándose de la práctica microfinanciera convencional que la aborda como un “pequeño gueto donde se encuentra ubicada la economía popular cuando trabajamos con pequeños créditos dirigidos al capital circulante” (Días Coelho, 2004: 273), quien más adelante agrega: “la construcción de los productos financieros alternativos pasa así a una dimensión de integración comunitaria y territorial que la diferencia de una perspectiva del sector económico de microfinanzas”;
- las *finanzas éticas* que aplican “criterios positivos” para promover determinadas actividades (como el financiamiento de actividades de comercio justo y solidario) y “criterios negativos” de rechazo a otras (como las actividades que impactan negativamente el medioambiente), que tienen altos estándares de transparencia y buscan el involucramiento de todos los actores (*stakeholders*) en el uso y la gestión de los instrumentos e instituciones financieras éticas (por ejemplo, a través de depósitos rotulados según las preferencias de los ahorristas que fijan prioridades para el destino de

4 Por razones de espacio, en este trabajo no se puede profundizar sobre la tipología e instrumentos de finanzas solidarias. Un desarrollo al respecto, puede encontrarse en trabajos anteriores: Muñoz Ruth, “Finanzas para la economía social”. Cartillas de Economía Social N°1 Los Polvorines, UNGS, 2007. Disponible en [www.riless.org](http://www.riless.org) Muñoz Ruth, “Finanzas solidarias” en Cattani, A.; Coraggio, J.L.; Laville, J.L. (org.). Diccionario La Otra Economía. Buenos Aires, UNGS-CLACSO Ed. Altamira, 2009.

5 No hacemos referencia aquí a las modalidades de finanzas solidarias del Ecuador sino a sus expresiones más difundidas a lo largo de diversos países, tanto del Sur como del Norte.

sus ahorros); esta modalidad constituyó los denominados bancos éticos e instrumentos de ahorro ético, inversión ética o “socialmente responsable”;

- los sistemas de intercambios sin moneda (trueques) o con monedas sociales que suelen operar con reglas claras de uso y emisión de las monedas, buscando priorizar la función de medio de intercambio;
- las políticas públicas que utilizan instrumentos de las diversas modalidades anteriores, aunque en particular, predominan los de las microfinanzas del alivio de la pobreza y los instrumentos e instituciones propios de las denominadas finanzas del desarrollo (bancos públicos de desarrollo, bancos públicos de fomento);
- experiencias tanto de modalidades como de instrumentos denominadas de hibridación de recursos, cuando combinan lógicas y recursos mercantiles, no mercantiles y/o no monetarios, desarrolladas por Laville y Eme (2004).

En América Latina, quienes utilizan estos instrumentos y se relacionan con las instituciones de finanzas solidarias son fundamentalmente los sectores populares y las iniciativas que emprenden, juntos con otros, para satisfacer sus necesidades. Para con ellos, las finanzas convencionales se relacionan en términos de racionamiento (en calidad de prestatarios, por ejemplo), sometimiento a condiciones de acceso netamente desfavorables (como puede ser la inclusión a través de microcréditos a tasas que a veces triplican las de las empresas convencionales de primera línea<sup>6</sup> y costos en términos de tiempo por la tecnología de selección y monitoreo entre pares) o discriminación oportunísimamente (aceptándolos como ahorristas y rechazándolos como prestatarios por ejemplo).

Es oportuno al respecto recordar las características de las iniciativas de ESS con respecto a sus principios y modos de gestión, la estructura de ingresos, la capitalización y las garantías que tienen, las que marcan, en gran medida, su relación conflictiva y desfavorable con las instituciones financieras privadas convencionales. Para hacerlo, nos basamos en el desarrollo de Lebossé (1998) que establece una comparación entre la ESS y el prestatario ideal que las instituciones financieras convencionales tienen en mente.

Los principios y modos de gestión de la ESS, estos ofrecen a los banqueros un panorama muy diferente a la figura del empresario individual con muchos talentos, dueño y administrador de su negocio, muy distinto a las asociaciones de trabajadores que toman las decisiones a través de mecanismos de democracia interna, con responsabilidad y experiencias colectivas y no necesariamente propietarios de los medios de producción;

En cuanto a la estructura de ingresos, hace que los banqueros desconfíen de su viabilidad de largo plazo. Especialmente cuando parte de los ingresos provienen de la venta de bienes o servicios al Estado o de subsidios. Cambios en la política del gobierno, pueden llevar a cambios en los flujos de ingresos de la ESS, lo que promueve la desconfianza del sector bancario a la hora de otorgarle créditos.

6 Para la literatura especializada en microfinanzas, esta comparación es incorrecta ya que el crédito del sistema financiero formal no está efectivamente disponible “a los pobres” y, por tanto, es pertinente hacer comparaciones con las tasas de los usureros (“chulqueros” como dicen en Ecuador). En general, resulta que las tasas de las microfinanzas se suelen ubicar entre las tasas usureras y las del sistema financiero formal. Desde una economía sustantiva y entendiendo a los sectores populares y la EPS como sujetos de derechos, esta argumentación resulta inaceptable y ningún esfuerzo es suficiente cuando se trata de ofrecer servicios financieros al precio lo más bajo posible e, incluso, como se plantea en el último punto, desmercantilizándolos.

En relación con la baja capitalización y, frecuentemente, las estrategias de ganancias modestas, la hace parecer muy frágil ante el mínimo cambio económico. Además, debido a su naturaleza colectiva, los beneficios generalmente son distribuidos entre los miembros como salarios o reducción en los precios y mejoras en los servicios.

Finalmente, las garantías que tienen son limitadas debido a que mantienen muy pocos “activos negociables”. Sin embargo, su solvencia depende de cuánto estén enraizadas en su comunidad, es decir, del reconocimiento social que tengan sobre sus experiencias y la calidad del servicio que provean.

Tener en cuenta estas especificidades y valorar la ESS es una condición necesaria del conjunto de modalidades que configuran las finanzas solidarias las que, por lo demás, suelen manifestarse en la práctica de forma mixta los sectores populares y las iniciativas que emprenden para satisfacer sus necesidades a y compleja.

## Finanzas sujetas a las necesidades de los procesos socioeconómicos reales

En la literatura económica, la discusión sobre la relación entre finanzas y “desarrollo” no tiene la jerarquía que debiera, menos aún en el marco de financierización de la economía, la desintermediación, las crisis cada vez de mayor intensidad y los fenómenos de “burbujas financieras” o “burbujas inmobiliarias” que, de ser vistas como anomalías, al manifestarse cada vez de forma más recurrente, deberían pasar a ser objeto de estudio específico para avanzar más firmemente en políticas de protección de los usuarios, regulación y control.

En general, sigue sin haber conocimiento suficiente ni consensos básicos sobre los efectos que las actividades financieras tienen en las actividades de la economía real, en debates marcados entre monetaristas y keynesianos o nekeynesianos o entre metalistas y antimetalistas, entre otros.

### Del crédito fundamentalmente para fines productivos a instrumentos financieros y monetarios adecuados a las necesidades productivas y reproductivas

- Créditos hipotecarios
- Créditos comerciales
- Cuentas de ahorro con fines específicos (suavización del consumo según estacionalidad y ciclos productivos, fiestas, emergencias, etc.)
- Servicios de cobros, pagos, envíos de remesas, etc.
- Garantías no solo entre individuos sino entre organizaciones de la EPS
- Dinero virtual, pago por celular
- Fideicomisos para la construcción, en relación con otros, y gestión de servicios públicos

- Financiamiento de becas de estudios
- Capital de riesgo de proximidad
- Puestos en ferias populares con servicio de cobro electrónico
- Monedas sociales
- Bancos de recursos u horas
- Créditos en especie
- Combinación entre servicios (créditos y subsidios al mismo tiempo, con los mismos destinatarios para distintos fines)
- Y la lista puede seguir..., pero alcanza hasta aquí en tanto la misma tiene solo el sentido de ilustrar con algunos ejemplos.

En ese marco, consideramos aquí que las finanzas pueden incidir positivamente sobre los procesos socioeconómicos reales, lo que se sostiene en parte por la evidencia de que cada caso reconocido como exitoso en el marco de ESS, dio origen a una entidad financiera asociada o surgió a raíz del acompañamiento de esta o se vinculó en relaciones virtuosas con entidades financieras, en general, de tipo cooperativo. El caso de los pioneros de Rochdale y la caja de lo que actualmente es Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) son ejemplos ilustrativos de lo que estamos afirmando.

Sin embargo, es preciso advertir que esta relación positiva se da bajo algunas condiciones bien precisas y delimitadas, siendo la más relevante que los instrumentos financieros busquen constituirse en satisfactores de las necesidades de quienes los utilizan, tanto para fines productivos como fines reproductivos y que efectivamente se constituyan como tales y no que lo real se esté adaptando a lo financiero, en función de la oferta efectivamente disponible.

Esto implica un constante proceso de estar “tironeando” o “jalando” las finanzas desde lo real, tanto en términos de lo actualmente existente como de sus potencialidades y aspiraciones. Requiere conocer las dinámicas reales en todas sus actividades y esferas (producción, intercambio mercantil, no mercantil y hasta no monetario, consumo, etc.) con diagnósticos participativos a nivel multiescalar de los que se deriven planificaciones y ajustes permanentes que involucren a todas las instituciones financieras posibles de ser incorporadas y un uso de instrumentos financieros que logren paulatinamente ir avanzando en el tallado de la nueva matriz productiva.

En términos de las políticas, es preciso salirse de la imagen simplificada de servicio financiero como crédito o microcrédito a tasas subsidiadas para ser utilizados solo en fines productivos, para avanzar hacia esquemas más complejos que den lugar a la necesidad de diversificación de los servicios financieros a los que efectivamente accede la EPS y los que necesita para jugar el papel que se le está requiriendo, en un marco de orientación sobre el destino de los fondos públicos que recibe y el uso de los instrumentos financieros. Es decir, se apunta aquí a una planificación que incorpore lo financiero en cada uno de sus componentes, de la forma más específica y concreta posible.

Si se trata, por ejemplo, de las políticas de promoción de la producción y el consumo de quínoa en el marco de la soberanía alimentaria, debería apuntarse a conocer cuáles son las condiciones de vida, trabajo y producción de los productores campesinos y de las comunidades originarias; cuáles son sus ciclos productivos; cómo satisfacen sus necesidades de consumo en períodos sin ingresos monetarios; cómo comercializan, quiénes consumen, etc. Desde lo financiero, podrían combinarse políticas de asistencia en base a subsidios para sostener la vida mientras el ciclo de producción no genera ingresos mercantiles; o para financiar el proceso de calidad social o de los respectivos sellos de “comercio justo”, “producción orgánica”, o similares, que permiten obtener mejores inserciones mercantiles; junto con créditos convencionales para mejoras productivas para incorporar o adaptar desarrollos tecnológicos.

A su vez, en el marco de estos últimos, podrían priorizarse entre los financiamientos para la I+D con los que cuenta el Estado, a las iniciativas denominadas de “tecnología social” o “tecnología para la inclusión social”, que llevan a la práctica los principios de la ESS tanto en artefactos como en las relaciones entre estos con los trabajadores/productores/consumidores y la comunidad. Los mismos son muy heterogéneos (innovación tecnológica en maquinarias y herramientas; desarrollos en materia de software libre; disposición y circulación en las plantas de producción, desarrollos y/o adaptaciones en materia del aprovechamiento de energías alternativas o en la gestión integral de residuos) y producen impactos importantes en los procesos, productos, resultados y productividades de las experiencias y a nivel intersectorial y requieren ser apoyados por parte del Estado, también, financieramente.

Además del financiamiento a través de subsidios o créditos en condiciones favorables, podrían promoverse sistemas de garantías estatales y/o colectivas solidarias o mancomunadas, junto con créditos comerciales<sup>7</sup> que favorezcan la adquisición, comercialización y acompañamiento de estas prácticas, con miras a densificar las cadenas productivas entre proveedores de insumos, productores, distribuidores, comercializadores y consumidores o usuarios.

### El Banco Palmas (Conjunto Palmeiras, Fortaleza, Ceará-Brasil) “Sistema integrado de crédito, producción, comercialización, consumo y felicidad humana”

Su génesis se encuentra en 1973, cuando una favela es trasladada a la periferia de Fortaleza a una zona rasa, sin viviendas ni servicios de ningún tipo. Las familias comienzan a organizarse y en 1981 nace la Asociación de moradores do Conjunto Palmeiras. Años después arman un plan estratégico a 10 años con el lema de “habitando lo inhabitable” que prioriza la urbanización. En 1997 los vecinos evalúan que lograron la urbanización pero que continúa la pobreza. En 1998 nace el Banco Palmas.

- Autodenominado Banco Comunitario de Desarrollo (BCD) que ofrece: moneda social de circulación local, créditos individuales para emprendimientos, créditos en moneda social para consumo, pago de servicios públicos, algunos servicios bancarios.

<sup>7</sup> El crédito comercial orientado a facilitar procesos como éstos, es un instrumento históricamente descuidado en la región y de relativa sencilla implementación. No podemos seguir hablando en abstracto de la necesaria mayor articulación, vinculación o densificación de cadenas productivas y de intercambio en la EPS cuando se sigue dando que la mayor parte de los intercambios se realizan en efectivo, mientras que las empresas convencionales con fines de lucro tienen sofisticados sistemas de cobro y pagos, con una gran diversidad de instrumentos financieros que no requieren del dinero en efectivo (con todas las ventajas y potencialidades que esto tiene).

- Moneda social Palmas
- Tarjeta de crédito Palma Card
- Microcrédito focalizado en los “completamente excluidos”
- Bairro escola de trabalho
- Mapeo de la producción y del consumo local
- Central de comercialização
- Palma Limpe
- En 2003 nace el Instituto Palmas<sup>1</sup>, para gestionar el conocimiento y la difusión de las prácticas de economía solidaria del Banco Palmas
- Entre otras iniciativas...

Fuente: libro “Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando” y [www.bancopalmas.org.br](http://www.bancopalmas.org.br)

Un caso interesante, que da cuenta de la alta incidencia de prácticas de finanzas solidarias estratégicamente encastradas en procesos socioeconómicos reales, lo ofrece el Banco Palmas<sup>8</sup> de Brasil. Entre otras cuestiones, realiza mapeos de compras para el consumo familiar y de abastecimiento de los emprendimientos de economía popular del Conjunto Palmeiras y sobre cuáles son las ofertas disponibles, orientando la producción en ofertas no existentes o caras en el barrio, junto con la búsqueda y logro de una creciente aceptación de la moneda social que emite para lograr pagos hasta, incluso, de gas, combustible e impuestos.

Singer (2013) se refiere a este caso y lo valora muy positivamente, al tiempo que informa que esa experiencia, en vinculación con la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) a su cargo, contribuyeron a la conformación de más de 80 de los denominados Bancos de Comunitarios de Desarrollo, localizados en 17 estados del Brasil.

Al plantear el alcance que tiene en términos de políticas públicas de promoción de la economía solidaria (según la categoría utilizada en Brasil), sostiene: “en este momento, políticas de economía solidaria están siendo inauguradas en todos los continentes, destacándose los gobiernos de Brasil, Quebec, Francia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Cuba. Es un momento en el que la osadía promete resultados auspiciosos. Los 15 años de historia del Banco Palmas son la comprobación de que Brasil y Venezuela – existen más de 3 mil bancos comunitarios en Venezuela que contribuyen para que sea el país menos desigual de América Latina- ofrecen las pruebas más convincentes de que es posible y que no hay por qué hesitar” (Singer, 2013: 39).

## Cooperativas de ahorro y crédito: de un modelo atomizado a uno federado

En este apartado abordaremos las modalidades financieras. La primera de ellas es la de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC), modalidad histórica en el marco de la EPS pero que, sin embargo, a lo largo de los países de la región se observa que en general no logran privilegiar como “clientes/socios” a la ESS y que priman en las carteras de crédito los individuos y las empresas convencionales aunque de baja escala (mipymes).

A su vez, la potencialidad de estas organizaciones es tal que se encuentran fuertemente presionadas por transformarse en entidades convencionales. Existe un debate sobre la governance interna y el tamaño ideal dentro del que aparece como una propuesta interesante que plantea la creación de nuevas COAC vinculadas, en lugar de la política de crecimiento desmedido propio de las entidades convencionales. En este contexto, no es dato menor que todas las que optaron por el crecimiento al ritmo de las reglas del mercado financiero terminaron desmutualizadas<sup>9</sup> y, dentro de la modalidad microfinanciera, lo mismo sucedió con las ONG que comenzaron en la década de los setenta a ofrecer microcrédito y ya a inicios de los noventa habían logrado cambios en las legislaciones y habían conseguido constituirse en los primeros bancos especializados en microfinanzas con fines de lucro, con un comprobado “desvío en la misión institucional” según la literatura especializada. El caso del Banco Solidario de Bolivia, del que en parte proviene el homónimo ecuatoriano, fue el primero en adoptar este camino.

Claramente, el mercado financiero a nivel local, nacional y global promueve y premia este comportamiento que, en términos de economía social, se consideran pérdidas o fugas de experiencias y recursos en tanto se aleja de la racionalidad reproductiva y asume las reglas del sector financiero hegemónico.

Si bien no hemos realizado una investigación específica sobre las COAC en el Ecuador, de los intercambios establecidos en diversas instancias de discusión y formación<sup>10</sup>, el crecimiento desmedido y, en general, la imitación de las prácticas financieras de los bancos privados convencionales por parte de muchos directivos, las disputas por los límites a las sucursales que fija la nueva normativa, la baja escala de cada COAC cada una con su propia marca y logo, la alta competencia en los mismos territorios, la desatención del ámbito rural y de las ciudades pequeñas y hasta medias, la baja participación de los socios y hasta el desconocimiento de sus propia condición de socios, son expresiones repetidas entre distintos miembros del campo de la EPS, todo lo cual da cuenta de rasgos de desmutualización, en particular, en las COAC reguladas por la SBS.

Al respecto, Fischer (2005) propuso un interesante modelo que distingue entre redes federadas y redes competitivas y/o atomizadas. El autor entiende que una red es de tipo federado cuando reúne simultáneamente las siguientes características:

9 La cuestión de la desmutualización de las COAC y los bancos cooperativos, se viene problematizando desde hace años, fundamentalmente a partir de casos renombrados como el CERA de Bélgica y el Credit Agricole de Francia, que adoptaron estrategias de capitalización y crecimiento netamente capitalistas. Para profundizar sobre esta tendencia y las discusiones al respecto, se sugiere la lectura de: International Cooperative Banking Association –ICBA-, “Capital, demutualization and governance” Journal N° 11, 1999. Disponible en: [www.icba.coop/images/stories/pdf/1999-journal.pdf](http://www.icba.coop/images/stories/pdf/1999-journal.pdf)

10 En particular, los cursos de posgrado “Finanzas sociales y moneda social” dictados en el IAEN, con cerca de 100 estudiantes en general trabajadores de distintas dependencias y niveles del Estado y las Primeras Jornadas de Supervisión de la Economía Popular Solidaria organizadas por la Superintendencia de Economía Popular Solidaria (SEPS).

8 Este año la experiencia festejó sus 15 años y produjo el libro: Núcleo de Economía Solidária NESOL-USP e Instituto Palmas, Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando. São Paulo, A9 Editora, 2013. Disponible en: <https://cirandas.net/nesol-usp/biblioteca/financas-solidarias/livro-banco-palmas-15-anos-web.pdf>

- presentación al público con una imagen unificada o una marca nacional;
- estructuras de segundo nivel o más altas que funcionan bajo el principio de subsidiariedad (tienen la función de asistir o funcionar solamente como capacidad suplementaria (por ejemplo, proporcionan servicios que no pueden ser provistos por las cooperativas de primer nivel y que requieren de economías de escala como la supervisión, asistencia en manejo de riesgos, compensación de fondos, etc.);
- límites de posibilidades de expansión a las sucursales bajo necesidades geográficas definidas, profesionales u otras restricciones de vinculación;
- estructura de triple función: de representación, operativa y de autorregulación y supervisión (para obtener y evaluar la información de la supervisión prudencial, supervisar las prácticas empresariales, intervenir en instituciones irregulares, redes de seguridad y seguros de depósito).

Si no satisfacen simultáneamente estas cuatro características, son una red competitiva (ausencia de restricciones de vinculación que limitan la expansión) y/o atomizada (ausencia de integración o que exista una federación que las integre pero no pase de asumir la función representativa).

Analizando 16 sistemas maduros de COAC, el autor obtuvo que los que tenían rasgos federados, con reglas aparentemente rígidas y limitantes en términos capitalistas, dieron cuenta de una mayor fortaleza que el modelo competitivo/atomizado. Encontró que estaba sobre o muy por encima de una frontera eficiente que construyó a partir de diversas combinaciones de indicadores relativamente convencionales dentro del sistema financiero. Entre los casos destacados de redes federadas, se encuentra el sistema alemán, que ilustran las potencialidades de este modelo y ofrecen una clara orientación para la promoción, regulación y control sobre las COAC ecuatorianas que son competitivas y atomizadas.

### Algunas cifras del cooperativismo de ahorro y crédito alemán

- Más de 150 años de funcionamiento;
- 1.171 bancos cooperativos (BC) locales o de base, plenamente integrados en el sistema de pagos y la supervisión bancaria (1er piso);
- 17 centrales regionales (2do piso);
- 2 bancos cooperativos centrales (3er piso), su figura jurídica es de S.A., cuyos propietarios son las cooperativas de base;
- 16 millones de socios y 30 millones de clientes:
- BC + cajas de ahorro (propiedad de los estados locales) son el 80% de la banca universal;
- 16% de los activos del mercado;

- C/4 adultos, uno es copropietario de un banco cooperativo;
- Es un sistema cohesionado: afiliación obligatoria a una de las 2 federaciones, respetan los principios de regionalidad entre las cooperativas de base y de subsidiaridad entre los tres pisos del sistema cooperativo, manejan la misma imagen corporativa
- Es sólido: “en 70 años los clientes de los BC no perdieron ni un marco o un euro en su cooperativa, gracias a eficientes mecanismos de control y la protección de depósitos”
- Calificación Fitch y Standard and Poor’s “A+” para todo el sector financiero cooperativo, no hay BC “malos” y “buenos”.

Fuente: Armbruster y Arzbach, 2009.

### Articulaciones necesarias y deseables entre fondos comunitarios, cajas y bancos comunales con las cooperativas de ahorro y crédito

En Ecuador existe una gran diversidad de prácticas de finanzas populares y comunitarias, entre las que se destacan los fondos gestionados por las comunidades originarias, las cajas y bancos comunales y COAC de pequeña escala, en general, no reguladas por la SBS sino por el MIES.

Un caso de articulación entre EFLs y COAC que permitió envío y recepción de remesas

Un convenio entre:

- El Banco Central del Ecuador
- la Caixa Catalunya
- CODESARROLLO que se propuso integrar como último eslabón del servicio a las EFLs

Permitió que 5 EFLs de la Red de Estructuras Financieras Locales Alternativas del Austro, corporación civil (REFLA) en las provincias de Azuay y Cañar (con alta migración internacional), puedan transferir remesas provenientes desde España para ser entregadas a los destinatarios en sus propias ventanillas con el costo más bajo de transferencia de remesas en la zona (2,9 euros si el monto no excedía los 3.000 euros mensuales). Ha contribuido a:

- la disminución de los costos de transacción
- la proximidad en los sitios de entrega
- mayor seguridad para los perceptores
- mayor capitalización de las entidades de finanzas populares
- comunidades más dinámicas y con iniciativas de desarrollo local

Fuente: Ortega, 2009.

Es interesante en este marco la categoría “estructuras financieras locales” (EFLs) que se utiliza en el país, que trasciende la mera existencia de entidades individuales. Según el FUNDER-FEPP<sup>11</sup>, las EFLs son “los bancos comunales, cajas y cooperativas de ahorro y crédito que a través de la captación de ahorros y colocación de créditos permiten dinamizar la economía financiando actividades productivas que generan nuevos recursos en la localidad bajo los principios de autotayuda, autogestión y control social”.

Sin duda que avanzar en articulaciones operativas de las COAC no solo entre éstas como veíamos en el punto anterior (como puede ser con el uso de la figura de las cajas centrales) sino, además, con este otro tipo de instituciones, resulta una trayectoria deseable para avanzar en la transformación tanto del sistema financiero como de la matriz productiva.

En el recuadro se describe una experiencia de articulación para el servicio de remesas que, según Ortega (2009) “constituye un hito en la relación entre finanzas populares y remesas en Ecuador”. Articulaciones como éstas debieran ser la regla y no la excepción y la nueva institucionalidad debería permitir avanzar en ese sentido.

Al respecto, vale la pena recuperar la tipología de estrategias de transformación institucional que plantea Seibel (1997), con posibles modificaciones y ajustes que pueden hacer las instituciones para jugar un papel efectivo como intermediarios financieros para la microeconomía de toda comunidad. Dependiendo de la infraestructura institucional, el autor considera cuatro estrategias principales de transformación:

- Adaptación de instituciones financieras formales al entorno local (downgrading): cuando existen instituciones formales locales con potencial de adaptación a las demandas de la microeconomía local;
- Ampliación de instituciones financieras no formales (upgrading): cuando existen instituciones no formales locales con potencial de ajuste;
- Vinculación de instituciones financieras formales y no formales (linkage): cuando hay instituciones formales y no formales, con potencial de ajuste y sentido de la cooperación;
- Creación de nuevas instituciones locales (innovation): en el caso de que no existan o sean escasas las instituciones formales y no formales efectivas o adaptables.

El autor manifiesta que es esencial tener en cuenta que no existe un único enfoque y que lo apropiado depende de las circunstancias y condiciones locales, las cuales deben ser evaluadas cuidadosamente. Por razones de espacio no es posible tratar cada punto aunque sería interesante hacerlo. Alcanzamos por lo pronto a ver que ejemplos como los de CODESARROLLO con las EFL ilustran las potencialidades de la estrategia 3 en tanto articula estas estructuras, sus miembros, sus recursos y trayectorias.

Una estrategia como esta, en un marco de regulación cooperativa basada en el respeto de los principios de subsidiariedad y territorialidad, puede lograr mayores equilibrios regionales, según las demandas y recursos disponibles entre territorios, articulados por instituciones financieras solidarias que sean miembros de una misma red.

## Vuelta del péndulo: de las microfinanzas a las “finanzas del desarrollo” para la transformación de la matriz productiva y el buen vivir

Las denominadas finanzas del desarrollo surgen con la agenda desarrollista posterior a la segunda guerra mundial y dieron lugar a la creación de instituciones e instrumentos financieros de propiedad y gestión estatal que formaban parte de la batería de herramientas de política para el logro del desarrollo nacional, tal y como se lo entendía en la época.

Los bancos de desarrollo fueron fundamentales en esas estrategias. Nacieron con el objetivo de asignar los flujos de inversión para el desarrollo en forma directa y autónoma del mercado financiero, con tres funciones específicas (Miceli, 2005):

1. financiar el proceso y el plan de desarrollo definido como el apoyo crediticio al flujo de inversiones públicas y privadas, con el objetivo del crecimiento económico de largo plazo y el cambio de condiciones cualitativas del sistema productivo y de la sociedad;
2. financiar la infraestructura de obra y provisión de bienes públicos;
3. constituirse en banca de fomento, esto es, financiar y atender a un conjunto de sectores productivos y sociales postergados y/o racionados por el sector privado por problemas atinentes a la escala de operación, las fallas de mercado o la relación entre resultado esperado y riesgo.

### Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) de Brasil

Según expresa en su página, el BNDES es una empresa pública federal vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil y es el principal Agente de Desarrollo del país. Tiene como objetivo apoyar emprendimientos que contribuyan al desarrollo del país, al aumento de la competitividad de la economía y la elevación de la calidad de vida de su población.

Desde su fundación en 1952, desempeña un papel clave en el fomento y financiamiento de la expansión de la industria y la infraestructura del país, con una participación destacada en el apoyo a las inversiones en la agricultura, comercio y servicio, las mipymes y las inversiones sociales (referidas a la educación y salud, agricultura familiar, saneamiento básico y ambiental, y transporte colectivo). Su actuación considera también el apoyo a la exportación, la innovación tecnológica, desarrollo socioambiental sostenible y a la modernización de la gestión pública.

Ofrece varios mecanismos de apoyo financiero a empresas de todos los tamaños y sectores económicos. Contempla financiamientos de largo plazo a costos competitivos, para el desarrollo de proyectos de inversión y la comercialización de máquinas y equipos nuevos. Las alianzas con instituciones financieras y agencias permiten la diseminación del crédito y posibilita un mayor acceso a los recursos del Banco. En cualquier negocio apoyado, se hace hincapié en tres factores estratégicos: innovación, desarrollo local y el medio ambiente<sup>12</sup>

11 [www.fepp.org.ec](http://www.fepp.org.ec)

12 [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

A su vez, es interesante y auspicioso que el banco esté siendo criticado y transformado (aunque sea mínimamente) a partir de exigencias sociales de una mayor dedicación a la economía solidaria, motivo por el cual incorporó un área específica según explica Cruz (2011), siendo una iniciativa interesante la “Plataforma BNDES” donde varias organizaciones problematizan su sentido, estrategias e instrumentos a partir del planteo del “BNDES que tenemos y el BNDES que queremos”<sup>13</sup>. Es decir, la entidad financiera pública, puesta en discusión social y políticamente.

Con la institucionalización del neoliberalismo, a partir de mediados de los setenta empezaron a surgir fuertes presiones para avanzar en la liberalización financiera lo que tenía como principal blanco de ataque este tipo de instrumentos de política. Se desestimaron los procesos que acompañaron y los buenos resultados que obtuvieron, poniendo énfasis en las fallas y provocando un proceso bastante generalizado (salvo excepciones, como el BNDES) de resignación de la primera función, traspaso a la banca multilateral la segunda y desmantelamiento, privatización y/o conversión de los bancos de desarrollo en bancos de fomento especializados, en general, en microcréditos y/o sistemas de garantías para pymes.

Como desarrollamos en Muñoz (2007), el movimiento microfinanciero se convirtió en un sujeto clave en estas transformaciones, en particular, su enfoque minimalista que enfáticamente critica los supuestos resultados decepcionantes que tuvieron las finanzas del desarrollo y pugna por la institucionalización de las denominadas “mejores prácticas” (entidades privadas, con fines de lucro, que operaran en los sistemas financieros formales) que serían las que más pobreza lograrían aliviar en virtud del mayor alcance e impacto que tienen.

Morduch (2000) denominó a esa afirmación como el “cisma microfinanciero” y sostuvo que no tiene consistencia lógica ni empírica al ser formulada como una proposición general.

Nos interesa aquí resaltar algunas de las afirmaciones que el autor analiza y en las que se basan los minimalistas, en virtud de que han calado hondo en los hacedores de política de nuestros países y que, a nuestro juicio, son creencias que obstaculizan un papel más adecuado de las entidades, instrumentos y políticas públicas a nivel financiero. Se trata de las siguientes afirmaciones: “los programas subsidiados son ineficientes y, por tanto, condenados a fallar”; “el crédito subsidiado generalmente termina en las manos de los no-pobres”; “los programas de microfinanzas exitosos deben ser no-gubernamentales”; “el crédito subsidiado socava la movilización de ahorros”. A la que podemos agregar la idea de “al Estado no se le devuelven los créditos”, que es de las más difundidas. Al respecto, Morduch sostiene que cada una de ellas se basa en la experiencia de algunos programas, en algunos lugares, en algunos momentos. Pero, como proposición general, se queda en extrapolaciones lógicas problemáticas, supuestos inapropiados o mala interpretación de la evidencia disponible” (Morduch, 2000:620).

13 [http://www.choike.org/documentos/Plataforma\\_BNDES\\_esp.pdf](http://www.choike.org/documentos/Plataforma_BNDES_esp.pdf)

El devenir de las finanzas del desarrollo en microfinanzas

| Variable                                             | 1950-70                                                                                                                                          | 1970-90                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Desde 1990                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Enfoque emergente y objetivos                        | Finanzas del desarrollo: especialmente crédito subsidiado a sectores prioritarios para el desarrollo<br>Objetivos: lograr el desarrollo nacional | Etapa constitutiva de las microfinanzas que se apoya en:<br>La focalización del microcrédito<br>La reformulación de las finanzas del desarrollo<br>Las teorías de represión y profundización financiera<br>El reconocimiento e institucionalización de las finanzas informales<br>El paso del “crédito agrícola” a las “finanzas rurales”<br>Objetivos: alivio de la pobreza y profundización financiera | Microfinanciamiento comercial, centrado en la demanda y la competencia en el mercado. Surge el cisma microfinanciero.<br>Objetivos: reducir la vulnerabilidad, profundización financiera y rentabilidad. |
| Imagen de la población objetivo                      | Pequeños productores rurales cuya pobreza podía ser superada con créditos que indujeran aumentos en su productividad                             | Microemprendedoras sin garantías, receptoras de microcrédito para financiar inversiones que aumentarían sus ingresos                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Grupo heterogéneo de hogares vulnerables con vidas complejas y necesidades varias                                                                                                                        |
| Actores y eventos centrales<br>Oferta de primer piso | Especialmente los Estados nacionales (finanzas como instrumento de política) y el cooperativismo financiero                                      | ACCION, Grameen, FINCA, USAID, Universidad del Estado de Ohio, ONG.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Banco Mundial con la creación del CGAP (95); Cumbre del microcrédito (97), ONU declara al 2005 año internacional del microcrédito (98), llegada a Wall Street (94)                                       |
| Oferta de primer piso                                | Organismos estatales, especialmente de alcance nacional y cooperativismo financiero                                                              | ONG no reguladas, cooperativismo financiero                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Nacen ONG reguladas y microbancos (BancoSol; 92); los bancos comerciales irrumpen en la escena                                                                                                           |
| Situación del “mercado” en cuanto a la oferta        | El dinero prácticamente no es tratado como una mercancía                                                                                         | Monopolios u oligopolios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Monopolios u oligopolios. En zonas con concentración de oferta (como Bolivia), comienzan a despuntar los resultados de la competencia                                                                    |
| Servicios financieros                                | Especialmente créditos, prioridad a sectores estratégicos para los planes nacionales de desarrollo                                               | Un solo producto: microcréditos a través de grupos solidarios e individuales, para fines productivos y depósitos en general, compulsivos.                                                                                                                                                                                                                                                                | Es la “era de los servicios microfinancieros”: amplio rango que incluye depósitos, remesas, seguros, créditos para diversos fines, etc.                                                                  |

Fuente: Elaboración propia en Muñoz, 2007.

Se trata de argumentaciones sostenidas en el claro interés por mercantilizar la moneda y los instrumentos financieros y que hoy en día, amerita rever y contextualizar. En esa línea, se expone a continuación un cuadro (que no se desarrolla por razones de espacio) en el que se resumen los principales aspectos de lo que fue el devenir de las finanzas del desarrollo en microfinanzas en América Latina. Camino que, considerando los aprendizajes experimentados, debe desandarse para recuperar el papel estratégico de los bancos de desarrollo en nuestros países en la actualidad para logros como los de la transformación de la matriz productiva.

Esta evolución da cuenta de las pérdidas en términos socioeconómicos y políticos sufridas a raíz del desmantelamiento de las finanzas del desarrollo, siendo necesario que nuestros Estados recuperen como herramienta de política, por ejemplo, el ofrecer crédito en forma directa a sus destinatarios.

A continuación, se presenta un punteo breve sobre aspectos a problematizar para intentar hacer volver el péndulo hacia las finanzas del desarrollo, para que las instituciones financieras estatales sean recreadas de forma innovadora y en línea con las especificidades y lineamientos estratégicos de cada país, en este caso, del Ecuador:

- Las instituciones y los instrumentos financieros ofrecidos desde el Estado deben seguir los lineamientos de la planificación económica, lo que implica, entre otras cuestiones, recuperar la figura de sectores y actores/sujetos estratégicos no definidos por intermediarios privados ni por los mercados.
- Esa planificación y las políticas que de ella se deriven, en términos de economía social, deben ser co-construidas junto con los sujetos de las políticas y co-evaluadas de forma permanente con dispositivos sencillos específicamente diseñados para dar cuenta de los rumbos adoptados, los procesos, los resultados e impactos.
- Ella debe plantearse a nivel multiescalar, desde lo local, lo regional, lo nacional, América Latina y la inserción y las relaciones a nivel global; trascendiendo la escala microeconómica y jerarquizando lo meso territorial, meso sectorial y la unidad producción-reproducción (por ejemplo, a través de cadenas productivas y de comercialización completas, analizando el papel de la EPS en las diversas estructuras de mercado territoriales y sectoriales, y viendo desde lo financiero cómo mejorar su captación de excedentes);
- A nivel institucional, es preciso recuperar las funciones de banca de desarrollo y de financiamiento de la obra pública y la provisión de bienes públicos, además de la de fomento; sea como banca de segundo piso o llegando a los sujetos promovidos directamente.
- Al respecto, Singer (2005) propone una nueva arquitectura financiera que instaure una red comunitaria de finanzas solidarias, con fuerte presencia en las comunidades más pobres, capacitada para captar el ahorro de los socios y ofrecerles crédito para planes de desarrollo y bancos públicos de los gobiernos federal, provinciales y municipales, especializados en crédito popular, para suplir fondos de financiación de inversiones de mayor monto (y también a mayores plazos, agregamos aquí).
- Ampliar el alcance a nivel multiescalar, reconociendo y potenciando la existencia de prácticas como la articulación de instituciones para la captura de remesas y reinversión a nivel comunitario; avanzar en la integración regional de los diversos bancos de desarrollo a nivel de UNASUR y dar una mayor institucionalidad y alcance a propuestas como el Banco del Sur, el uso del SUCRE y, en general, tematizar el uso de monedas sociales que facilitan los intercambios y creen mejores condiciones para la acumulación en términos de economía social (Plasencia, 2012).
- La cuestión de la gestión de estas instituciones es un gran tema de discusión que hace indispensable la incorporación de sectores sociales en la misma, incluso considerando esquemas de co-gestión.

- A nivel de instrumentos, es preciso avanzar en la diversificación de instrumentos financieros utilizados, por ejemplo, reconociendo el potencial del SFPS para la movilización de ahorros y convertirlos en una política específica de reinversión para la transformación productiva desde lo local.
- Sobre los créditos, hay elementos importantes a recuperar de las microfinanzas por parte de las entidades estatales y, de hecho, el ex - Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria y la actual Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias lo vienen haciendo con gran eficiencia y eficacia según se evidencia en PNFPEES et al (2012).

Existen, en particular, dos aprendizajes de las microfinanzas a ser tenidos en cuenta por parte de las políticas públicas con una mirada más ambiciosa que el mero alivio de la pobreza: a) la necesaria cercanía en términos culturales y territoriales entre las instituciones financieras y los prestatarios, lo que refuerza la importancia de las articulaciones que se plantearon en el punto sobre las EFL, planteado en otros términos también en las propuestas de Singer antes mencionadas; y b) algunas de las innovaciones tecnológicas que desarrollaron para garantizar las altas tasas de repago (selección y monitoreo entre pares, sustitutos de garantías reales, entre otras) pueden ser de utilidad en el marco de las nuevas políticas de FPS, ante la evidencia de la mala calidad de las carteras de los bancos de desarrollo pre-reforma financiera liberal y luego de ella. Sin duda, ellos pueden reconfigurarse desde la perspectiva de la economía social, pasando a ser más transparentes para los usuarios/destinatarios, en particular en lo relativo al nivel y los componentes del costo financiero total; buscando mecanismos que no trasladen todos los costos de la selección, control y monitoreo hacia los prestatarios y, de esa forma, bajando los niveles efectivos de las tasas de interés; también que no se constituyan como garantes solamente entre individuos sino entre organizaciones, etc.

- a. Sin embargo, dado el acotado alcance que tiene el microcrédito para procesos de desarrollo desde lo local, profundamente analizado en Muñoz (2007), es preciso avanzar hacia estrategias más complejas y con sentidos bien claros:
  - que *orienten el uso de los microcréditos* (y no que dicho uso sea únicamente una decisión de los mercados);
  - que *no sólo financien fines productivos* (como las microfinanzas suelen exigir), sino también *fines reproductivos* y entre estos últimos, propuestas que den cuenta de la multiplicidad de necesidades de las organizaciones de la economía solidaria y de los sectores populares, ya que hay un énfasis muy grande en el mejoramiento de la vivienda, que si bien muy importante, no es la única necesidad a ser satisfecha. Al respecto, es importante que se pase a jerarquizar lo reproductivo, más allá del satisfactor con el que se encare, es decir, tanto si las necesidades son satisfechas de forma mercantil como si se utilizan otro tipo de mecanismos (producción para el autoconsumo, intercambio o consumo solidario, etc.);
  - con *montos mayores* de crédito, para salirse del enfoque de alivio de la pobreza y abogar por la promoción de la EPS, con énfasis en sus expresiones “solidarias”, que tienen una escala más grande, con mayores potencialidades y alcances para la transformación productiva;

- con *mayores plazos* para el repago de la deuda, según las inversiones que todo proceso estratégico requiere<sup>14</sup> y *esquemas de repago* acordes con los ciclos de producción y reproducción;
- con *garantías que trasciendan la base individual* (e incorporen a las organizaciones e iniciativas colectivas) y que no sólo sean “solidarias” en el sentido instrumental que plantean las microfinanzas (todos los miembros de los denominados grupos solidarios deben responder por la totalidad del importe del crédito sino que se avance en el uso de garantías mancomunadas, es decir, dividida proporcionalmente entre todos quienes dieron su aval.
- Lograr la diversificación de los instrumentos financieros, apuntando a que el microcrédito no sea el único ni el principal instrumento financiero utilizado como herramienta de política de financiamiento de la EPS.
- En línea con el subpunto anterior, establecer políticas con instrumentos diversos según las necesidades y potencialidades de los agentes, actores y sujetos a los que se dirijan las políticas. Planteando, por ejemplo, subsidios para la consolidación de actividades de organizaciones de la economía solidaria que, de los diagnósticos realizados, hayan emergido como particularmente estratégicas para la transformación de la matriz productiva; garantías para que accedan a créditos del ámbito privado o del SFPS; créditos con tasas subsidiadas, para la etapa de pre-start-up de otras iniciativas que apunten a resolver cuellos de botella de la industria del país que puedan ser resueltos por parte de la EPS; instrumentos financieros que faciliten los intercambios entre organizaciones de la EPS a nivel nacional y global, aumentando a su vez las inserciones en las prácticas de comercio justo; entre otros.
- Incorporar herramientas de evaluación adecuadas a los fines de los lineamientos estratégicos que tengan las políticas, tanto a nivel ex ante al uso de los instrumentos financieros como ex pos. Las mismas requieren de algunos atributos: considerar la integralidad de las prácticas; ser multivariables, contar con indicadores tanto de resultados como de procesos, cuantitativos y cualitativos; ser construidas e implementadas junto con los agentes, actores y sujetos de la política, entre otros. Este punto es de relevancia y preocupa la inadecuación que se viene dando al respecto. Por ejemplo, el PNFPEES adaptó la herramienta de evaluación de desempeño social de CERISE y se la aplica a las COAC que son intermediarias de los fondos del programa. Sin embargo, la adaptación no incluyó el cambio de las dimensiones (“focalización sobre los pobres”; “adaptación de productos y servicios”, “mejoramiento del capital político y social” y “responsabilidad social”) y eso hace que sea útil para el fin del alivio de la pobreza o de la responsabilidad social empresarial/corporativo, pero que sean insuficientes para los fines de la promoción de la EPS y el SFPS. Esto es así, entre otras cuestiones, por no poner en discusión la focalización en lo que denominan “los pobres” y no plantear como variables la articulación entre ellos y el resto de la sociedad analizando, por caso, el potencial de las organizaciones de economía solidaria al respecto.

## Reflexiones finales

Este trabajo ha apuntado a ampliar la mirada más convencional sobre el papel de las finanzas como instrumento de política pública, en este caso, de las finanzas solidarias a ser utilizadas fundamentalmente por una economía popular y solidaria que se está proponiendo jugar un papel estratégico en la transformación de la matriz productiva del Ecuador.

Al hacerlo, se han enfatizado algunos atributos deseables a alcanzar por parte del SFPS y la EPS para afianzar sus potencialidades, a través de algunos caminos posibles y énfasis explícitos e implícitos. Se destacan entre ellos, en primer lugar, que los instrumentos e instituciones financieras solidarias orienten y respondan a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de los procesos socioeconómicos reales que se buscan promover y que sean construidos e implementados según los lineamientos de planificación pública hacia la transformación productiva, lo que plantea una estrecha relación entre servicios financieros y servicios no financieros.

En segundo lugar, lograr una mayor escala en el volumen de las operaciones y reconocer no solo las potencialidades de la economía popular y de las finanzas populares, sino también las de las iniciativas colectivas de la economía solidaria, con servicios financieros adecuados (mayores montos, plazos más largos, esquemas de devolución según los ciclos productivos y reproductivos, garantías asequibles para el sector, etc.).

En tercer lugar, evaluar en territorios específicos el real alcance e impacto de las microfinanzas como instrumento de política más allá del alivio de la pobreza y buscar una mayor diversificación de los servicios financieros utilizados, para estar más acompasados con las verdaderas necesidades tanto de la producción como de la reproducción de las mayorías.

En cuarto lugar, mejorar la relación entre las entidades del SFPS y la EPS, en tanto las primeras son prestamistas que conocen las especificidades de la segunda y con la que comparten principios operativos que deben ponerse más en práctica, dejando de lado las amenazas de la banca tradicional y la literatura en la que se sustenta sobre las posibles consecuencias negativas a causa del aparentemente perfil más riesgoso de la EPS.

Por otro lado, incrementar las relaciones y articulaciones entre instrumentos e instituciones al interior de las modalidades financieras y entre ellas, con énfasis en los principios de subsidiaridad y territorialidad.

Y, por último, que tanto las experiencias nacionales como internacionales aquí brevemente expuestas puedan ser consideradas como antecedentes para las transformaciones con los cuales andar en ese proceso.

Consideramos que la instancia del seminario que nos convocó fue un escenario provechoso para debatir, intercambiar y lograr propuestas políticamente viables acordes con la estrategia de discriminar entre las políticas de alivio de la pobreza y avanzar hacia políticas más estructurales, sin dejar de sostener a las primeras pero, a su vez, profundizar la línea que considera a la EPS un sujeto socioeconómico estratégico para el país, con miras a ensanchar los horizontes de posibilidad del buen vivir para todas y todos los ecuatorianos en un marco de relaciones respetuosas con la naturaleza del país.

14 Vale aclarar que la falta de financiamiento a largo plazo para la inversión no es solo propia de la EPS sino que también se ha encontrado a nivel de las pymes en la mayoría de los países de América Latina. Para más detalles, véase: Stallings Bárbara y Studart Rogerio, “Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada”. Libros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) N° 90, 2006. Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Referencias bibliográficas

Armbruster Paul y Arzbach Matthias, *El sector financiero cooperativo de Alemania*. 6ª. ed., San José de Costa Rica, Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), 2009. Disponible en: [www.dgrv.org](http://www.dgrv.org)

Campion Anita, Kiran Ekka, Rashmi y Wenner Mark, “Las tasas de interés y sus repercusiones en las microfinanzas en América Latina y el Caribe”. *Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) N° 177*, 2012. Disponible en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Cardoso Geovanny, “Expansión de las finanzas populares: el rol del Estado”. *Presentación en el Foro Regional de Finanzas populares y Solidarias en Riobamba*, Ecuador, 2011. Disponible en: [www.finanzaspopulares.gob.ec](http://www.finanzaspopulares.gob.ec)

Coraggio José Luis, “Territorio y economías alternativas” en Acosta, A.; Martínez, E. (eds.) *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ediciones Abya Ayala, 2011.

\_\_\_\_\_, “El financiamiento de la economía social. La perspectiva de la economía social” en Vuotto Mirta (edit.). *El financiamiento de la economía social: actores e instrumentos*. Los Polvorines, ICO-UNGS, 2006.

Cruz Antonio, “La acumulación solidaria. Los retos de la economía asociativa bajo la mundialización del capital”. *Revista Estudios Cooperativos*, Vol. 12 (1). UEC-SCEAM-UdelaR. Montevideo, 2011.

Dias Coelho Franklin, “Finanzas Solidarias” en Cattani, A. (comp.) *La otra economía*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2004.

Fischer Klaus, “Governance, regulación y desempeño de intermediarios financieros mutuales” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) *Finanzas y economía social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2005.

Laville Jean Louis y Eme Bernard, “Renovación y diversidad de prácticas” en: Laville, J.L. (comp.) *Economía social y solidaria. Una visión europea*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2004.

Lebossé Joel, *Micro-financing and local development*. París, OCDE, 1998.

Miceli Felisa, “Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento” presentación en “Sistema financiero y banca de fomento”, área temática “Desarrollo económico y equidad” del Plan Fénix, 2005. Disponible en: [www.econ.uba.ar/planfenix](http://www.econ.uba.ar/planfenix)

Morduch Jonathan, “The microfinance schism”. *World Development* Vol. 28, N° 4, 2000.

Muñoz Ruth, “Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: el Banco Social Moreno y Horizonte” en Muñoz, R.; Verbeke G.; Carbo-netti, C.; Ozomek, S. *Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas*. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2007.

Muñoz Ruth, “Las modalidades financieras emergentes en los procesos de desarrollo local. Aportes para la construcción de una agenda de investigación-acción desde la perspectiva de la economía del trabajo” en Gonzales Butron, M. A.; Conde Bonfil, C. (coords.) *Finanzas populares y desarrollo local*. México, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; Centro Michoacano de Investigación y Formación “Vasco de Quiroga”, 2008.

Muñoz Ruth, “Finanzas solidarias” en Cattani, A.; Coraggio, J.L.; Laville, J.L. (org.). *Diccionario La Otra Economía*. Buenos Aires, UNGS-CLACSO, Ed. Altamira, 2009.

Ortega, Carlos Ernesto. *Finanzas populares y migración: tejiendo la red para el desarrollo local*. Ediciones FEPP. Quito, 2009

Plasencia Adela, *La moneda para otra economía*. Buenos Aires, Eds. Imago Mundi – UNGS, 2012.

Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria de Ecuador. “Evaluación Integral de Instituciones Financieras, que Operan en el Ámbito de las Finanzas Populares. Manual de Aplicación de Metodología de Evaluación”. Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social. Quito, 2009.

Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria – PNFPEES; Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Ecuador. Ecuador: Economía y finanzas populares y solidarias para el buen vivir. Quito, 2012.

Seibel Hans Dieter, “Upgrading, downgrading, linking, innovating: Microfinance development strategies. A systems perspective”. Working Paper N° 1997-6. Development Research Center, University of Cologne, 1997. Disponible en: [www.uni-koeln.de](http://www.uni-koeln.de)

Singer Paul, “Contribución para una política nacional de crédito popular” en: Federico Sabaté, A.; Muñoz, R.; Ozomek, S. (comps.) (2005) *Finanzas y economía social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*. OSDE-UNGS. Buenos Aires, Editorial Altamira, 2005.



## Pichincha en la economía solidaria

Gustavo Baroja

Economista por la Universidad Nacional de Colombia. Es actual Prefecto de la provincia de Pichincha. Ha sido consejero provincial. Consultor de proyectos en los ámbitos social y económico en instituciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas. Ha publicado cartillas de capacitación administrativa y financiera para microempresarios.

En el proceso de cambio que vive nuestro país ya no nos preguntamos si es posible construir el socialismo desde el gobierno, hoy nos ratificamos en que estamos construyendo en América Latina el socialismo del buen vivir o el socialismo del siglo XXI. La construcción de la revolución ciudadana, y con ello de nuestra propuesta latinoamericana de la economía solidaria, constituye una alternativa al sistema capitalista.

Kant nos decía que el primer paso para la superación del sistema vigente es el uso público de la razón, lograr que los ciudadanos discutan, cuestionen el sistema vigente. Por eso, sin dudar, decimos que ser de izquierda hoy es construir economía solidaria como instrumento de un cambio de sistema.

Hoy no les propongo que hagamos un ejercicio de uso público de la razón, quiero aportarles elementos para el debate.

### Economía solidaria

Este trabajo se inscribe en el debate sobre la posibilidad de la construcción de una alternativa colectiva al sistema capitalista, por el simple hecho de mantener la esperanza en que este sistema mejorará. Lo que está en juego aquí es la reproducción de la civilización como una forma de existencia acorde con el desarrollo humano y tecnológico que alcanzó la humanidad.



El debate está abierto y este trabajo es un aporte a la introducción al tema, aún faltan muchos aspectos específicos a ser tratados sobre la economía social y solidaria, pero lo que se busca es arrancar con una construcción social de la que todos somos responsables.

La temática que se aborda tiene que ver con la necesidad y los requisitos mínimos para la construcción de una alternativa a la formación social capitalista, como una breve explicación sobre la diversidad de economía existente, no en un modelo de producción sino en una formación social y por último un acercamiento a lo que serían los elementos de la economía solidaria.

El debate está abierto, el pensamiento crítico heredero de Marx, Lenin, Mariátegui, Agustín Cueva, Bolívar Echeverría deberán ser las guías en este proceso de transformación revolucionaria del Ecuador.

## Una alternativa al neoliberalismo

No debe haber un momento exacto en el que una propuesta ideológica, económica, política – como el neoliberalismo- se pueda declarar como fracasada; al ser una construcción social ésta deberá ir decantando de a poco, sobre todo para quienes sembraron más expectativas en su aplicación y también para quienes fueron los principales actores desatendidos, decepcionados o excluidos.

Aquí en esta América morena sabemos que el neoliberalismo no fracasó, cumplió con los objetivos para quienes los construyeron en el consenso de Washington; generó los mayores niveles de pobreza y exclusión que se conocieron. La mayor desigualdad se hizo realidad aquí siendo, según el indicador de Gini, América la zona de mayor desigualdad social, donde los ricos eran cada vez más ricos y los pobres cada día más pobres. Por eso el fracaso neoliberal es para quienes pensamos y tenemos esperanza de vida, de cuidado de la naturaleza, de sacar a la gente de la pobreza, porque como sistema los neoliberales triunfaron destrozando las esperanzas de este país.

### La construcción de una propuesta alternativa e integradora

Por razones objetivas y subjetivas, y sobre todo por la falta de legitimidad en su construcción y los nefastos resultados de su aplicación, el neoliberalismo debe desaparecer. En las sociedades los cambios no son mecánicos, siempre hay algo que se resiste a morir y algo que no termina de nacer. Pero sobre lo que sí debemos clarificarnos es que hay que buscar alternativas porque este modelo basado en el mercado y en la libertad individual está llegando a su fin.

Ahora las propuestas deben ser construcciones colectivas que contengan características de permanente cuestionamiento a su accionar teórico-práctico, pero sobre todo, sin olvidar que la crítica construye y nos legitima.

### Una propuesta integral

Un elemento básico a considerar es cuestionarnos sobre si la propuesta de construcción de una economía solidaria y popular (o comunitaria) debería cubrir todos los accionares de la vida social o solo remitirse al tema del desarrollo económico.

Entonces, desde los movimientos sociales, desde la sociedad, se han ido construyendo propuestas que tienen integralidad y cubren los aspectos más importantes de la vida de las sociedades.

Desde lo político se plantea la democratización de la sociedad, entendida ésta no solo como el origen legítimo y legal del gobierno en función de elecciones libres y voluntarias, sino la extensión de la democracia integral a la sociedad; democratizar la escuela, la familia, la empresa. Mientras más espacios sean democráticos, mejor será la calidad de la democracia.

En lo social, la propuesta debe propender a la construcción de una sociedad incluyente e integradora, con espacios para todo tipo de manifestación y construcción de movimientos sociales, que no necesariamente deben inscribirse en la movilización política sino en la reivindicación sectorial, gremial, de minorías y en exclusión.

En lo ambiental —ecológico—, sabemos que si el ritmo de consumo del mundo continúa con la misma tendencia necesitaríamos cuatro planetas para poder cubrir las necesidades de todos. Esta propuesta debe plantearse desde otra sociedad. Debemos trabajar urgentemente sobre temas como remediación y conservación del planeta y racionalización del consumo.

En lo económico, se centra la propuesta en una economía basada en el trabajo, en el valor de uso antes que en el valor de cambio. Pero es a partir de la nueva visión sobre la economía que se construye la propuesta que hoy nos interesa exponer: la de una economía concebida en la necesidad de producir y consumir lo que se necesita, superar la economía que desperdicia recursos y seres humanos, que acumula por el simple hecho de la acumulación, superar el consumismo.

## La economía solidaria y popular

Avanzar en la construcción de un concepto sería el ideal de esta propuesta, sin embargo se ve como una meta difícil de lograr. Debemos acercar varias metodologías para la construcción y comprensión de los elementos que nos acerquen a un concepto válidamente aceptado.

Hoy, economía solidaria son los emprendimientos personales o el trabajo doméstico, también las cooperativas de ahorro y crédito. En este contexto hemos puesto a los artesanos de tagua y a quienes hacen pintura en las calles de Quito, entran los formales (artesanos inscritos) y los informales (vendedores ambulantes), es decir es una construcción amplia, que creo que por rigurosidad y necesidad operativa, más temprano que tarde tenderá a poner límites y sobre todo tendencias.

### Elementos que podrían constituir la economía solidaria

Tenemos dos grandes grupos de elementos que podrían ser constituyentes de la economía solidaria:

Elementos naturales:

- La gente
- La naturaleza y sus recursos
- Los apoyos públicos y/o privados

## Principios sociales:

La solidaridad, la necesidad gregaria, el respeto a la equidad de género etc.

Y sobre todo consideramos que hay un elemento ético en todo este tipo de relaciones.

## Elementos operativos:

- La asociatividad
- La planificación
- La formación y/o capacitación
- El financiamiento
- La ejecución del proyecto
- El control o veeduría
- La evaluación y su retroalimentación

La construcción de otra economía no en función de una sociedad de mercado sino con mercado, en donde reconocemos la existencia de esa construcción social (el mercado), pero que debe ser controlado y regulado. Es necesaria la construcción de una alternativa al sistema existente.

La construcción de una alternativa al sistema implica una variedad de consideraciones y diagnósticos, la simplicidad de la explicación unicausal para los problemas sociales no existe (o es muy cómoda y genera engaño), así que lo que he querido con esta exposición es dejar elementos para el debate y ojalá este continúe con desarrollo menos generales y más específicos sobre los aportes y expectativas de una construcción económica alternativa al sistema capitalista.

## La Economía Solidaria en el Gobierno de la Provincia de Pichincha, cómo pensar una Visión de Desarrollo desde lo Territorial

Durante décadas el país ha buscado abrir su economía, diversificar sus fuentes de ingreso, e incluir nuevos sectores productivos, pero la poca o ninguna intervención del Estado debido a su visión neoliberal generaron un proceso inequitativo en el desarrollo productivo<sup>1</sup>, en el cual se desarrollaron sectores fuertes con inversión privada, y los sectores productivos primarios vinculados al sector agropecuario o a pequeñas unidades familiares no recibieron ningún incentivo.

Este sector estaba invisibilizado, sin reconocer que son estos actores los que: construyen, alimentan, mantienen el paisaje rural que hace de nuestro país y de Pichincha un territorio único por su producción, su cultura, su gastronomía.

<sup>1</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES; Recuperación de Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bional 2007 – 2009

La constitución del 2008 reconoce tres sectores de la Economía, la Pública la Privada y de la Economía Popular y Solidaria, este reconocimiento y la normativa para el desarrollo de este sector (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, el Código de la Producción) han permitido entender una forma de pensar el desarrollo económico desde el territorio.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) define el rol, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) con competencias específicas lo que ha permitido ver y articular acciones territoriales para favorecer el desarrollo no solo desde una visión de productividad sino desde las capacidades de cada territorio.

El fomento productivo implica un entendimiento de las tres economías de su articulación de su complementariedad de una visión del territorio en el cual la red de actores productivos generan acuerdos, alianzas, consensos diálogos, que permiten ver la producción no de manera segmentada por ejes o por productos sino desde una visión de territorio<sup>2</sup>.

El territorio es el espacio en el cual se desarrollan todas las actividades sociales, culturales, productivas gastronómicas turísticas, financieras es por tanto el espacio en el cual el desarrollo desde abajo y desde adentro es una posibilidad real.

Para lograr que estos procesos se vuelvan tangibles se han implementado mecanismos de planificación territorial el Ecuador y Pichincha, se piensan desde los territorios con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOTS) que articula a los GADS con la planificación nacional y con el Plan nacional del Buen Vivir.

En esta lógica el GADPP ha diseñado una Estrategia Productiva que implica un visón desconcentrada y de cercanía en cada cantón, una zonificación territorial en base a potencial productivo que implica un vínculo con lo urbano, que requiere alimentos, frescos y procesados, y reconocer que la vida en lo urbano mejora, cuando mejora la vida en lo rural, el vínculo de una y otra hacen una dependencia de servicios y oportunidades que existen en estos dos contextos.

Esta visión busca generar una inclusión productiva en la cual los productores actores de la EPS pueden ser los propietarios de sus empresas de transformación con circuitos de distribución y comercialización de cercanía, y con productos claves de exportación directa.

La Dirección de Gestión de Economía Solidaria (DGES) del Gobierno de Pichincha creada en el año 2011, asumiendo las competencias de Fomento Productivo, ha priorizado a los actores de la Economía Solidaria con políticas y proyectos que apuntan al Desarrollo Territorial.

La Dirección de Gestión de Economía Solidaria (DGES), busca generar dinamismo económico, fortaleciendo el potencial de cada territorio para ello ha diseñado objetivos, programas y proyectos que se ejecutan a nivel Territorial considerando su potencial.

<sup>2</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA ICCA; Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural; San José, Costa Rica Agosto, 2003

| Objetivos                                                                                                                                                                                    | Proyectos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fomentar la agroecología, impulsar sistemas de producción diversificados que valoricen la biodiversidad, incorporen los saberes ancestrales para garantizar la soberanía alimentaria         | Agroecología Ordenanza Fomento (promotores incentivos, insumos)<br>Roturación de suelos<br>Mecanización, equipamiento y dotación de insumos agrícola,<br>Apoyo a Sistemas Participativos de Certificación (producción agropecuaria)                                                                                                                                                                                                                 |
| Fomentar la ganadería sostenible impulsando producciones rentables y sostenibles que permitan incrementar los ingresos de las familias campesinas.                                           | Diagnóstico primario y tratamiento de ganado mayor (bovinos, equinos) y especies menores (porcinos, ovinos, aves, conejos, cuyes, peces).<br>Primeros auxilios veterinarios (pequeñas cirugías).<br>Asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología grupal (parcelas demostrativas, charlas, días de campo, etc.).<br>Campañas de vacunación<br>Producción y reproducción animal, con apoyo en programas de inseminación artificial. |
| Fortalecer la asociatividad y el emprendimiento incentivando las buenas prácticas productivas (BPP) y procesos organizativos                                                                 | Asesoría y asistencia técnica para el desarrollo Unidades de Economía Solidaria.<br>Servicios y beneficios de incubación asociativa,<br>Direccionamiento de créditos<br>Desarrollo de Proyectos productivos<br>Fortalecimiento productivo<br>Aceleradora de emprendimientos                                                                                                                                                                         |
| Fomentar la organización e implementación de la actividad turística local, valorando el potencial de los territorios y articulando procesos organizativos, en una lógica de diversificación. | Puesta en marcha de emprendimientos turísticos.<br>Desarrollo de Paseos descubre la Magia de Pichincha<br>Apoyo a eventos y festividades como medio de promoción de los emprendimientos<br>Apoyo a la elaboración de material de promoción de emprendimientos                                                                                                                                                                                       |
| Estructurar asociaciones para mejorar el acceso a los mercados con un enfoque de circuitos cortos, alternativos y solidarios.                                                                | Acceso de asociaciones de productores al sistema de compras públicas.<br>Impulsar ferias solidarias para mejorar la relación campo- ciudad mediante el fomento de circuitos cortos.<br>Estimular una dinámica de canastas solidarias mejorando acceso a mercados y a productos de calidad.<br>Impulsar espacios adecuados para la pos cosecha y centros de acopio                                                                                   |
| Dinamizar la economía territorial, fortaleciendo sistemas alternativos de ahorro y crédito                                                                                                   | Capacitación asistencia técnica para la constitución de cajas de ahorro<br>Seguimiento financiero de las cajas constituidas (balance social)<br>Dotación de herramientas informáticas y seguimiento.                                                                                                                                                                                                                                                |

Sistematización de una experiencia implementada por la DGES

Finanzas solidarias

Cajas de ahorro alternativa de desarrollo territorial

¿Qué son las Cajas Comunales?

Las Cajas Comunales nacen de las Finanzas Populares, buscan potenciar las actividades y capacidades emprendedoras de la población, apoyando financieramente a las actividades productivas a través del crédito y fomentando la cooperación y el desarrollo de nuevos y mejores servicios financieros.

Se caracterizan por incentivar el ahorro y canalizar crédito a los propios ahorristas tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal y que necesitan recursos económicos para situaciones de emergencia y también para el emprendimiento (adquisición de activos fijos o el financiamiento de capital de trabajo). Todo lo anterior orientado al desarrollo y fortalecimiento de nuevos mercados financieros, alternativos y solidarios articulados al Desarrollo Territorial y en la línea de las Finanzas Populares.

Resumen de la experiencia

Antecedentes.

A partir del mes de marzo del año 2007, el Gobierno de la Provincia de Pichincha a través de la Dirección de Desarrollo comunitario (DCC), firma una carta compromiso con la FONAP, para conformar Cajas Comunales, durante el periodo (2007-2010), se conforman 13 Cajas Comunales, las mismas que en la actualidad funcionan exitosamente.

A partir del primer semestre del 2011 y con la creación de la Dirección de Gestión de Economía Solidaria, se plantea el desarrollo de una propuesta de Finanzas Locales, y a partir del pedido de la comunidad se plantea un nuevo mecanismo para la constitución de nuevas cajas. Al finalizar el año 2013 se espera contar con 100 cajas, las mismas que se apertura en diferentes cantones de la Provincia de Pichincha.

Evidencia de Resultados

- Se ha insertado a la población que ha sido excluida de la banca formal en este mecanismo que capta el ahorro de familias para permitir su reinversión en el territorio,
- 75%, los créditos otorgados son utilizados para mejorar la comercialización, cría de animales menores, surtir tiendas pequeñas,

- Se ha incrementado en un 75 % en la creación de cajas comunales<sup>3</sup>. Una de las cajas con mayor movimiento económico ha sido la “24 de Noviembre”, ubicada en la Parroquia La Merced; Barrio La Cocha, ésta cuenta con \$140.400 de capital operativo.

## Presentación del caso

### a. Capacidad Ejecutora

La reducción de la pobreza y la inclusión constituyen uno de los objetivos del Gobierno de la Provincia de Pichincha, basado en los principios de solidaridad, gestión compartida, calidad, eficiencia y eficacia de los servicios, reconociendo las múltiples causas de la pobreza y la importancia de incidir sobre los aspectos más determinantes, creando herramientas que permitan el desarrollo del territorio.

El territorio es un entramado complejo y heterogéneo en cual las acciones e interrelaciones del tejido social se dan en base a relaciones de confianza y conocimiento. Uno de los principales problemas de los actores de la Economía Solidaria es que no son sujetos de crédito por distintas causas, una de ellas no poseer títulos de propiedad, en esa situación se encuentran muchas mujeres quienes son la base de esta propuesta y las protagonistas en el territorio del desarrollo de sistemas alternativos de ahorro y crédito.

Hay 2 ejes principales que buscan potenciar las Cajas Comunales:

1. **Procesos de Desarrollo.-** La actividad financiera de rentabilidad no es la principal acción de una Caja sino que, junto a la sostenibilidad de la Caja Comunal, se comprometa su gestión hacia el desarrollo territorial, facilitando el emprendimiento de iniciativas productivas de inclusión económica y social.
2. **Inclusión de Género.-** La mayoría de personas insertadas en los procesos de cajas comunales son en un 70% mujeres, principales excluidas del sistema financiero tradicional y que por este mecanismo buscan generar alternativas para crédito tanto de emergencia productivos.

El programa de Finanzas Populares de la Dirección de Gestión de Economía Solidaria (DGES), unidad operativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de la Pichincha (GADPP), implementa esta propuesta en el territorio, realiza el seguimiento y garantiza la continuidad de la misma.

En cuando al recurso humano el Gobierno de la Provincia de Pichincha incentiva este proceso a través de capacitaciones dirigidas a las comunidades que solicitan apoyo para conformar Cajas Comunales, a través de talleres que se realizan en cuatro módulos:

1. **Primer Módulo.** Capacitación Y Asistencia Técnica para la conformación de la caja de ahorro y crédito comunitaria.
2. **Segundo Modulo.** Fortalecimiento Administrativo Y Financiero: segundo taller, que tiene como finalidad, el correcto funcionamiento de los organismos directivos de la Caja, y la

contabilidad general, refiriéndose exclusivamente a la correcta elaboración de los documentos contables y su archivo correspondiente,

3. **Tercer Módulo.-** Indicadores Financieros Y Sociales: fase de operativización registros contables y administrativos para las correspondientes rendiciones de cuentas al final de cada año construcción de indicadores tanto en lo económico como en los alcances sociales.
4. **Cuarto Modulo.-** Seguimiento Y Evaluación Continuas: para que las cajas puedan hacer su rendición de cuentas, el Gobierno de la Provincia de Pichincha les brinda un asesoramiento técnico permanente con visitas de un día por mes con la finalidad que al fin del ejercicio económico tengan elaborado sus estados financieros

Las Cajas Comunales responden a las demandas de la comunidad estableciéndose un día del fin de semana para su pertinente atención, en un horario de 15h00 a 19h00, todo esto debido a las diferentes actividades que realizan los socios a lo largo de la semana, los servicios brindados en las cajas son de: crédito productivo, crédito para gastos de consumo, crédito para gastos emergentes y ahorro. Actualmente el GADPP as constituido 62 cajas, que se encuentran funcionando exitosamente.

La Sostenibilidad Financiera de las cajas depende del buen manejo del ahorro de todos los socios la responsabilidad del GADPP a través de la DGES es la capacitación a través de talleres prácticos, charlas motivacionales, lograr el compromiso de la comunidad garantizando la continuidad y progreso del programa.

En el ámbito de competencias y funciones se ha logrado insertar a la población que no es sujeto de crédito y no tiene acceso a la banca formal con la banca comunal facilitando el acceso a créditos productivos y créditos para gastos. Todas las Cajas Comunales tendrán su debida acreditación cuando se realice la aprobación de la resolución por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

## Gestión política

### b. ¿A cuáles necesidades o demandas ciudadanas intentó responder esta práctica en su diseño inicial?

Durante los años 80 - 90 e inicios de los 2000, la débil estructura del Estado Ecuatoriano perdió la capacidad para brindar asistencia técnica y capacitación a las comunidades o individuos fundamentalmente los más quintiles más pobres, aumentándose la fragilidad del tejido social siendo sujetos invisibilizados, pero sin embargo generadores de diversos productos o servicios de importancia para el territorio.

Ante esta situación de estancamiento productivo, social y económico de las comunidades, en marzo del 2007 el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha puso en marcha el Programa de Creación y Fortalecimiento de las Cajas de Ahorro y Crédito para la dinamización de las economías locales, a través de créditos productivos, como respuesta descentralizada para asistir técnicamente a estas comunidades

<sup>3</sup> Este incremento ha sido gradual. La tasa de crecimiento se generó teniendo una línea de base en las 13 primeras cajas creadas.

Los usuarios directos de las prestaciones de este programa son las comunidades de escasos recursos económicos de la Provincia de Pichincha; estas buscan mejorar a través de la captación del ahorro territorial, sus actividades productivas.

### Análisis: cómo están las cajas iniciales

Las Cajas comunales que iniciaron sus actividades, con el programa de finanzas populares del Gobierno de la Provincia de Pichincha se les brinda un asesoramiento técnico permanente con visitas una vez por mes de esta manera se ha evidenciado el trabajo que lo vienen realizando las cajas, su capital operativo es un 20% cada año de incremento por lo cual el monto de créditos entre socios–accionistas han ido escalando paulatinamente.

## Gestión por resultados

### a. ¿Cuáles indicadores se han creado o implementado en esta práctica para hacer seguimiento a los resultados y alcances de la práctica?

Los indicadores que se han implementado en el programa son:

- **Trabajo asociativo.** El incremento de este indicador ha sido de un 70%, con lo que se ha logrado establecer 62 grupos sólidamente organizados y capacitados para el buen manejo de las cajas.
- **Democracia interna y equidad.** este indicador tiene fuertes cimientos en las comunidades se ha logrado su incremento hasta llegar a un 90%, en este programa se trabaja bajo un sistema horizontal es decir, los derechos y obligaciones son para todos los socios, lo que se busca es un perfil de equidad, cooperación y solidaridad.
- **Credibilidad.** Se ha logrado incrementar en un 80% la confianza de las comunidades en el GADPP.

### b. ¿Qué sistema o estrategia para hacer seguimiento del proyecto?

El sistema de evaluación que se realiza a las cajas es de forma permanente en el área contable, esto se realiza en vista de que la mayoría de los socios que se encargan del funcionamiento y manejo de las cajas son personas con pocas destrezas en manejo contable y/o financiero.

### c. ¿Cuáles resultados cuantitativos y cualitativos se puede evidenciar como efecto de la ejecución de esta práctica en el plano institucional, social y político?

En el plano Institucional se ha logrado una evolución efectiva y eficiente en la formación de las Cajas contando actualmente con 62 Cajas Comunales que están operando en varios cantones de Pichincha, con un incremento cuantitativo en el número de Cajas existentes. Desde el 13 en marzo del 2000 a abril del 2013 se puede certificar la efectividad y posicionamiento de la experiencia.

La Coordinación de las Cajas Comunales lleva registros que se remiten con periodicidad semestral y anual a la Dirección, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

| Resultados                     | Acumulado Marzo 2007 Abril 2013 |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Comunidades asistidas          | 62                              |
| Número de Socios               | 1665                            |
| Créditos otorgados             | 1872                            |
| Capital operativo de las cajas | 1.221.327,50                    |
| Quito                          | 733.545,25                      |
| Pedro Moncayo                  | 350.051,25                      |
| Cayambe                        | 137.731,00                      |

- Uno de los impactos positivos de esta propuesta es el número de personas que acceden a crédito oportuno en sus territorios, en el marco de esta propuesta se ha asociado a nivel provincial a 1.665 personas organizadas en 62 cajas.
- La efectividad de este programa y posicionamiento se puede visualizar en las asociaciones formadas, así como las nuevas cajas que están funcionando, las cuales realizan un manejo satisfactorio de la gestión. 20 cajas han entregado estado de resultados financieros, la morosidad de las cajas que realizan créditos únicamente a socios corresponde a 0% (las cajas que realizan créditos a terceros la morosidad es de 5%)
- El 70% de integrantes de las cajas son mujeres que realizan sus créditos (60%) fundamentalmente para inversión en actividades productivas
- Se llega a zonas rurales con menores costos (en valores absolutos),
- Es una propuesta incluyente que ofrece servicios a personas excluidas del sistema financiero tradicional.

## Conclusiones

A manera de conclusión quiero aportar algunas reflexiones:

La primera tiene que ver con cambiar radicalmente y sobretodo definitivamente la visión que tenemos del desarrollo rural; tres han sido las modalidades que han fracasado impulsadas por un estado ausente y por algunas ONGs:

1. La visión sectorialista que hace aportes parciales al desarrollo rural por ejemplo intervenciones que tienen que ver únicamente con el agro o con mujeres sin una visión integral del problema rural.
2. La visión proyectista que busca a todo modo cumplir metas de un proyecto que en pocas ocasiones corresponde a las relaciones sociales de producción en el territorio, no discrimina según el tiempo y el espacio en el que debe actuar; y,

3. Una visión productivista que se centra en resultados económicos antes que cualquier otra dimensión y que no le importa los medios por lo que se alcancen esos rendimientos.

Otra reflexión tiene que ver con la visión formalista de la economía rural, hoy tendemos por todos los medios a que todo tipo de organización este regulada, registrada, tenga un reglamento y sistema de funcionamiento. En Ecuador hay sectores a los cuales no les interesa la asociatividad sino para acciones puntuales, cuya formalización llevaría más tiempo que la actividad económica para la cual se juntan; por ejemplo, vender la naranjilla o la leche cuando hubo sobreproducción; esto, nos lleva a que en el sistema de finanzas populares o micro finanzas las exigencias de registro de cajas o bancos comunales, sea una tramitología que desalienta esa visión solidaria de la economía que estamos construyendo.

Por último complementando las reflexiones anteriores creo pertinente plantearnos hoy:

1. La necesidad de discutir y definir la estructura de la propiedad de la propiedad; el crecimiento del Estado nunca va alcanzar a cubrir la necesidad de discutir las nuevas relaciones sociales de producción que hay que adoptar y el papel de la propiedad privada en este desarrollo. Podrá ser cierto que hoy el Estado y el sector público ayudan al proceso de cambio, pero tendremos que discutir sobre la tenencia y concentración de la propiedad en la tierra. Sobre la necesidad de crear capital societario para que los ciudadanos sean dueños de las empresas, construir una sociedad de propietarios y productores, no solo de consumidores.
2. Es necesario en el país y en América la reforma agraria integral, repartir la tierra para quien la trabaja, que el Estado apoye la superación de la brecha tecnológica entre grandes productores y pequeños productores; que la tecnología tenga un uso común y visión de desarrollo y no un nuevo negocio oligárquico.
3. Es necesaria la asistencia técnica para la producción rural, los saberes ancestrales nos ayudan en la relación con la naturaleza, pero debemos pensar en grande, en producción solidaria para abastecer el mercado interno con calidad apoyar a que el mundo se alimente.
4. Pero soberanamente debemos decidir sobre las tecnologías apropiadas para nuestros territorios, la ruralidad es rica en diversidad y estos procesos productivos deben adaptarse a cada circunscripción.
5. Tenemos que tratar el tema del financiamiento, algo ya dijimos sobre esa tendencia al formalismo, sabemos y lo hemos probado que los pobres somos los mejores pagadores, eso hay que hacer realidad, debemos canalizar recursos que vayan directamente al emprendedor solidario, con las garantías personales que nos dan la cercanía de comunidad, que la definición de pobres nos sirva de colateral, de garantía para el crédito; no queremos nada regalado, queremos oportunidades de financiamiento.
6. Debemos trabajar en la comercialización solidaria, el comercio justo; en Quito el 20% aproximadamente de los productos que llegan al mercado se pierden, debemos aprender a ser responsables en el consumo, en la cantidad y calidad de los productos. La producción agroecológica que la impulsamos es una oportunidad, pero las grandes transnacionales han difundido la falacia que los productos orgánicos son caros y de poca producción; esa es una mentira transnacional que debemos superarla. Las ferias inclusivas deberían tener

un porcentaje mínimo a ser cumplido por todos los niveles de gobierno, se debe facilitar la tramitación de compras públicas para los actores de la economía popular y solidaria.

7. Por último, la construcción de esta alternativa al sistema vigente implica la construcción de nuevas relaciones sociales de producción, de nuevas relaciones entre lo urbano y lo rural.

Recordemos que la economía solidaria es una forma de vida que está compuesta de una realidad material como es la ciencia económica y de un sentimiento que es la solidaridad, son las dos caras de una misma moneda.



## Las nuevas formas de organización económica promovidas desde el Estado en Venezuela

Benito Díaz Díaz

Sociólogo (Universidad del Zulia, 1980); MSc. (Universidad de Londres, 1992); PhD. (Universidad de Liverpool, 1996). Profesor Titular de la Universidad de Los Andes. Evaluador para el Consejo Nacional de Universidades de Venezuela, de la creación de la Especialidad en Cooperativismo de la Universidad Latinoamericana y del Caribe.

### Resumen

El presente trabajo se concentra en la revisión de las nuevas formas de organizaciones de Economía Social, Solidaria y Popular (OES), que han sido promovidas desde el Estado en Venezuela, a partir de la aprobación de la nueva Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela CNRBV (2000). Se describen las obligaciones constitucionales del Estado para la OES y luego se presentan los Planes de Desarrollo de la Nación (2001-2007; 2007-2013; 2013-2019), señalando los alcances e instrumentos principales de la promoción de la OES en cada uno.

Se señalan las formas de participación ciudadana para ejercicio del protagonismo del pueblo en lo económico y social, como sustento de los programas de promoción de la Economía Social, Solidaria, Popular y Comunal desde el Estado en sus distintas instancias. Se muestra la secuencia de las “Misiones Productivas” para la promoción y apoyo a las OES hacia el Sistema Económico Comunal. Se presentan elementos para una agenda de investigación orientada a contribuir al fortalecimiento de la OES y su papel en la transformación de la economía y finalmente se advierten algunos riesgos que deben ser considerados para el desarrollo sostenible de la Economía Social, Solidaria, Popular y Comunal. Finalmente, se destaca que, en el caso de



Venezuela, las OES promovidas han sido exitosas en alcanzar amplia inclusión social quedando ahora pendiente la tarea histórica y política de contribuir a construir una nueva economía, productiva, diversificada, incluyente, eficiente y sostenible, para lo cual la reflexión sobre la experiencia es un importante punto de partida para co-construcción de ciudadanía.

La Constitución Nacional y leyes para la promoción de la economía social en Venezuela

En Venezuela, las Organizaciones de Economía Social, Solidaria y Popular han crecido y diversificado sus formas vigorosamente desde que comenzó la gestión gubernamental presidida por Hugo Chávez (1998), y particularmente luego de la promulgación de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CNRBV) por una Asamblea Nacional Constituyente y aprobada por los ciudadanos en referéndum en el año 1999.

Es importante conocer el contexto para entender el proceso ocurrido, la situación del país. El Presidente Hugo Chávez Frías ganó las elecciones a finales de 1998 y al tomar posesión del cargo de Jefe del Estado hizo una convocatoria para realizar una Asamblea Nacional Constituyente que formuló el proyecto de la nueva CNRBV, y en un año se discutió para ser aprobada mediante un referéndum popular a finales de 1999, lo cual nunca antes había ocurrido en el país. La nueva Asamblea Nacional refrendó el resultado de la consulta popular, promulgando la CNRBV a principios del 2000. Todas las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general, pudieron preparar y presentar propuestas las cuales fueron incorporadas en el texto constitucional. En aquel momento, el movimiento cooperativista, principalmente organizado en la Central Cooperativa Nacional de Venezuela (CECONAVE), lideró el proceso de consultas públicas en talleres y asambleas para definir la redacción de propuestas de artículos, varios de los cuales fueron incorporados. Así la CNRBV incluyó definiciones fundamentales (artículos 70, 118, 184 y 308), en ámbitos relacionados con la promoción y consolidación de las OES.

En general, en la CNRBV la participación ciudadana es un eje transversal y puede ocurrir tanto en lo político como en lo económico para la creación de riqueza social, es un modo de ejercer la ciudadanía, de lo cual deriva el compromiso Estatal de proteger a las organizaciones populares como espacio para el ejercicio de la participación ciudadana protagónica corresponsable (Art 70 de CNRBV). Particularmente se reconoce el derecho de los trabajadores a desarrollar cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas para mejorar la economía popular y alternativa (Art 118 de CNRBV).

En el artículo 184 de la CNRBV se afirma que el Estado promoverá la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. Además, establece que los ciudadanos, sus asociaciones y organizaciones, tendrán capacidad para formular propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales, así como para participar en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción. Para este fin, el Estado estimulará las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas, y también promoverá la creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios. Así mismo

se compromete a conceder participación a los trabajadores y organizaciones comunitarias en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios, que podrían extenderse hacia la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

Finalmente, en el artículo 308 de la CNRBV, el Estado se compromete a proteger y promover la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Para contribuir con este compromiso, el Estado garantizará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno para las OES.

Entonces la participación ciudadana protagónica corresponsable se asume como eje transversal de las políticas públicas de promoción, fomento y regulación de la Economía Social y Comunal. Es a partir del desarrollo de los enunciados del marco constitucional que se han elaborado las correspondientes leyes que avanzan en la conformación de las normas y reconocimiento formal de nuevos espacios donde se han diversificado las Organizaciones de Economía Social, Solidaria, Popular y ahora Comunal, las cuales se muestran en la Tabla N° 1.

Tabla 1. Leyes relacionadas con la Economía Social y Comunal en Venezuela

| Fecha aprobada    | Nombre de la Ley                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2001              | Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela. Sustituye a la Ley de Cooperativas del mismo 2001                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2009              | Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Sustituye a la anterior Ley de Consejos Comunales del 2006.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 2010              | Ley Orgánica de las Comunas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2010              | Ley Orgánica de Contraloría Social                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2010              | Ley Orgánica del Poder Popular                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2010              | Ley Orgánica del Poder Público Municipal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2010              | Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Sustituye a la Ley Orgánica de Planificación, del 13 de Noviembre de 2001, vigente desde 13 de Mayo de 2002.                                                                                                                                                                                                                    |
| 2010              | Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Deroga el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular N° 6.130, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008, así como cualquiera otra disposición que contravenga el contenido de la presente Ley. |
| 2010              | Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2002<br>2010 2013 | Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). Originalmente aprobada en 2002. Reformada en Noviembre de 2010 y en Agosto de 2013. Garantiza más espacios de participación en la gestión pública para organizaciones comunitarias y confiere más competencias a los Consejos Comunales.                                                                            |

Fuente: Elaboración propia.

## 1. Los Planes de la Nación y la promoción de la economía social desde el Estado en Venezuela

Los lineamientos de conjunto para incorporar las diversas formas de intervención del Estado para promover las OES se derivan, en primera instancia, de la CNRBV y en segundo lugar se organizan en el Plan de la Nación. Desde la promulgación de la CNRBV se han aprobado tres Planes de la Nación, en los cuales las OES tienen distinta percepción.

**El Primer Plan de la Nación (2001-2007)** estuvo precedido por un diagnóstico que mostraba al país en una fuerte crisis con graves desequilibrios en las dimensiones económica, social, política, territorial y de relaciones internacionales (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001). Se estimaba que el 60% de la población se encontraba en pobreza y la mitad de los empleos se ubicaban en el sector de economía informal sin seguridad social. Más del 80% de la población se encontraba concentrada en menos del 15% del territorio nacional y con fuertes problemas de cobertura de los servicios públicos. La exclusión social era una característica dominante del modelo político que había funcionado bajo régimen de 40 años previos, basado en una economía vulnerable monoexportadora de petróleo. Las Organizaciones de Economía Social Solidaria eran minoritarias y casi invisibilizadas hasta que comenzó la promoción cooperativa durante la gestión de Hugo Chávez.

Así se les asignaron funciones a las cooperativas en cada uno de las dimensiones componentes, llamados los equilibrios del Plan de la Nación. En este Plan fueron las cooperativas la forma organizativa fundamental para lograr los objetivos del Plan en lo relacionado a la participación ciudadana para construir una economía productiva, competitiva, con calidad de exportación, socialmente incluyente (ver Díaz B, 2006), y defender la Revolución Bolivariana. Este aspecto es resaltante luego del Paro Petrolero y el intento de Golpe de Estado contra el Presidente Chávez.

Las cooperativas eran consideradas como instrumentos para la inclusión social, y en el equilibrio económico, eran percibidas como instrumento fundamental para desarrollar la economía productiva. Para alcanzar este objetivo, el Plan consideró seis sub-objetivos específicos, uno de los cuales consistía en “desarrollar la economía social”. A su vez, para desarrollar la economía social en el equilibrio económico, se contemplaban tres lineamientos principales. Estos eran: fortalecer la microempresa y las cooperativas; organizar el sistema de microfinanzas; y democratizar la propiedad de la tierra. En este Plan se alcanzó el más alto grado de elevación del perfil de las cooperativas como empresas de economía social. Estudios empíricos en el periodo encontraron la existencia de diversas representaciones sociales sobre las cooperativas, extendidas entre actores y en amplias regiones del país, las cuales pudieron afectar negativamente los diseños, la ejecución y los resultados de los programas de educación cooperativa realizados en el periodo (Hernández María, León Marú y Díaz Benito, 2008).

**El Segundo Plan de la Nación (2007-2013)** se autodenominó el Primer Plan Socialista y también asumió el nombre de Plan Simón Bolívar. En este Plan se le confirió trato preferente a las formas de OES vinculadas a la Ley de Economía Popular, las cuales fueron pronto abandonadas y en su lugar se le otorgó preferencia y protagonismo a las formas de OES incluidas en la Ley del Sistema Económico Comunal rumbo al Socialismo del Siglo XXI. Entre las siete dimensiones componentes del Plan, las cooperativas sólo son mencionadas dos veces en lo relacionado al Nuevo Modelo Productivo (NMP).

**El Tercer Plan de la Nación<sup>1</sup> (2013-2019)** se ha denominado, también, El Plan de la Patria, y continúa la tendencia a minimizar la importancia de las cooperativas y formas clásicas de OES, ya que sólo se les menciona una vez entre todas las cinco dimensiones componentes del Plan de la Nación. En lugar de las cooperativas y otras formas clásicas de la Economía Social, ahora se les confiere protagonismo y se les asignan recursos cuantiosos a nuevas formas de OES comprendidas dentro de las Leyes para el Sistema Económico Comunal que se muestran en la Tabla N° 1.

En este Plan 2013-2019 se enuncia que se debe “planificar y ejecutar la participación en los procesos económicos estimulando las distintas expresiones de la economía y el desarrollo endógeno, mediante cooperativas, cajas de ahorro, empresas de propiedad social, colectiva y mixta, mutuales y otras formas”. Se extienden y diversifican las instituciones y programas para la promoción y atención a las nuevas formas de OES Comunales y la atención a las cooperativas se concentra en la Superintendencia Nacional de Cooperativas, que es un organismo adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

Pero en contraste, el Plan contiene afirmaciones y metas cuantificadas precisas para las nuevas formas de OES de tipo comunal, las cuales incluyen las siguientes: “La consolidación y el acompañamiento del Poder Popular en el periodo 2013-2019 afianzarán la conformación de 3.000 Comunas Socialistas, considerando un crecimiento anual aproximado de 450 Comunas, de acuerdo a las características demográficas de los ejes de desarrollo territorial. Estas Comunas agruparán 39.000 Consejos Comunales donde harán vida 4.680.000 familias, lo que representa 21.060.000 ciudadanos. Es decir, que alrededor del 68% de los venezolanos del año 2019 (30.550.479 personas) vivirán en subsistemas de agregación de Comunas” (ver Chávez H, 2012).

Siguiendo con los detalles, entre las nuevas formas de organización económica que promoverá el Estado, se incluyen “la constitución de 30.000 Empresas de Propiedad Social Directa para transformar la materia prima y agregarle valor a los insumos de producción nacional, a escala industrial y semi-industrial”. Esto requiere “impulsar 1.000 nuevas áreas de encadenamiento de la producción a escala comunal donde se pueda desarrollar las fases del ciclo productivo en el periodo 2013- 2019”. Para lo cual se establece la meta de “conformar 3.000 Bancos de la Comuna que servirán para consolidar la nueva arquitectura financiera del Poder Popular y promover la conformación de 3.000 Consejos de Economía Comunal en Comunas de 43.000 Comités de Economía Comunal” (ver Chávez H, 2012).

A principios del 2013, en medio de una fuerte escasez de cifras confiables documentadas sobre la cuantía y el desempeño de las OES, se hace difícil saber cuántas OES están activas en el presente. Se estima que existen 632 Comunas en construcción<sup>2</sup> y oficialmente se afirma<sup>3</sup> que “44.410 Consejos Comunales hacen vida en todos los Estados y municipios del país, como parte de las políticas del Gobierno bolivariano destinadas al empoderamiento del pueblo”. En ese contexto, “más de un millón y medio de voceros y voceras del Poder Popular trabajan de

<sup>1</sup> Las cifras mencionadas sobre el Tercer Plan de la Nación presentadas aquí, corresponden al Programa de Gobierno presentado por Hugo Chávez como candidato presidencial a la elección (Chávez, H. 2012). Este Plan fue presentado públicamente y se convocó a los ciudadanos a participar dando sugerencias para fortalecerlo, resultando en más de 7.000 propuestas entregadas por colectivos y registradas en el portal en internet. Pero la sistematización de esas propuestas es aún tarea pendiente por cumplirse, habiendo transcurrido siete meses del 2013.

<sup>2</sup> Por: @Karen\_Blanco. Caracas, martes, 22 de enero de 2013, consultado el 16.07.2013. Se han logrado conformar 632 Comunas en Venezuela. <http://estrategicaparalascomunass.blogspot.com/> Blog de la Oficina Estratégica Nacional Para Las Comunas, del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

<sup>3</sup> Margaud Godoy, viceministra de Participación Comunal del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en entrevista en Venezolana de Televisión, Caracas, 31 de Enero 2013. (<http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/01/31/mas-de-44-mil-400-consejo-comunales-hacen-vida-en-el-pais-5670.html>)

manera voluntaria”, lo que se califica en el discurso oficial como “un éxito de las políticas revolucionarias” (Godoy, 2013). Pero muchos de quienes trabajan voluntariamente se encuentran desempleados, cuentan con empleos precarios o tienen la ilusión de incorporarse en los emprendimientos comunales prometidos dentro del Plan de la Nación. Incluso muchos de quienes viven en Comunas actualmente se quejan de que no les llegan los recursos oportunamente para financiar y ejecutar los proyectos incluidos dentro de su Plan de Desarrollo Local Comunal<sup>4</sup>; como ocurre por ejemplo, en la Comuna “Tiuna el Fuerte”, en Caracas, (López y Tabuas, 28 de Octubre 2012).

Las cifras redondas de las metas propuestas para las OES comunales en el Plan de la Patria transmiten una imagen voluntarista del deber ser sobre los resultados, que no se sabe si podrán cumplirse dado el antecedente de las diferencias entre propuestas y resultados de los dos planes nacionales precedentes. La viabilidad técnica, política y financiera de las OES y Comunales en el nuevo Plan de la Nación debe demostrarse en la práctica social y construirse por encima de la herencia de las pasadas administraciones bolivarianas. En este contexto se hace valioso el aprendizaje de la reflexión sobre la práctica; es el saldo pendiente de la vieja consigna de Chávez llamada las tres erres (Revisión, Rectificación y Reimpulso), que se expresó en su llamado final de ;Eficiencia y Comuna o nada!

## 2. El problema de la definición de economía social e implicaciones para políticas públicas

En Venezuela, voceros del gobierno del Presidente Chávez comenzaron a hablar sobre la economía social, solidaria popular, como base para construir una economía alternativa, socialmente incluyente y con gestión eficiente de los recursos. Pero no había claridad sobre los términos usados y sus alcances, y hasta el presente ésta es una de las características de la promoción estatal de OES. Se cambia de denominación los ministerios y programas tan fácilmente como cambiarse la camisa. Por ejemplo, un Ministerio se llamaba de Economía Popular (MINEP) hasta un viernes en la tarde y el lunes siguiente se llamaba de Economía Comunal (MINEC). Se observó cómo pintaban los letreros en sedes regionales del MINEP para cambiar la “P” por “C”, pero no se observó el proceso de gestión de cambios para redefinir la misión, visión, flujogramas, organigramas, papejería y componentes organizacionales inherentes a la transición al nuevo ministerio.

La Economía Social Solidaria es un concepto con múltiples significados, con importantes variaciones entre países e idiomas, a pesar de su extensión como prácticas sociales consolidadas, en virtud de lo cual se vienen organizando proyectos de Observatorios de las Prácticas de las OES. Uno de estos es el Observatorio Español de la Economía Social (<http://www.observatorioeconomiasocial.es/>). Para contribuir con el estudio de la OES, desde hace doce años la sección venezolana del CIRIEC edita la revista de economía social CAYAPA, con el apoyo de la Universidad de Los Andes ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa)).

A pesar de la diversidad de leyes que se han promulgado y de los Ministerios y programas que se han promovido y ejecutado en Venezuela para la Economía Social, Solidaria, Popular y Comunal, no hay acuerdo consensual sobre el objeto y el sujeto de esas acciones, lo cual en nuestra opinión contribuye a las discrepancias entre fines y resultados observables de los programas y Misiones. Operacionalmente hay variaciones importantes que dificultan las comparaciones. Las diferencias entre definiciones de economía social tiene sus implicaciones para políticas públicas y programas (Bastidas y Richer, 2001; Toro, 2001; Buendía, 2001; Defourny, Develtere y Fonteneau, 2002).

Para algunos autores el concepto de economía social debe incluir sólo organizaciones económicas no lucrativas aunque otros proponen incorporarle a también a organizaciones voluntarias no lucrativas e incluso organizaciones lucrativas con programas de responsabilidad social. En relación a las organizaciones económicas creadas y estimuladas en el marco de programas del Estado para la Economía Social, tales como las Misiones, se han generado polémicas por cuanto se ha señalado que la independencia y autonomía son principios fundamentales de las cooperativas y OES afines, que a veces no se reconocen o se ven minimizadas desde la acción del Estado en sus programas de promoción de la llamada economía social, popular y comunal. Así se han señalado casos en los cuales las OES creadas no parecen organizaciones socioeconómicas autónomas de los ciudadanos sino organismos ejecutores de políticas públicas y seguidores de consignas del partido de gobierno.

Algo de esta discusión aparece sintetizada en el alerta que lanzó el Presidente Hugo Chávez cuando señaló el riesgo de que el poder de las organizaciones constituidas se comiera al emergente poder de las organizaciones constituyentes, nacidas del proceso de implantación y desarrollo de la nueva CNRBV. En este sentido, el Presidente Chávez consideraba que debía acelerarse el proceso de consolidación del poder popular mediante una reforma a la CNRBV para avanzar en la construcción del sistema económico comunal hacia el socialismo del siglo XXI<sup>5</sup>. No obstante, desde las mismas filas de partidarios del Presidente Chávez se ‘ha argumentado que debe reconocerse la pluralidad y diferencias. Argumentó Marta Harnecker que “el poder popular no puede teñirse del color de un partido político, ni de una corriente religiosa, el poder popular, debe ser de muchos colores, debe ser como el arco iris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela. Son las personas que habitan en una comunidad, centro de trabajo o estudio las que deben elegir democráticamente a sus voceras y voceros y estos naturalmente representarán diferentes posiciones políticas” (Harnecker, M 2007). La profundización de las contradicciones y el avance de los procesos sociales, ha conducido los términos de esta discusión a los que Margarita López Maya, empleando un recurso semántico, relanza diciendo que no se está construyendo un Estado Comunal sino un Estado Descomunal, por referirse a la ruptura del paradigma liberal presente en la CNRBV y expresado en el Primer Plan de la Nación, desde que se promueven las OES del Sistema Económico Comunal (González David, 2013).

La discusión sobre el concepto de economía social y los estímulos que deben dárseles a las organizaciones que la integran y siguen sus principios no es un simple problema académico, sino que abarca un conjunto de instrumentos que la sociedad y el Estado deben darle seguimiento. Por ejemplo, para estimular a las organizaciones de economía social, el Estado y sus empresas pueden ofrecer ventajas en acceso a contratos, como las que han ofrecido para contrataciones en la industria petrolera con PDVSA y otros entes del Estado. Esta discusión debería compren-

4 Édgar LÓPEZ y Mireya TABUAS. El Nacional, Caracas, 28 de octubre 2012. La utopía de las comunas. [http://www.el-nacional.com/siete\\_dias/utopia-comunas\\_0\\_70792974.html](http://www.el-nacional.com/siete_dias/utopia-comunas_0_70792974.html), consultado 16.07.2013

5 Modificación de 33 artículos concentra proyecto de reforma constitucional. Agencia Bolivariana de Noticias (ABN). Caracas, Miércoles, 15 de Agosto 2007 <http://www.aporrea.org/actualidad/n99648.html>

der las implicaciones de los cambios en la legislación y en las orientaciones de la acción del Estado para la promoción de OES. Pero pareciera que aún hay mucho por aprender de las experiencias y de los cambios de rumbos en los programas de promoción para OES.

Entonces, los Consejos Comunales y las OES del Sistema Económico Comunal podrían ser incluidos dentro de la definición de economía social si cumplen con los principios propios de estas organizaciones autónomas de la comunidad, especialmente con los principios definidos en la misma Ley de Asociaciones Cooperativas. Sin embargo, las prácticas paternalistas por parte del Estado, la falta de reglamentos de las Leyes Comunales, la deficiente capacitación de las personas participando en las instancias de gestión de los Consejos Comunales y el cortoplacismo en las acciones por parte de las instituciones de apoyo a la economía comunal constituyen una limitación y hasta amenazan el desarrollo exitoso de los Consejos Comunales y el Poder Popular.

No obstante debemos resaltar que estas afirmaciones son generales y tienen como referente empírico los estudios de caso y la observación participante que hemos vivido desde la Universidad de Los Andes y asesorías sectoriales. Es decir, reafirmamos que existen experiencias exitosas, pero también las hay con limitaciones que requieren muchos esfuerzos adicionales para alcanzar un nicho sostenido en el mercado o para atender la demanda asignada en contratos con el Estado. De no haber sido por la intervención del Estado, muchas empresas comunales habrían desaparecido en el mercado, pero esto hace vulnerables a las empresas comunales y no ha permitido aún romper con el paternalismo estatal. Tal vez estamos en una fase transicional y se requiera mayor acompañamiento a estas OES y comunal, especialmente si se considera que una importante cantidad de sus integrantes parecen tener un perfil similar al que exhibían las “nuevas” cooperativas, surgidas de la promoción estatal mediante las Misiones Productivas Bolivarianas. Por ejemplo, en una descripción del perfil de los integrantes de una muestra de cooperativas de Misiones, se encontró que la mayoría de los miembros eran personas de grupos sociales históricamente excluidos, en su mayoría mujeres, ni siquiera en el sector informal, que no tenían ninguna experiencia de trabajo no doméstico anterior (Piñeiro Harnecker, C., 2008).

Con respecto a las Empresas de Producción Social se requieren urgentes estudios de caso para determinar la viabilidad de su pertinencia como parte del sector de economía social. Acorde con las definiciones formuladas oficialmente en torno a las EPS, éstas pueden tener o no tener fines de lucro y aspirar a tener trato preferente del Estado. Esta situación ha sido utilizada por empresarios privados para obtener ventajas del Estado y se han señalado casos de fraude laboral. Así la protección al trabajador en estos casos se convierte en un problema no resuelto por la seguridad social venezolana. Se requiere estudiar las experiencias de las EPS, que incluyen a las cooperativas y otras figuras productivas y empresariales ubicadas especialmente en el sector petrolero, de industrias básicas, del hierro, el aluminio y la electricidad, y analizar su probable vinculación con el resto del cooperativismo (Lucena, 2005).

### 3. Formas de Organizaciones de Economía Social, Solidaria, Popular y Comunal en Venezuela

Las Cooperativas y las Cajas de Ahorro de Trabajadores eran las más importantes, extendidas y robustas entre las OES existentes antes de la promulgación de la CNRBV. Especialmente las cooperativas, fueron positivamente impactadas cuando la CNRBV autorizó la creación de coo-

perativas en cualquier área de actividad económica y social, y reconoció expresamente la autonomía de las cooperativas permitiéndoles desarrollar cualquier tipo de actividad lícita económica y social, en condiciones de igualdad con las demás empresas sin restricciones legales o de otra índole. Pero con la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela (2001), aunque fue la primera Ley promulgada para el sector de OES luego de la CNRBV, también se estableció un amplísimo mecanismo público de control y de sanciones que contradice la autonomía y de más principios reconocidos expresamente en la letra de la misma Ley (García Muller A., 2002).

Luego de la CNRBV la promoción de diversas formas OES desde el Estado ha sido intensa, con movilización masiva de recursos y ha tenido resultados diversos de corto y mediano plazo. La magnitud del gasto en apoyo del Estado a las cooperativas y otras organizaciones alrededor de la definición de economía social ha sido tan amplia que es prácticamente inauditable. El Estado también ha creado programas nacionales, regionales y municipales para la economía social, particularmente para el cooperativismo, e instancias con rango ministerial, como el anterior Ministerio para la Economía Popular luego convertido en el actual Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Una de las figuras más importantes y controvertidas en este proceso han sido las “Misiones”. Pero las formas de OES reconocidas o impulsadas desde el Estado, han variado conforme han cambiado las Leyes.

Las Misiones<sup>6</sup> son programas especiales mediante los cuales se ha hecho una masiva y acelerada transferencia de recursos financieros y no financieros a través de instituciones paraestatales (como fundaciones ad hoc creadas para impulsar un conjunto de tareas para crear impacto a corto plazo en un área determinada), o mediante acciones y cumplimiento de programas flexibilizados desde instituciones ya existentes o con controles relajados para viabilizar la creación de cooperativas conformadas por “Lanceros”, egresados de la “Misión Vuelvan Caras”, para ejecutar los Planes, Programas y Proyectos desarrollados en los “Núcleos de Desarrollo Endógeno”, contemplados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Se perseguía crear un millón de empleos para transformar la economía en una perspectiva de desarrollo endógeno y la figura elegida para hacerlo fue la Misión Vuelvan Caras (Lanz, Carlos, 2004).

La Misión Vuelvan Caras se inició adscrita o tutelada por el Ministerio del Trabajo, como un programa de empleo. Se vio precedida por el “Programa Bolívar 2000”, el cual fue creado en el año 2000 por el ejecutivo nacional de forma centralizada desde el poder ejecutivo nacional. Se destinó, principalmente, a la promoción de empleo temporal mediante construcción de obras civiles y reparación de infraestructuras de servicios de educación, salud y vialidad urbana. El Plan Bolívar 2000 incluyó actividades de capacitación informal en comunidades y la promoción de organizaciones cooperativas de base. Esto estimuló el surgimiento de cooperativas entre personas que aspiraban obtener algún contrato para ejecutar esas obras con el Estado, pero la constitución de tales cooperativas debía enfrentar la normativa rígida de la vieja Ley de Cooperativas, en la cual se requería casi un año para completar la tramitación y obtener la autorización para funcionar como cooperativa por parte de la SUNACOO. Fue esta una de las causas

6 Las primeras Misiones fueron las denominadas Misiones Educativas. Comenzaron con la Misión Robinson, para alfabetizar a un millón de personas. Siguió aceleradamente con la meta de culminar escuela básica Robinson I y II, luego la secundaria del bachillerato (Misión Ribas) y luego los estudios universitarios (Misión Sucre). Al culminar la Robinson, en paralelo comenzó la Misión de Salud llamada Barrio Adentro (comprende Atención Primaria de Salud e incorporó mas de 20.000 médicos y paramédicos cubanos), que siguió hacia mayores servicios y niveles de atención de salud preventiva y de rehabilitación, con nombres de Barrio Adentro I, II, III. Al presente existen 36 Misiones activadas atendiendo necesidades diversas específicas. Aquí sólo presentaremos rasgos fundamentales de las denominadas Misiones Productivas que comenzaron con “Vuelvan Caras”, continuaron como “Che Guevara” y están ahora como “Saber y Trabajo” ayudando a construir el Sistema Económico Comunal rumbo al Socialismo del Siglo XXI.

que aceleraron la reforma de la Ley de Cooperativas, con la cual ahora es muy fácil y rápido constituir una asociación cooperativa.

La Misión Vuelvan Caras se convirtió en un gigantesco programa que combina la capacitación en oficios concretos con la organización de los participantes en cooperativas para ejercer ese oficio, al concluir los cursos de la Misión. Por definición, los participantes, conocidos como “lanceros”, constituían y registraban una cooperativa y formulaban un proyecto productivo que tenía garantizado (preaprobado) el financiamiento para la ejecución de su proyecto. Surgieron así miles de cooperativas inducidas por la Misión y esperanzadas en la obtención de financiamiento para financiar sus proyectos. Adicionalmente, se aportaron recursos para fortalecer proyectos productivos integrando redes productivas, las cuales constituyen el tejido de los Núcleos de Desarrollo Endógeno y la base económica del llamado socialismo del siglo XXI. Incluso hubo centenares de casos de cooperativas agrícolas constituidas en la Misión Vuelvan Caras 2005 que completaron su legalización y obtuvieron créditos, pero no comenzaron a producir porque no tenían tierras. Diversas circunstancias han contribuido a que esta situación se mantenga hasta el presente, una de las cuales es la persistencia del latifundio (Jaua, 2006).

Las cooperativas de las Misiones no decidían autónomamente la inclusión de trabajadores asociados sino que los técnicos asesores contratados por el Ministerio decidían incluir más asociados para conseguir otros objetivos de políticas públicas de empleo e inclusión social. Adicionalmente, si las cooperativas eran de cinco asociados el Ministerio tendría que hacer diez veces más que si la cooperativa tuviera 50 asociados. Se comenzó a forzar la creación de cooperativas entre personas que no se conocían lo suficiente y a comprometerse a asumir deudas por concepto de financiamiento a proyectos, lo cual generó conflictos intraorganizacionales. No se tomó en cuenta las potencialidades productivas de las localidades ni se consultó a las Alcaldías e instituciones regionales o sectoriales de planificación y desarrollo para definir y organizar los cursos de la Misión Vuelvan Caras. Podría resumirse que las políticas públicas de promoción de cooperativas se destinaron a la conformación cuantitativa de cooperativas, atendiendo principalmente a metas numéricas. Ante la publicidad y recursos para la promoción, los ciudadanos organizaron cooperativas a partir de folletos informativos y la masiva divulgación de modelos de actas constitutivas y estatutos de cooperativas genéricas. No tuvo el estado una propuesta o respuesta masiva para la educación cooperativa. Las consecuencias tuvieron que ver con el reconocimiento de la necesidad de revisar para rectificar.

Ha habido casos exitosos de resultados de promoción y capacitación de las OES. Sin embargo, se han encontrado casos que difieren de los fines buscados. Se ha encontrado que el Estado ha invertido importantes cantidades en cooperativas que integran los NUDE, pero los NUDE se encuentran mayoritariamente en franca decadencia con tendencia a la quiebra. Los asociados recibieron capacitación para trabajar en proyectos que fueron diferentes a los que se establecieron. No se pusieron en marcha proyectos conforme a los fines iniciales y, por tanto, el NUDE poco contribuye al desarrollo endógeno local. Deben evaluarse los NUDE en la región y en el país en el marco de la revisión para la rectificación de las políticas públicas y la sustentabilidad de las OES (Higuerey, Ángel; Díaz, Benito; Carrero, Mary; Araujo, Solange (2009).

La Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (2008) definió ocho formas de Organizaciones Socioproductivas, las cuales son las siguientes:

1. Empresa de Propiedad Social Directa o Comunal: Es una unidad productiva cuya propiedad es ejercida en un ámbito territorial demarcado en una o varias comunidades o en una o varias comunas, que beneficia al colectivo donde los medios de producción son propiedad de la colectividad.
2. Empresa de Propiedad Social Indirecta: Unidad productiva, cuya propiedad es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad. El Estado progresivamente podrá transferir la propiedad a una o varias comunidades, a una o varias comunas, en beneficio del colectivo.
3. Empresa de Producción Social (EPS). Según la definición oficial es una Unidad de trabajo colectivo destinada a la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales, a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes. En palabras del mismo presidente Chávez: “Son empresas de producción social las entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios en las cuales el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico, donde no existe discriminación social en el trabajo, ni en tipo alguno de trabajo, donde la distribución del excedente responde a la autosustentabilidad de la empresa” (www.minci.gob.ve, consulta 31.01.2006). Las EPS están activas en el presente y su figura jurídica puede ser cooperativa, compañía anónima o sociedades civiles. Se registran como EPS aquellas unidades de producción de bienes, obras y servicios, constituidas bajo la figura jurídica que corresponda, con la particularidad de destinar sus ganancias a un reparto igualitario entre sus asociados. Esta condición debe estar expresada en el documento constitutivo, y para contratar con la petrolera estatal PDVSA deben inscribirse en el Registro que a estos efectos lleva PDVSA, y cumplir con las siguientes condiciones: a) Participar en los Proyectos de las Comunidades a través de aportes al Fondo Social de PDVSA o mediante la prestación de bienes y servicios; y, b) Contribuir al desarrollo de Empresas de producción, distribución y servicio comunal<sup>7</sup>.
1. Empresa de Distribución Social: Unidad de trabajo colectivo destinada a la distribución de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales, a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.
2. Empresa de Autogestión: Unidad de trabajo colectivo que participa directamente en la gestión de la empresa, con sus propios recursos, dirigida a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y de la comunidad.
3. Unidad Productiva Familiar: Es una organización integrada por miembros de una familia que desarrollen proyectos socio-productivos, dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y de la comunidad.
4. Grupos de Intercambio Solidario: Conjunto de prosumidoras y prosumidores organizados, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario.

<sup>7</sup> [http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=1526&newsid\\_temas=200](http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=1526&newsid_temas=200) consulta 13.07.2013. Esta página está activa y se pueden concertar citas para entrevistas y están identificadas públicamente las personas que brindan respuestas corporativas desde distintos lugares del país, especialmente en las áreas de actividades operacionales petroleras, para facilitar el contacto con las EPS.

5. Grupos de Trueque Comunitario: Conjunto de prosumidoras y prosumidores organizados, que utilizan las modalidades del sistema alternativo de intercambio solidario.

Formas según la Ley del Sistema Económico Comunal (2010):

Cuando se promulgó la vigente Ley del Sistema Económico Comunal (2010), aquellas ocho formas de OES contenidas en la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (2008) tuvieron que integrarse entre las cuatro nuevas formas de OES establecidas en la Ley del Sistema Económico Comunal (2010), las cuales son las siguientes:

1. Empresa de Propiedad Social Directa Comunal (EPSDC): Unidad socioproductiva constituida por las instancias de Poder Popular en sus respectivos ámbitos territoriales, destinada al beneficio de los productores y productoras que la integran, de la colectividad a las que corresponden, y al desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes. La gestión y administración de las empresas de propiedad social comunal directa es ejercida directamente por la instancia del Poder Popular que la constituya.

Un ejemplo de Empresa de Propiedad Social Directa es el caso de los Voceros de los Consejos Comunales que son propietarios de la Empresa de Propiedad Social Directa de Atención Telefónica de Ejido (EPSD-ATE), Estado Mérida. Esta EPSD-ATE, cuyo nombre es “Josefa Camejo”, forma parte del llamado modelo socioproductivo socialista, y fue creada con el objeto de prestar servicios técnicos a los usuarios y usuarias de MOVILNET, la empresa de telefonía móvil de la CANTV, Corporación adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias. Anteriormente este servicio técnico para los clientes de la empresa telefónica estatal lo podía prestar una empresa privada contratada a este efecto, pero ahora se pueden crear estos empleos nuevos bajo esta figura<sup>8</sup>.

2. Empresa de Propiedad Social Indirecta Comunal (EPSIC): Unidad socioproductiva constituida por el Poder Público en el ámbito territorial de una instancia del Poder Popular, destinadas al beneficio de sus productores y productoras, de la colectividad del ámbito territorial, y del desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes. La gestión y administración de las empresas de propiedad social indirecta corresponde al ente u órgano del Poder Público que las constituyan; sin que ello obste para que, progresivamente, la gestión y administración de estas empresas sea transferida a las instancias del Poder popular, constituyéndose así en empresas de propiedad social comunal directa.

Un ejemplo de Empresa de Propiedad Social Indirecta es la Carpintería Cacique Tiuna, ubicada en La Rinconada, Caracas. Allí se fabrican muebles para el hogar. Explica Freddy Morales, trabajador de esta EPS, que “el Estado otorgó recursos para acondicionar la infraestructura, la maquinaria y preparación técnica. Agrega que “la materia prima la provee la empresa estatal PROFORCA y la nómina la paga la empresa estatal siderúrgica SIDOR. La idea es que la empresa se autosustente para que sea transferida a la comunidad”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Esta información puede verse mas detallada en el portal del Ministerio de Ciencia y Tecnología, <http://www.mcti.gob.ve/Noticias/8080>, consultado el 17.07.2013.

<sup>9</sup> Yanira Albornoz Ríos (2012). Economía comunal fortalece modelo de propiedad social, Diario Ciudad Caracas, 11 enero 2012, consulta 17.07.2013, <http://www.ciudadccs.info/?p=248398>

Unidad productiva familiar: Es una organización cuyos integrantes pertenecen a un núcleo familiar que desarrolla proyectos socioproductivos dirigidos a satisfacer sus necesidades y las de la comunidad; y donde sus integrantes, bajo el principio de justicia social, tienen igualdad de derechos y deberes.

3. Grupos de Intercambio Solidario: Conjunto de prosumidoras y prosumidores organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario, más conocidos como grupos de trueque.

Las llamadas monedas comunales son una expresión y forma de facilitación de los intercambios entre prosumidores voluntariamente organizados como Grupos de Intercambio Solidario. Esas monedas comunales tienen existencia puntual en localidades de las siguientes regiones del país Las Lionzas (en Yaracuy), los Zambos (en Falcón), los Momoyes (en Trujillo), los Guaiquerías (en Isla Margarita), los Parias (en Sucre), los Ticoporos (en Barinas), los Turimiquires (en Anzoátegui), los Relámpagos del Catatumbo (en Zulia), los Cimarrones (en Falcón), los Tamunangues (en Lara), el Libertador (en Encuentro Nacional de Redes), el Mirandino<sup>10</sup>, En el momento actual tienen una existencia marginal, con poca regularidad de intercambio en la mayoría de casos. El Banco Central de Venezuela (BCV) convocó a una consulta pública en septiembre de 2012 para recoger ideas sobre diseño y normas para reglamentar a las monedas comunales. De esta manera, el BCV decía públicamente que estaba cumpliendo con la Ley del Sistema Económico Comunal, aprobada en diciembre del año 2010. Sin embargo, la consulta pública no se concluyó y no se han reportado resultados.

Otra nueva forma de OES que está siendo promovida corresponde a las autodenominadas Redes Socialistas de Innovación Productiva (RSIP), que impulsa el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Actualmente existen 548 Redes Socialistas de Innovación Productiva en todo el país<sup>11</sup>. Anteriormente, el Ministerio promovió las Redes de Innovación Productiva (RIP), pero para alinear sus programas a los objetivos del Plan de la Nación, ha incorporado la orientación hacia el desarrollo endógeno y socialista. En las RSIP participan varias organizaciones que se vinculan en cadenas productivas a partir de la vocación principal de los territorios y comunidades asentadas donde se promueven las RSIP. Pero la forma jurídica que contiene a los participantes en la RSIP es la cooperativa, o en su defecto la asociación civil sin fines de lucro. En el Primer y Segundo Plan de la Nación pos CNRBV se dio prioridad a las cooperativas pero ahora las RSIP están migrando hacia las asociaciones civiles de productores o asociaciones civiles sin fines de lucro. En este programa de RSIP se revisa el desempeño de los proyectos y se avanza hacia escalamiento progresivo de proyectos, prototipos y redes.

Un ejemplo de Red Socialista de Innovación Productiva es el caso de la RSIP Café Monte Carmelo, en el Estado Trujillo. Esta RSIP persigue instalar un centro integral de beneficio de café, para optimizar la calidad del grano y obtener sub productos a través de cultivos asociados y residuos vegetales, en el municipio Monte Carmelo, Estado Trujillo. Está conformada como asociación civil, en la cual participan y aportan cofinanciamiento los Caficultores

<sup>10</sup> El Mirandino fue la moneda cooperativa que el Ministerio para la Economía Popular (Minep) creó como mecanismo de intercambio alternativo para sus trabajadores y las cooperativas egresadas de Vuelvan Caras. [www.neticoop.org.uy/article2357.html](http://www.neticoop.org.uy/article2357.html) Consulta 17 Sep 2006 pero tuvo corta vida.

<sup>11</sup> Guillermo Barreto, Viceministro para el Fortalecimiento de la Ciencia y Tecnología, MCTI fortalece las Redes Socialistas de Innovación Productiva <http://www.mcti.gob.ve/Noticias/13904>. Consulta 17.07.2013

Asociados, la Universidad de Los Andes, el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, el Instituto Nacional Socialista de Agricultura y el Ministerio de Ciencia y Tecnología<sup>12</sup>.

Estas nuevas formas de OES Comunes se promueven dentro de proyectos y planes de distintos alcances y se relacionan con las Misiones y Grandes Misiones cuyo nivel de presupuesto y gasto pueden generar encadenamientos productivos que estimulen la economía local. Por ejemplo, actualmente la Gran Misión Vivienda Venezuela persigue construir más de tres millones de viviendas, de las cuales ya ha entregado más de 400 mil. Esto incluye la construcción de viviendas en urbanismos colectivos y la transformación del hábitat, a la vez que se crean empleos, se capacita a los aspirantes a obtener viviendas y se les ayuda a organizar empresas asociativas comunales que construyan en el presente y luego puedan constituirse en empresas de mantenimiento, conservación, servicios para la comunidad, concediendo un enfoque territorial local. Un ejemplo local se muestra en la Tabla 2, en la que se describe el Plan de Transformación del Hábitat que han aprobado y ejecutan los Consejos Comunales junto con la empresa petrolera estatal PDVSA en comunidades de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo. Situaciones similares ocurren en diversos lugares del país. En general, se elige la localidad, se diseñan y construyen las redes de infraestructuras de servicios, se definen y construyen los componentes del equipamiento urbano requerido para el urbanismo en construcción, y se identifican, formulan y ejecutan los proyectos socioproductivos que requerirá la población a establecerse en el nuevo urbanismo. Este conjunto de proyectos se encadena en cada localidad según los pasos secuenciales del Ciclo Comunal de Proyectos, lo cual potencia los resultados esperados. Sin embargo, se han visto casos de pérdida de eficiencia y baja sinergia entre actores del sector público y OES comunal.

Tabla 2. Componentes del Plan de Transformación Integral del Hábitat de PDVSA Occidente con los Consejos Comunales en la Gran Misión Vivienda Venezuela.

| Componentes del plan de transformación integral del hábitat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Red de servicios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Equipamiento urbano                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Socioproductivo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Drenaje aguas de lluvia</li><li>• Colectores de aguas servidas</li><li>• Alumbrado público</li><li>• Vialidad peatonal y vehicular</li><li>• Estabilización de taludes</li><li>• Dotación y suministro de agua potable</li><li>• Gas, energía eléctrica y teléfono</li><li>• Disposición de desechos sólidos</li><li>• Biodigestores</li><li>• Tanques australianos</li><li>• Transporte comunal</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Parques infantiles</li><li>• Canchas deportivas</li><li>• Ludotecas</li><li>• Infocentro</li><li>• Barrio adentro, CRI y CDI</li><li>• Mercal, PDVAL, Biceabastos</li><li>• Biblioteca</li><li>• Casa comunal</li><li>• Lavandería comunitaria</li><li>• Centros de capacitación agropecuaria</li><li>• Escuelas técnicas</li><li>• Farmacias populares</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Patios socioproductivos (vegetal/ animal)</li><li>• Cultivos comunitarios (organopónicos/hidropónicos)</li><li>• Panaderías</li><li>• Bloqueras</li><li>• Carpinterías</li><li>• Herrerías</li><li>• Fábricas textil</li><li>• Sistemas de riego</li><li>• Planta deshidratadora de frutas</li><li>• Planta de productos cárnicos</li><li>• Lácteos</li><li>• Planta de conservas</li><li>• Acuicultura</li><li>• Apicultura</li><li>• Cavas refrigerantes</li><li>• Torrefactoras</li><li>• Madera plástica</li></ul> |

Las nuevas formas de OES que están siendo promovidas desde el Estado se orientan a la creación y desarrollo del Estado Comunal rumbo hacia el Socialismo del Siglo XXI. Particularmente la Ley del Sistema Económico Comunal (2010), que define al Sistema Económico Comunal como el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos desarrollados por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.

Se promueven EPSD y EPSIC en macro y meso proyectos buscando hacer encadenamientos productivos en el marco de las Misiones Sociales, que no son directamente productivas pero generan oportunidades de empleo temporal, como en el caso de la Misión Vivienda y los proyectos contenidos en la Tabla 2. Así, las políticas públicas desde las Misiones tratan de contribuir a la construcción de la Economía Comunal.

No obstante los avances del Sistema Económico Comunal se comienzan a observar deficiencias que recuerdan las fallas que hubo durante la Misión Vuelvan Caras, que deben ser revisadas en relación a la actual promoción de OES. En este contexto el ejercicio de la Contraloría Social para el cumplimiento del llamado “ciclo comunal” de los proyectos, podría ser la herramienta que pudiera manejar las comunidades organizadas para evitar la reincidencia en los errores. Pero aún no se cuenta con un reglamento de la participación para el ejercicio de la contraloría social<sup>13</sup>. Pero si los organismos gubernamentales correspondientes no actúan con diligencia en la ejecución presupuestaria para que en los Consejos Comunales puedan realizarse las obras en los tiempos programados, esto puede afectar gravemente las motivaciones a participar de las personas, ocasionando un grave daño a lo logrado en el tema de participación y organización social y ocasionar que la participación termine siendo desmovilizadora del cuerpo social<sup>14</sup>. Porque los recursos financieros y no financieros siguen llegando a veces con ritmos asincrónicos y eso afecta la viabilidad de proyectos.

Utilización de otras formas jurídicas de OES

Sin embargo, a pesar de las definiciones contenidas en las llamadas “leyes comunales”, esas figuras de OES no tienen existencia formal en el vigente Código de Comercio donde están inscritas las demás empresas que transan bienes y servicios en la economía real. Es decir, todas las empresas que se constituyen y transan bienes o servicios, con o sin fines de lucro, están registradas o tienen relaciones con empresas que están registradas para fe pública en los registros subalternos de los municipios, en los registros mercantiles o en las notarías públicas, en el sistema de registros y notarías públicas. Pero las empresas del sistema económico comunal se registran y se reconocen en el registro que han constituido como un servicio institucional dentro del Ministerio de las Comunas. Eso trae consigo un conjunto de problemas operativos adicionales para las OES comunales y para quienes transan con ellas, especialmente relacionados con las

13 La Maestría en Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes presentó y entregó a la Asamblea Nacional de Venezuela, en el año 2006, un proyecto de Reglamento de la Ley de Consejos Comunales, sobre Participación para el ejercicio de la Contraloría Social, elaborado por Fernando Aponte. Esto con el fin de contribuir porque aún no se ha reglamentado esta participación. Ver <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/14627/1/aponte-fernando.pdf>

14 Entrevista a Eliesser López, realizada el 15.07.2013, sobre retos y oportunidades para la gestión comunal y el poder popular en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo. Comentarios al Balance de Actividades 2011-2012 de la Unidad de Desarrollo Sociopolítico de PDVSA.

12 Entrevista realizada con la Dra. Omaira García, Secretaria Ejecutiva de la Fundación para el desarrollo de la Ciencia y Tecnología del Estado Trujillo (FUNDACITE), el 10.07.2013. Promotores de la RSIP Café.

contrataciones y pagos. Las OES que pretenden acceder a los beneficios estatales deben constituir una figura de cooperativa, de asociación civil sin fines de lucro o de compañía anónima, al registrarse públicamente. Así obtienen el Registro de Información Fiscal (RIF) y consiguen tener facturas reconocidas formalmente como válidas, para poder contratar y cobrar en sus transacciones con empresas e instituciones formalmente registradas. Éste es un problema real que confrontan los asociados misioneros o comuneros y las empresas públicas o privadas que con aquellas pretendan transar.

En relación a este problema, recientemente la Viceministra del Poder Popular para las Comunas, Ana Maldonado, señaló que el gobierno bolivariano está trabajando “para resolver el otorgamiento de la figura jurídica correspondiente a las empresas de propiedad social. Tenemos la plataforma tecnológica para el registro de estas empresas, pero primero hay que crear el reglamento de la Ley de Economía Comunal”. Agregó que “más allá de reformar el Código de Comercio para que contemple la figura de las EPS es necesario crear un Código de Economía Comunal, pues el de comercio tiene muy marcado los aspectos mercantilistas, aunque estipule la figura de las cooperativas”. Explicó que “es posible también crear la figura jurídica a través de una resolución ministerial” (Maldonado, 2012).

#### 4. Elementos para una agenda de investigación sobre economía social, solidaria y popular

Existe la imperiosa necesidad de organizar programas de postgrado en economía social, con el fin de formar personal bien capacitado para enfrentar los retos del desarrollo de la economía social. Pero los programas de postgrado que puedan organizarse deben estar basados en sólidos proyectos de investigación para orientar la reflexión y crear conocimientos pertinentes. Se requiere la formulación y ejecución de proyectos de Observatorios de la Economía Social, así como fortalecer programas de publicaciones para la difusión y diálogo de saberes en la economía social solidaria y popular, advirtiendo que no existen estadísticas e indicadores confiables, válidos y actualizados sobre la economía social y comunal, por lo que es necesario y urgente construir un sistema de indicadores de gestión y acompañamiento para la economía social. Por otro lado, hemos identificado la existencia de un mercado secundario de la deuda adquirida por las cooperativas egresadas de las Misiones, que lograron tener efectivamente financiamiento pero no lograron éxitos sostenibles en el mercado. Algunas instituciones que concedieron financiamiento han sido liquidadas y sus carteras con activos y pasivos están siendo revisadas, lo cual debería hacerse ubicando objetivos de corto, mediano y largo plazo. En este último sentido nos parece muy importante que se pueda consolidar un sistema de finanzas solidarias, con principios mutualistas y riesgos compartidos, como el modelo de negocio que propone la sociedad de Garantías Recíprocas, por constituir una forma corresponsable de negocios solidarios adecuada para PYMEs y OES<sup>15</sup>.

Se han visto casos, con alta frecuencia, en los que empresas del sector público y del sector privado contratan o subcontratan con cooperativas surgidas en las Misiones en una relación tercerizada. En palabras de Víctor Álvarez, ex Ministro de Industria, a pesar de lo mucho que

el Estado invirtió en las Misiones, “muchas de estas cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas financiadas con fondos públicos lo que han hecho es reproducir de manera más severa las condiciones de explotación inherente a las grandes empresas capitalistas, con el agravante de que la nómina de asalariados no recibe los beneficios sociales básicos como bono de alimentación, política habitacional, capacitación educativa, atención médica, bono vacacional, aguinaldos, etc”. No son suficientes los enormes esfuerzos realizados para impulsar la economía social a través de la capacitación técnica-productiva, la formación sociopolítica y el financiamiento a las cooperativas. La poca contribución de la economía social al PIB y al empleo evidencia que aún es mucho lo que queda por hacer para lograr la transformación de la economía capitalista en un nuevo modelo productivo socialista en el que se libere al trabajador asalariado de la explotación del capital. Otra de las causas tiene que ver con las debilidades gerenciales y administrativas de los cooperativistas, los cuales son capacitados en el desempeño de un oficio y reciben formación socio-política pero no reciben suficiente formación administrativa y gerencial para dirigir con éxito sus empresas. Todo lo cual debería ser considerado en la elaboración de propuestas de capacitación y asistencia técnica (Álvarez, 2009).

Compartimos la afirmación de Víctor Álvarez<sup>16</sup> sobre el análisis de resultados parciales de la construcción del Nuevo Modelo Productivo, resaltando que aunque el Gobierno de Venezuela es socialista “aún tiene pendiente la tarea de hacer la Revolución, de transferirle el control de la producción a la comunidad y al pueblo trabajador” (Álvarez, 2009). Los propios datos oficiales revelan que aún es mucho el esfuerzo que hay que realizar para aumentar el peso relativo de la economía social en el PIB, pero también sugieren que lo que hasta ahora se ha hecho no ha sido precisamente lo más eficaz para avanzar aceleradamente en la construcción de un NMP socialista. Estos precarios resultados imponen la necesidad de revisar críticamente lo que se ha venido haciendo en función de rectificar los errores cometidos y reimpulsar así el crecimiento y desarrollo de la economía social.

#### 5. Aprendizajes para compartir sobre promoción de formas de OES

En resumen existen 33 Misiones. Pero destacan tres grandes Misiones Productivas:

- MISIÓN VUELVAN CARAS (I, II y III), cuya meta fue crear un millón de empleos, conformados en Cooperativas.
- MISIÓN CHE GUEVARA, que egresó 957.373 ciudadanos capacitados y organizados en OES. Ésta fue la iniciativa del Gobierno Bolivariano para formar a los constructores del Nuevo Modelo Productivo, conformados en OES y Comunal.
- MISIÓN SABER y TRABAJO, convocada en 2012, logró captar más de 976.000 participantes que se está activando en capacitación en 2013.

Las OES promovidas dentro de esas Misiones han sido conformadas para cubrir objetivos económicos, sociales y otros fines, del corto y mediano plazo. Hasta ahora puede decirse que el Estado ha sido exitoso en alcanzar los objetivos relacionados con la Inclusión Social, quedando

<sup>15</sup> Entrevista a Héctor Gamboa. Presidente de la Sociedad de Garantías Recíprocas en la Isla de Margarita, realizada el 14.07.2013. Mayores detalles pueden verse en <http://www.sogampi.gob.ve/portal/>

<sup>16</sup> Víctor Álvarez ha sido durante el gobierno del Presidente Chávez, Ministro, Viceministro, Presidente de Empresa Básica y es actualmente investigador del Centro Internacional Miranda.

pendiente incrementar la eficiencia para objetivos económicos. Sin embargo, se constata y es recomendable que las medidas o instrumentos para promover OES deben tener un enfoque “multipropósito”, que sea identificable para su evaluación y seguimiento. Adicionalmente, es muy importante la supervisión y seguimiento de los proyectos y programas, orientados a metas y vinculadas al Plan. Esto debería relacionarse con la educación ciudadana, popular y las iniciativas de empoderamiento para el ejercicio del control social de la gestión pública (y del sector privado también).

La capacitación es crucial para el éxito de la promoción de las formas de OES. En el caso de Venezuela, no había suficientes cuadros profesionales para atender las demandas de capacitación en el marco de una masiva movilización de recursos para obtener resultados observables en el corto plazo. En el caso de otros países con enfoques similares, como Ecuador, debería definirse una fase de formación de cuadros profesionales en una perspectiva estratégica. Esto requiere un diagnóstico de las capacidades y necesidades de actualización en sector de OES, Solidaria y Popular.

Para el caso de los programas de formación-capacitación profesional se deben partir de sólidas líneas de investigación definidas que generen conocimientos que se “mutualicen” en el sector y permitan avanzar al sector de la Economía Social Solidaria y Popular autónomamente, en relación con el Estado y con los programas de responsabilidad social del sector privado.

Sería conveniente, para el caso de Ecuador hacer un arqueológico, tan exhaustivo como sea posible, de los instrumentos (niveles micro, meso y macro) aplicados para promover OES, su eficacia para el fin propuesto y su sostenibilidad relacionada con los objetivos generales del Plan de la Nación. En este sentido sería pertinente organizar Talleres de metodologías de análisis de las formas y resultados de la intervención del Estado para promover OES (Costos, beneficios, efectividad, utilidad, sostenibilidad, stakeholders), e identificar formas de relación e intercambio entre OES y los sectores privado y público, lo que construye capital social adicional.

## Bibliografía

- Álvarez V. (2009). *¿Hacia donde va el Nuevo Modelo Productivo?* Edición Colección Debates, Centro Internacional Miranda, Caracas, 276 pag.
- Aponte Fernando. *Proyecto de Reglamento Parcial de la Ley de Consejos Comunales sobre el Control Social de la Gestión Pública*. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Universidad de Los Andes <http://www.saber.ula.ve/bits-tream/123456789/14627/1/aponte-fernando.pdf>
- Asamblea Nacional (2000), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Bastidas, O. y Richer, M. (2001). “Economía Social y Economía Solidaria. Intento de Definición”. CAYAPA, Año 1, Nº 1, Mayo 2001. pp. 59-80. ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa))
- Buendía, I. (2001). *El nuevo marco de la participación de los agentes externos en las empresas cooperativas*. CAYAPA, Año 1, Nº 1, Mayo 2001. Pág. ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa))
- CIRIEC (2008). *La Economía Social en la Unión Europea*. Resumen del Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. [www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)
- Chávez H. (2012). *Propuesta del Candidato de la Patria, Comandante Hugo Chávez, para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*. <http://www.hagamospatria.org.ve/Programa-Patria-2013-2019.pdf>
- Defourny J., Develtere P. y Fonteneau B. (2002). *L'économie sociale au Nord et au Sud*. CAYAPA, Año 2, Nº 3, Junio 2002. Pág. ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa))
- Develtere P. y Fonteneau B. (2003). Movimiento social y economía social y solidaria: ¿Concebidos en el norte, pertinentes en el sur? pag 30-53. In Favreau L. Lachapelle R. y Larose G. *Economía social y solidaria. Una perspectiva Norte – Sur*. Preses de l Université du Québec, 237 pág.
- Díaz, B. (2006). *Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999 – 2006)*. CAYAPA. Revista Venezolana de Economía Social, Año 6, Nº 11, P 149 – 183. ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa))
- Díaz, B. (2008). Dossier “El cooperativismo venezolano del siglo XXI”. Revista SIC Nº 709, Noviembre, año LXXI, pp411-414. Ver [www.gumilla.org.ve](http://www.gumilla.org.ve)
- García Muller, A. (2002). *Un análisis de la nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela*. CAYAPA Revista

Venezolana de Economía Social • Año 2 • Nº 3 • Junio. [www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa)

González David. (2013). *El Estado Descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*. Los Libros de El Nacional, Editorial CEC, S.A. Caracas, 102pag.

Harnecker, Marta. (2007). Notas para un debate sobre poder constituyente y poder constituido. <http://www.rebelion.org/docs/62325.pdf> Diario Rebelión. 03 Diciembre 2007.

Hernández María Concepción, León Marú y Díaz Benito, (2008). *Representaciones sociales de la educación cooperativa en el movimiento cooperativo venezolano*. CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social, Año 8, Nº 15, Enero-Junio. [www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa)

Higuerey, Angel, Díaz, Benito, Carrero Mary, y Araujo Solange. (2009). *Evaluación del Financiamiento público en las cooperativas de un Núcleo de Desarrollo Endógeno en Trujillo, Venezuela*. CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social, Año 9, Nº 17, Enero-Junio. [www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa)

Jaua, Elías (2006). “800 cooperativas sin misión productiva”. Diario Últimas Noticias. 19 de febrero de 2006, p. 21.

Lanz, Carlos (2004). El Desarrollo Endógeno y la Misión “Vuelvan Caras”. <http://www.aporrea.org/actualidad/a8497.html>

López, Edgar y Tabuas, Mireya. El Nacional, Caracas, 28 de Octubre 2012 -. La utopía de las comunas. [http://www.el-nacional.com/siete\\_dias/utopia-comunas\\_0\\_70792974.html](http://www.el-nacional.com/siete_dias/utopia-comunas_0_70792974.html), consultado 16.07.2013

Lucena, H. (2006). Memoria del II Seminario “Situación del Movimiento Cooperativo en Venezuela. Análisis de Experiencias Cooperativas”. Realizado en Valencia, 07 diciembre 2005. Publicación mimeografiada DAC-UCLA subvencionada por CDCHT-UCLA, 59pag, Barquisimeto.

Maldonado, Ana (2012). Viceministra del Poder Popular para las Comunas, Economía comunal fortalece modelo de propiedad social, Diario Ciudad Caracas, 11 enero 2012, consulta 17.07.2013, <http://www.ciudadccs.info/?p=248398>

Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (2008). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular. Colección Leyes y Reglamentos. [www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve)

Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007*. [www.mpd.gov.ve](http://www.mpd.gov.ve)

Piñeiro Harnecker, Camila. (2008). *Principales Desafíos de las Cooperativas en Venezuela*. Rebelión, Mayo 2008. <http://rebelion.org/docs/83458.pdf>

Toro, D. (2001). “La Respuesta de la Economía Social al Desempleo Juvenil. Una Visión Europea”. CAYAPA, Año 1, Nº 2, Noviembre 2001. Pág. ([www.saber.ula.ve/cayapa](http://www.saber.ula.ve/cayapa))



## Perfil económico y contribuciones a la economía, de los emprendimientos cooperativos y de la economía solidaria en Brasil

Valmor Schiochet

Graduado en Estudios Sociales (Fundación Educacional de Brusque-1984), Máster en Sociología Política (Universidad de Santa Catarina-1988) y Doctor en Sociología (Universidad de Brasilia-1998). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y de la Maestría de Desarrollo Regional. Director de Estudios y Difusión de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo (2003-2007).

*“América Latina no quiere ni tiene por qué ser un alfil sin albedrío, ni tiene nada de quimérico que sus designios de independencia y originalidad se conviertan en una aspiración occidental”.*  
(Gabriel García Márquez)

### Resumen

La economía solidaria es un fenómeno reciente en la historia económica brasileña. En su contexto inicial era una expresión de la crisis del modelo de la acumulación capitalista dependiente (crisis de la deuda externa) y el surgimiento de los movimientos sociales en lucha por la democratización (crisis del régimen autoritario).

Se trata de un fenómeno económico definido políticamente. La economía solidaria se opone a la exclusión o a la inclusión subordinada de las personas a las organizaciones económicas capitalistas como una experimentación social de un “socialismo democrático o autogestionario”. La economía solidaria tiene formatos organizativos distintos: cooperativas, asociaciones, clubes, colectivos de producción, redes de cooperación, ferias, bancos comunales, fondos rotatorios. Las distintas formas organizativas son definidas conceptualmente como “emprendimientos económicos solidarios”. Este texto presenta la economía solidaria haciendo hincapié a su



contradictoria y conflictiva relación con el modo de producción capitalista, en general, y con el cooperativismo, en particular. A partir de los datos disponibles aporta algunas informaciones que permiten una breve descripción de la participación relativa de la economía solidaria y del cooperativismo en la economía brasileña, identificando sus principales actividades económicas y los segmentos poblacionales involucrados con la economía solidaria en Brasil.

## El contexto nacional de la economía solidaria

El proceso histórico ha configurado al Brasil como un país gigantesco en términos territoriales, poblacionales y económicos. Un país de contrastes, diversidades y desigualdades. Un país de dimensiones continentales con sus 8,5 millones de km<sup>2</sup> y con la población de más de 190 millones de habitantes. La colonización portuguesa prácticamente diezmó la población original (en el último Censo Nacional, el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) contabilizó solamente 0,4 % de la población como indígena). Sin embargo, el "mercado de esclavos" desplazó un enorme contingente de africanos para trabajar en el cultivo de la caña de azúcar, lo que resulta en una gran cantidad de población negra en la formación de la nación brasileira. En la actualidad, los negros son 7,4 % de la población nacional y los mestizos (considerados también como parte de la población negra) son 43,1%. Aunque sea una sociedad hegemonizada por la civilización europea, los blancos no constituyen la mayoría de la población (47,7 %), según el Censo Nacional de 2010.

Desde el punto de vista económico, Brasil es la sexta economía mundial con su Producto Interno Bruto equivalente a R\$ 4,403 billones o USD 2,223 billones (cambio de 03/2013). Después de la crisis de 1929, Brasil se transformó sustancialmente desde una sociedad agraria y de producción primaria exportadora hacia una sociedad industrial y urbana, industrialización dependiente de capitales extranjeros y de la conservadora modernización del campo que estimuló la producción agrícola del monocultivo agroexportador reproduciendo la concentración parcelaria. Después del milagro económico de los años 70 siguió una profunda crisis económica y social, resultado de la imposición de ajustes para el pago de la deuda externa.

La crisis de la deuda impuso retrocesos en la producción, el desempleo, la reducción de participación de los salarios en la renta nacional y el incremento de la pobreza. El estancamiento económico junto a la inflación desorganizaron las bases de la economía nacional.

El periodo neoliberal, instalado con la derrota electoral del proyecto democrático y popular defendido por las políticas de izquierda y los movimientos sociales a finales de la década de 1980, impidió que las conquistas constitucionales (Constitución de 1988) en el campo de los derechos sociales pudieran consolidarse en una configuración más igualitaria y justa para la sociedad brasileira, situación que evidenció una nueva cuestión social, considerando la contradicción entre los avances democráticos en la política y la retracción en la capacidad social y económica para asegurar los derechos conquistados. Particularmente, se redujeron o precarizaron los derechos asociados al trabajo. En este largo periodo de crisis fue que se reconoció la economía solidaria como "estrategia de enfrentamiento del desempleo y de la generación de renta".

Por último, cabe un registro al periodo más reciente que, sin ser ajeno a la profunda crisis del capitalismo globalizado, fue produciendo condiciones más favorables en cuanto a la generación de empleo y el incremento de la masa salarial en la renta nacional, políticas distributivas

que permitieron una reducción sustancial de la pobreza y una pequeña reducción en los índices de desigualdad. Existen dudas sobre la posibilidad de manutención y ampliación de estas conquistas. La duda reside en el hecho de que aún no han sido promovidas alteraciones en las bases que estructuran el desarrollo capitalista, lo que limitaría las posibilidades redistributivas del Estado.

## El cooperativismo en Brasil

Con la llegada de los europeos a lo largo del siglo XIX se implantaron en Brasil organizaciones económicas cooperativas. Las primeras cooperativas fueron organizadas por líderes religiosos en comunidades de inmigrantes alemanes e italianos en el sur del país. Hubo también algunas experiencias de comunidades cooperativas organizadas por partidarios del "socialismo utópico".

Con todo, el cooperativismo no se consolidó como una experiencia organizativa de los trabajadores o de las comunidades rurales. El proceso de industrialización y ampliación del mercado capitalista impidió la permanencia en el tiempo de estas experiencias cooperativas de base más comunitaria. A su vez las cooperativas que fueron surgiendo y consolidándose estuvieron más cerca de la reproducción de la lógica de la acumulación de capital, un proceso que se puede denominar como "degeneración" del cooperativismo brasileño. En particular, se puede verificar este proceso en tres situaciones históricas:

- a. Con la industrialización, muchos trabajadores se organizaron en cooperativas de crédito y de consumo como una forma del capital para controlar el valor de la fuerza de trabajo y la utilización de la renta de los trabajadores. Por medio de las cooperativas de crédito, los trabajadores autofinanciaban el acceso a bienes duraderos, principalmente la vivienda. Las cooperativas de consumo permitían el acceso a los bienes de consumo. Mediante el control de precios de los alimentos, por ejemplo, las empresas controlaban el valor de los salarios, una situación que se puede describir como un tipo de capitalismo social.
- b. La mayor expansión cooperativista ocurrió con las políticas de incentivo a la industrialización agrícola. La organización de las cooperativas de los agricultores fue una forma de facilitar el acceso a los insumos industriales (maquinaria, equipos, fertilizantes, pesticidas, etc.) y ampliar la escala de los mercados compradores. La revolución verde y la modernización conservadora consolidaron el predominio de las cooperativas agrícolas/agropecuarias, que realmente son cooperativas que industrializan y comercializan para los productores rurales, cooperativas que se tornaron altamente profesionalizadas y heterogestionadas. Los productores/socios pasaron a ser meros proveedores de su producción para las cooperativas. Las cooperativas se convirtieron en grandes complejos agroindustriales exportadores. La articulación del movimiento cooperativista con el proceso de modernización conservadora también tuvo como consecuencia un acercamiento político de las cooperativas con los intereses de los grandes propietarios de tierra (latifundistas) y del agronegocio.

- c. En la década de 1990 las cooperativas también fueron utilizadas como estrategia para la reestructuración productiva. Empresas capitalistas destituían a sus trabajadores y los organizaban en cooperativas. A través de las cooperativas el trabajo dejaba de ser asalariado, convirtiéndose en un servicio ofrecido al capital. De este modo, las cooperativas (conocidas como *cooperfraude* o *coopergato*) se instrumentalizaron para promover la subcontratación y la consecuente precarización de las relaciones laborales. Con las denuncias del movimiento sindical y la actuación represiva del Estado a estas organizaciones, ellas prácticamente desaparecieron en los últimos años.
- d. Finalmente, con la creciente influencia de las finanzas en la economía, las cooperativas de crédito también se expandieron rápidamente. Desde la década de 1990 se advirtió una fuerte expansión de las cooperativas de crédito que en general se constituyen en instituciones financieras poco diferentes de los bancos tradicionales en la oferta de servicios y en el modelo de gestión profesional y heterónoma.

Para dimensionar mejor la participación relativa de las cooperativas en la sociedad brasilera, presentamos algunos datos numéricos. Según la Relación Anual de Información Social (RAIS Año Base 2011), en Brasil existen 24.217 establecimientos cooperativos y 63,4 % de ellos están concentrados en dos regiones del país (el Sureste y el Sur). Los establecimientos cooperativos emplean más de 313 mil trabajadores (una media de 13 empleados por establecimiento). Es importante señalar que en Brasil no hay informaciones oficiales con respecto a la cantidad de socios de las cooperativas. Los únicos datos disponibles son los del Informe Anual de la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB). De acuerdo con el Informe de 2012 de la OCB, existen en Brasil cerca de 9,8 millones de asociados, siendo que 4,9 millones (50 %) son socios de cooperativas de crédito.

Cooperativas en Brasil (Establecimientos y Vínculos por Regiones)

| Región       | Estab. | %     | Empr.   | %2    |
|--------------|--------|-------|---------|-------|
| Norte        | 1.148  | 4,7   | 8.510   | 2,7   |
| Nordeste     | 3.193  | 13,2  | 23.423  | 7,5   |
| Sudeste      | 9.359  | 38,6  | 110.148 | 35,1  |
| Sur          | 8.416  | 34,8  | 145.230 | 46,3  |
| Centro-Oeste | 2.101  | 8,7   | 26.273  | 8,4   |
| Brasil       | 24.217 | 100,0 | 313.584 | 100,0 |

Fuente: RAIS (Año Base 2011)

En relación a las actividades económicas desarrolladas por las cooperativas, también conforme a la RAIS (Año Base 2011) se evidenció un predominio de las actividades de comercio (23,75 %), financieras (20,7 %) y de servicios. Las actividades agropecuarias corresponden a 7 % de los establecimientos. No obstante, un análisis más detallado deberá incluir en el complejo agroindustrial parte de las actividades industriales y comerciales que no están discriminadas en los datos

Cooperativas (Establecimientos y Empleados por Actividades Económicas)

| Actividad Económica                                             | Estab. | %     | Empr.   | %2    |
|-----------------------------------------------------------------|--------|-------|---------|-------|
| Comercio, Reparación de Vehículos                               | 5.728  | 23,7  | 70.955  | 22,6  |
| Actividades Financieras                                         | 5.001  | 20,7  | 75.763  | 24,2  |
| Otras Actividades de Servicios                                  | 3.373  | 13,9  | 7.172   | 2,3   |
| Industrias de Transformación                                    | 2.211  | 9,1   | 79.876  | 25,5  |
| Transporte, Almacenamiento                                      | 2.070  | 8,5   | 12.304  | 3,9   |
| Agricultura, Pecuaria, Producción Forestal, Pesca y Acuicultura | 1.691  | 7,0   | 9.189   | 2,9   |
| Salud Humana y Servicios Sociales                               | 1.359  | 5,6   | 40.618  | 13,0  |
| Actividades Administrativas y Servicios Complementarios         | 727    | 3,0   | 2.458   | 0,8   |
| Educación                                                       | 549    | 2,3   | 3.759   | 1,2   |
| Otras Actividades                                               | 1.534  | 6,3   | 11.490  | 3,7   |
| Total                                                           | 24.217 | 100,0 | 313.584 | 100,0 |

Fuente: RAIS (Año Base 2011)

Considerando el Informe de la OCB de 2012, a finales de ese año se totalizó 6.586 cooperativas registradas por la organización, siendo 23,2 % del sector agropecuario, 16,6 % del sector de transportes y 15,9 % del sector de crédito.

Otro indicador relativo a la participación económica de las cooperativas brasileñas registrado y divulgado por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de ese país es la Balanza Comercial de las Cooperativas Brasileñas. Según el último informe divulgado (referente a la balanza comercial de enero a junio de 2013) se observa que las cooperativas son responsables por 2.900 millones de dólares, lo que equivale a 2,5 % de las exportaciones brasileñas.

Entre los principales productos exportados por las cooperativas se destacan: el azúcar refinado (que representa 22,1 % del total exportado por las cooperativas); la carne de pollo (12,1 %); la soya en grano (11,0 %); el azúcar moreno (10,4 %); el café en grano (9,0 %); el salvado de soya (8,8 %); el etanol (8,4 %); la carne de cerdo congelada (3,6 %). Es importante advertir que solamente 119 cooperativas realizaron exportaciones en el primer semestre de 2013.

Una participación relativa semejante a la de la exportación se puede evidenciar en el caso de las cooperativas de crédito. Según el Banco Central de Brasil, en 2012 existían 1.214 Cooperativas de Crédito en Brasil que administraban junto a dos bancos cooperativos (Banco SICREDI S.A. y BANCOOB) activos totales de \$ 137 mil millones de reales en el sector de crédito, que representa una participación de mercado de 2,31 % en el total de activos del mercado financiero brasileiro. Las operaciones de crédito totales de las cooperativas alcanzaron \$ 61 mil millones en diciembre de 2012, lo que representa 2,60 % del total del Sistema Financiero Nacional, y los depósitos de R\$ 67 mil millones representaban 3,80 %. De esta forma, las cooperativas de cré-

dito ocupaban la 6ª posición en el ranking de las mayores instituciones financieras del país, por delante de instituciones como HSBC, Banco Safra y Citibank. Las cinco mayores instituciones financieras son: Banco de Brasil (público), Itaú, Bradesco, Caixa (público) y Santander.

## La emergencia de la Economía Solidaria en Brasil

En Brasil, la economía solidaria se puede comprender como parte de un proceso histórico caracterizado por la gran movilización de la sociedad en torno del movimiento y de las luchas sociales que surgieron con fuerza desde el fin de la década de 70 del siglo pasado.

Los movimientos sociales corresponden al conjunto de acciones y luchas colectivas en las cuales las personas, a partir de sus posiciones sociales, se presentan como sujetos al explicar las situaciones, relaciones y estructuras sociales (en las que viven) como cuestiones generadoras de conflicto y movilización que exigen algún cambio. La promoción de procesos participativos más horizontales y de actuación directa, así como el reconocimiento de la heterogeneidad y la pluralidad de los conflictos, las conductas, las demandas y las situaciones sociales puso a los movimientos sociales en el centro del debate sobre las posibilidades transformadoras de la democracia.

Los movimientos sociales posibilitaron que diversas situaciones de carencia fueran reconocidas como situaciones y cuestiones de derechos (Nunes, 1989). Gracias a los movimientos sociales se amplió el espacio de participación y de lucha política, y se avanzó en el reconocimiento de la ciudadanía activa (Benevides, 1994). Sin embargo, hay que reconocer que el tema de los impactos y los límites de los movimientos sociales en el proceso de democratización y en la realización de cambios necesarios para concretar sus agendas y banderas de lucha es todavía una cuestión que sigue abierta. Pero no se puede negar que los movimientos sociales representaron una trayectoria histórica de muchos avances en la sociedad brasileira y en la conquista de derechos.

La Economía Solidaria es un concepto utilizado para definir las actividades económicas organizadas colectivamente por los trabajadores que se asocian y practican la autogestión. Singer (2003 p. 116) resalta sus características cuando afirma que las organizaciones económicas solidarias poseen dos especificidades: a) estimulan la solidaridad entre los miembros a través de la práctica de la autogestión y, b) practican la solidaridad hacia la población trabajadora en general, con especial énfasis en la ayuda a los menos favorecidos”.

El principio de la Economía Solidaria es la apropiación colectiva de los medios de producción, la gestión democrática de decisiones por parte de los miembros y la deliberación colectiva sobre los rumbos de la producción, el uso de los excedentes (sobras) y también sobre la responsabilidad colectiva en cuanto a los eventuales perjuicios de la organización económica.

En Brasil, la Economía Solidaria resurge en la década de 80, como una respuesta de las trabajadoras y los trabajadores a la crisis social provocada por la paralización económica y la reorganización del proceso de acumulación capitalista.

Los trabajadores desempleados ocuparon fábricas cerradas y activaron su producción por medio de su organización colectiva y autogestionaria; agricultores familiares y asentados de la reforma agraria organizaron cooperativas de crédito, de producción y de servicios para oponerse a la subordinación de la agroindustria capitalista; comunidades urbanas y rurales organizaron co-

lectivamente grupos de producción, compras colectivas y fondos de crédito solidario y rotativo; recolectores de basura (en los basureros y las ciudades) organizaron su actividad de recolección y reciclaje a través de asociaciones y cooperativas. El reconocimiento de la Economía Solidaria proviene de la diversidad de actividades y formas de organización y de su creciente articulación en sistemas cooperativos, redes de producción y comercialización y cadenas productivas.

En ese sentido, se puede caracterizar la economía solidaria como una respuesta democrática de los movimientos sociales a una nueva cuestión social, asentada en la exacerbación del conflicto y de las contradicciones existentes entre las conquistas democráticas o avances en la institucionalización de derechos, y la creciente imposibilidad de su concretización en función del desempleo estructural y de la exclusión social provenientes del modelo económico (Singer, 2002).

En los movimientos de lucha por la tierra y reforma agraria surgen experiencias importantes de cooperación y asociacionismo económico, tales como:

- a. Confederación de las Cooperativas de Reforma Agraria de Brasil (CONCRAB). Fue creada en 1992 para articular diversos tipos de organizaciones económicas de los asentamientos de reforma agraria. Hace parte de la estrategia de organización de los asentamientos por medio de la cooperación (independiente de su forma de organización) de los colectivos, las asociaciones, las cooperativas de producción y las cooperativas de prestación de servicios. La cooperación fue la estrategia del Movimiento de los Sin Tierra (MST) para dar viabilidad económica a los asentamientos a través del fortalecimiento de la democracia participativa de los asentados en la gestión de los propios asentamientos y en los emprendimientos económicos creados para administrar la producción, la comercialización y el consumo.
- b. Cooperativa de Crédito con Interacción Solidaria Ltda (CRESOL). Basado en experiencias de Fondos Rotatorios Solidarios en el estado de Paraná, se construyó desde 1995, un amplio Sistema de Cooperativas de Crédito por los agricultores familiares. La CRESOL junto a otros sistemas cooperativos de crédito solidario creará la Confederación de Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria (CONFESOL).
- c. Unión Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES). En 2005 se creó la UNICAFES que es una organización nacional que tiene como objetivo representar las organizaciones cooperativas de agricultores familiares y de economía solidaria. Asociadas a la UNICAFES están las cooperativas de crédito, de producción, de trabajo, de comercio y de infraestructura de la agricultura familiar y economía solidaria, y las cooperativas que actúan directamente con la agricultura familiar.

En los movimientos populares urbanos surgieron también muchas experiencias asociativas y cooperativas. Aquí relato tres casos paradigmáticos:

- a. Los mutirões (actividades voluntarias realizadas en conjunto por una causa) autodirigidos y las cooperativas habitacionales. En la década de 80 la autodirección surgió como una perspectiva para los movimientos de lucha por la vivienda. Bonduke mostró que la lucha por la autodirección a la producción de la vivienda fue concebida como un instrumento esencial en la construcción de la democracia capaz de asegurar a los ciudadanos formas de controlar la acción del Estado, canales de participación popular descentralizados de poder" (Bonduke, 1992, p. 31). Para el Movimiento Nacional de

Lucha por la Vivienda y la Unión Nacional por la Vivienda Popular, principales organizaciones representativas del movimiento por la vivienda en Brasil, las experiencias autogestionarias (las ocupaciones urbanas, las cooperativas y asociaciones habitacionales, y mutirões) son formas de organización orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía, la gestión democrática y la lucha por viviendas de calidad.

- b. Conjunto Palmeiras – Banco Palmas. Es un caso emblemático (França Filho, 2006) de promoción de la economía solidaria articulada a la lucha urbana en busca de la mejora de condiciones de vida. Aunque esté localizada en un barrio de la periferia de Fortaleza, a ella se conoce por la creatividad de la Asociación de Moradores del Conjunto Palmeiras en construir una red solidaria de producción y consumo local abarcando: el microcrédito para producción, tarjeta de crédito direccionada para el consumo solidario, moneda social, tienda solidaria y diversas unidades productivas”.
- c. El Movimiento Nacional de Recolectores de Material Reciclable (MNCMR) surgió en el fin de la década de 90. El MNCMR promueve la organización autogestionaria de las recolectoras y recolectores de material reciclable en forma de cooperativas y asociaciones. Una de las experiencias de cooperación más conocida es la de Belo Horizonte (la asociación AMARE), con más de 15 años de existencia que se inició con la actuación de la Pastoral Infantil en los basurales. El MNCMR hace parte del Foro Basura y Ciudadanía que es un amplio foro que congrega entidades gubernamentales, organizaciones y movimientos sociales.

En el caso del movimiento sindical, tanto el sindicalismo de los trabajadores rurales cuanto el sindicalismo de los trabajadores urbanos promovieron la creación de organizaciones de la economía solidaria. Algunos ejemplos de estas organizaciones son: la Unión Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) y el Sistema de Cooperativas de Crédito con Interacción Solidaria (CRESOL). A su vez, en el movimiento sindical urbano más vinculado a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se creó la Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas de Autogestión (ANTEAG), de la Agencia de Desarrollo Solidario (ADS/CUT) y la Unión y Solidaridad de las Cooperativas y Emprendimientos de Economía Social de Brasil (UNISOL).

- a. La Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas de Autogestión (ANTEAG) se creó en 1994 con el objetivo de apoyar y seguir las experiencias de recuperación de empresas fallidas por los trabajadores a través de la autogestión. En general, las experiencias de recuperación de empresas fallidas son iniciativas de trabajadores relacionados al movimiento sindical que encontraron en la autogestión una alternativa de ocupación para los trabajadores frente al desempleo en masa.
- b. La Agencia de Desarrollo Solidario (ADS/CUT) surgió en el fin de la década de 90 como estrategia ya agregada por las instancias de la Central Unitaria de Trabajadores para apoyar las formas alternativas de organización de los trabajadores en el contexto de crisis del propio movimiento sindical ante el desempleo y de la creciente informalización del mercado de trabajo. Ella se creó en 1999 para promover la constitución, el fortalecimiento y la articulación de emprendimientos autogestionarios, buscando la generación de trabajo y renta, a través de la organización económica, social y política de los trabajadores, insertos en un proceso de desarrollo sustentable y solidario.

- c. La Unión y Solidaridad de las Cooperativas y Emprendimientos de Economía Social de Brasil (UNISOL) surgió en el interior de la Central Unitaria de Trabajadores. En el año 2000 abarcaba solamente la zona del ABC Paulista y en 2004 empezó a abarcar todo el país. El objetivo de la UNISOL es organizar, representar y articular las cooperativas, las asociaciones y otros emprendimientos autogestionarios de la economía solidaria. Así como que el movimiento sindical reconoce la cooperación autogestionaria como una forma innovadora de organización de los trabajadores para que lo incorpore en los procesos productivos, asegurando la representación sindical a los mismos.

Finalmente, se puede destacar la actuación de las pastorales sociales, de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) y de la actuación política de la iglesia a partir de la teología de la liberación. En dicho caso, la contribución histórica más reconocida es la de Cáritas Brasileira.

Desde la década de 1980, Cáritas Brasileira con los Proyectos Alternativos Comunitarios (PACs), promovió el apoyo a las pequeñas iniciativas asociativas con la perspectiva de promover transformaciones sociales a través de la solidaridad comunitaria y la práctica de la reciprocidad. La práctica de la reciprocidad se fortalece en la experiencia de los proyectos comunitarios a medida que la metodología de apoyo se articula a procedimientos de devolución de los recursos para fondos comunitarios. La metodología de los fondos rotatorios solidarios es una de las principales contribuciones de Cáritas Brasileira para el sector de finanzas solidarias.

Estos son algunos ejemplos de cómo se puede comprender la economía solidaria como una respuesta, de los movimientos sociales, a los límites impuestos por la situación política y económica para consolidar los avances en sus conquistas democráticas, en el ámbito de la ciudadanía y de los derechos.

## La Economía Solidaria y sus formas de organización

Este proceso histórico resulta en el creciente reconocimiento de la economía solidaria y de su diversidad de formas organizativas.

Aunque existan divergencias relativas a la concepción y el significado de la economía solidaria actualmente existe un amplio consenso cerca de la comprensión solidaria en el país. En términos generales, se define la economía solidaria como un conjunto de actividades económicas y la producción de bienes y de servicios, la distribución, el consumo y las finanzas organizados y realizados solidariamente por trabajadoras y trabajadores en la forma colectiva y autogestionaria. La Economía Solidaria posee las siguientes características:

- a. Cooperación: la existencia de intereses y objetivos comunes, la unión de los esfuerzos y de las capacidades, la propiedad colectiva de medios de producción, la repartición de resultados y la responsabilidad solidaria. La cooperación está presente en diversos tipos de organizaciones colectivas asociativas: las empresas autogestionarias o recuperadas (asumidas por trabajadores); las asociaciones comunitarias de producción; las redes de producción, comercialización y consumo; los grupos informales productivos de segmentos específicos (mujeres, jóvenes, quilombolas, etc.); los clubes de trueques, etc.

- b. Autogestión: los participantes de las organizaciones ejercitan las prácticas participativas en los procesos de trabajo, en las definiciones estratégicas y cotidianas de los emprendimientos, en la dirección y coordinación de las acciones en sus diversos grados e intereses, etc. En un proyecto autogestionario, los apoyos externos, de asistencia técnica y gerencial, de capacitación y asesoría, no sustituyen y tampoco impiden el protagonismo de los verdaderos sujetos de acción. Todo conocimiento producido por asistentes técnicos o por trabajadores debe estar disponible para todos.
- c. Priorización de la Dimensión Económica: es una de las bases de motivación de la agregación de esfuerzos y recursos personales, y de otras organizaciones para la producción, el beneficio, el crédito, la comercialización y el consumo. *Ella involucra* el conjunto de elementos de viabilidad económica, permeados por criterios de eficacia y efectividad con los aspectos culturales, ambientales y sociales. Priorizar no significa excluir las dimensiones sociales, ambientales, culturales, etc.
- d. Solidaridad: La solidaridad en los emprendimientos se expresa en diferentes dimensiones: en la distribución justa de los resultados logrados; en las oportunidades que llevan al desarrollo de capacidades y de la mejora de las condiciones de vida de los participantes; en el compromiso con un medio ambiente saludable y con el desarrollo sustentable; en la relación de compromiso con las generaciones futuras en lo que se refiere a las posibilidades de existencia digna de las mismas; en las relaciones que se establecen con la comunidad local, en la participación activa en los procesos de desarrollo sustentable de base territorial, regional y nacional; en las relaciones con los otros movimientos sociales y populares de carácter emancipatorio; en la preocupación con el bienestar de los trabajadores y de los consumidores; y en el respeto a los derechos de los trabajadores.

No existe una única forma organizativa propia de la economía solidaria. En este sentido el concepto de Emprendimientos Económicos Solidarios (EES) busca abarcar y contemplar la diversidad organizacional de la economía solidaria. Se define los EES como organizaciones colectivas, suprafamiliares, cuyos participantes o socios son trabajadores de los medios urbanos y rurales que ejercen colectivamente la gestión de las actividades así como la distribución de los resultados, incluso emprendimientos con diversos grados de formalización, prevaleciendo la existencia real al registro legal.

Por lo tanto, se define el emprendimiento económico solidario por la unión de tres elementos: una forma organizativa, una actividad económica y un conjunto de principios.

| Emprendimiento<br>(Organización)                                                                                                                                                                                          | Económico<br>(Actividad Económica)                                                                                                                   | Solidario<br>(Vínculos Sociales)                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cooperativa<br>Cooperativa 2º Grado (Central)<br>Asociación<br>Colectivo Informal<br>Fondo Rotatorio Solidario<br>Banco Comunitario<br>Club de trueque<br>Red de Cooperación<br>Colectivos (Suprafamiliares/ permanentes) | Producción<br>Prestación de servicios<br>Comercialización<br>Crédito y finanzas solidarias<br>Consumo<br>Utilización de bienes<br>Intercambios, etc. | Autogestión<br>Cooperación<br>Solidaridad<br>Sustentabilidad<br>Compromiso Comunitario, etc. |

Considerando los datos del Sistema de Informaciones en Economía Solidaria (SIES), se puede identificar que la forma organizativa predominante es la asociativa y no la cooperativa, que es minoritaria. También se puede constatar que la participación de organizaciones (los colectivos/ los grupos) no formalizados es significativa. En la base del SIES 2005-2007 se identifica que 52 % de EES estaban organizadas como asociaciones y sólo 10 % como cooperativas. También se encuentra EES formalizados como sociedades mercantiles. La participación de EES no formalizados era de 36,6 %. En la base preliminar de informaciones de la última actualización del SIES, la participación de las asociaciones es aún más expresiva (59,9 %) y de las cooperativas es proporcionalmente menor (8,8 %). Sin embargo, es una base de informaciones que posee más EES formalizados, pues la participación de EES no formalizados es de 30 %.

Considerado que son los mismos principios ideológicos y políticos que orientan la organización asociativa y cooperativa, la hipótesis de análisis de esta prevalencia de las asociaciones en relación a las cooperativas en la economía solidaria puede estar en el hecho de que la gestión de una asociación es más sencilla y menores costos para formarla. La ventaja de la organización cooperativa es el vínculo entre los socios y el patrimonio y la distribución de los resultados económicos. En esto, hay que considerar que se trata de organizaciones hechas por sectores populares y pobres que aún no poseen facilidades de acceso al crédito y al mercado. Por lo tanto, la cuestión patrimonial no tendría tanta importancia.

Es necesario también referirse a la cuestión política. Aunque las decisiones judiciales más recientes han sido favorables a la aplicación del principio constitucional de la libertad de organización y asociación, hay conflictos entre el campo de la economía solidaria y la Organización de las Cooperativas Brasileña que reivindica la prerrogativa de monopolio representativo para los efectos de registro de las cooperativas.

En todos los casos, del punto de vista legal, por tratarse de actividades económicas y de la práctica de la autogestión, la organización cooperativa sería más adecuada pues las cooperativas son organizaciones que tienen por finalidad viabilizar las actividades económicas (los negocios) y en las cooperativas los socios son igualmente dueños del patrimonio y beneficiarios de los beneficios resultantes de la actividad económica.

Otra cuestión se refiere a la informalidad de los emprendimientos económicos solidarios. A principio la economía informal está asociada al debate de la modernización. La informalidad económica asociada a ilegalidad, a la baja productividad, la precariedad de las condiciones de trabajo y no competitividad. Sin embargo, comparto de la proposición de que este fenómeno se comprende mejor en la medida que se lo asocia a la denominada economía popular. Es decir, una economía de los sectores populares fundamentados en racionalidades económicas vinculadas a otras racionalidades sociales y culturales tales como, el sustento de la vida familiar, la reproducción de modos de vida, la preservación de vínculos sociales, lógicas recíprocas, etc. Así, las formas de organización económica solidarias no formalizadas constituyen procesos organizativos más cercanos a los vínculos familiares (las relaciones de parentesco ampliadas) y comunitarios (por ejemplo, los fondos rotatorios, los bancos comunitarios, las monedas sociales). Buscase también conciliar el acto asociativo con la preservación del trabajo individual y autónomo o incluso estrategias organizativas más complejas como la articulación de redes de cooperación territoriales, de segmentos económicos o de articulación entre los productores y los consumidores.

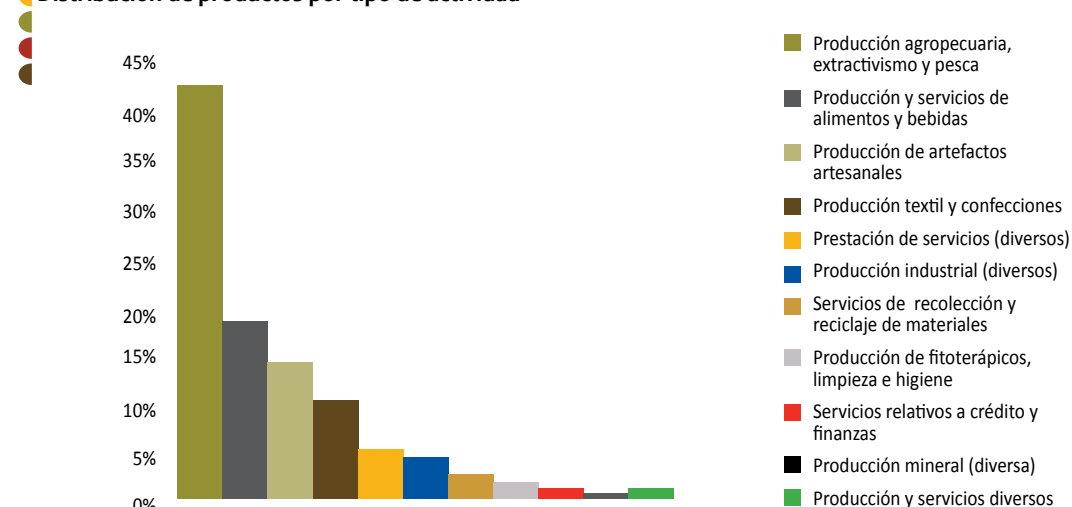
Aunque la cuestión de la relación entre economía solidaria y la economía popular sea una cuestión abierta en el debate teórico y en la política nacional, la definición de economía solidaria más vinculada a los procesos económicos colectivos y autogestionarios excluye las unidades familiares, los emprendedores individuales y los trabajadores autónomos, por ejemplo. Para que se los incluya se debe promover vínculos organizativos entre ellos.

## Las principales actividades económicas de la economía solidaria

Tenemos dificultades de llevar a cabo un dimensionamiento y una caracterización más adecuada de las actividades económicas desarrolladas por la economía solidaria en el país. Los emprendimientos económicos solidarios disponen de pocas informaciones sistematizadas sobre sus actividades y los sistemas oficiales de clasificación no fueron desarrollados considerando las especificidades organizativas, sociales y culturales de la economía solidaria. Sin embargo, el Sistema de Informaciones en Economía Solidaria busca establecer procedimientos metodológicos que permitan algún tipo de tratamiento de esta cuestión.

A partir de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) se puede identificar la actividad económica de los EES por medio de la asociación de los principales productos (bienes y servicios) y del tipo de actividad desarrollada (producción, comercialización, prestación de servicios, ahorro, crédito, consumo). Por ejemplo, los datos obtenidos por motivo del primer inventario nacional de economía solidaria demuestran que las principales actividades económicas de los EES son de producción, comercialización y consumo de alimentos y bienes de consumo personal (limpieza e higiene). Otra actividad económica que se destaca es la producción y la comercialización de artesanías. Finalmente, cabe considerar las actividades relativas a la colecta y procesamiento de material reciclable llevada a cabo por recolectores de materiales reciclables.

Distribución de productos por tipo de actividad



Fuente: SIES 2005-2007

En los datos preliminares del inventario nacional más reciente llevado a cabo por el SIES, la distribución de los EES en seis principales tipologías de actividades económicas ocurre de la siguiente forma: 56,2 % organizan la producción o producción y comercialización; 20 % organizan el consumo o la utilización de bienes y equipamientos; 13,3 % organizan solamente la comercialización; 6,6 % organizan la prestación de servicios o trabajo a terceros; 2,2 % organizan el cambio de productos o servicios e; 1,7 % organizan actividades financieras.

En el caso de las empresas recuperadas por los trabajadores por medio de la autogestión (parte del fenómeno de la economía solidaria en el país) hay una investigación específica realizada sobre la misma que, identificó la existencia de 67 empresas recuperadas, con 11.704 trabajadores. Entre estas, 44,8 % (30 casos) pertenece al sector metalúrgico, 16,4 % (11 casos) al sector textil, 13,4 % (9 casos) al sector alimenticio y 10,4 % (7 casos) a la industria química. Aún existen dos casos en el sector de hotelería, dos casos en la industria del azúcar y del alcohol, y un caso en los sectores de educación, cerámica, papel, calzados, minería y muebles (Henriques, 2013).

Otra actividad económica que crecientemente ha sido organizada por la economía solidaria son las finanzas solidarias. En Brasil, las finanzas solidarias se refieren a un conjunto de iniciativas que son constituidas para atender las demandas de segmentos poblacionales y organizaciones que están excluidas del acceso al crédito en los moldes convencionales, tanto para financiar el consumo, como para otros tipos de inversiones en la producción, o como la realización de servicios. En este sentido, las finanzas solidarias se diferencian del sistema financiero convencional por las reglas de acceso y funcionamiento cualitativamente diferenciadas que se define solidariamente por las comunidades o conjunto de asociados. Sin exigencias de garantías previas en bienes, buscarse fortalecer y reproducir relaciones fiables con base en la reciprocidad y en el acercamiento de los participantes de estas iniciativas. Además, las finalidades de las iniciativas de finanzas solidarias están relacionadas al alcance de los objetivos comunes, de promoción del desarrollo local por medio de la dinamización del consumo y de la producción de bienes y servicios de la propia comunidad. Diferenciándose del sistema financiero que busca la acumulación o la apreciación de los recursos financieros con base en la especulación.

Existen tres tipos de metodologías/organizaciones de finanzas solidarias: los bancos comunitarios de desarrollo, los fondos rotatorios solidarios y las cooperativas crédito solidario.

En el caso de los bancos comunitarios de desarrollo, hasta el momento hay la constitución de 103 BCD que están organizados en una red nacional y que tiene en la experiencia del Banco Palmas (Fortaleza/CE) la referencia pionera.

En relación a los fondos rotatorios solidarios, se constituyen en dos tipos: los fondos rotatorios comunitarios (dirigidos por las comunidades) y los fondos rotatorios dirigidos por entidades de apoyo y fomento a la economía solidaria. El inventario nacional llevado a cabo por la SENAES, en 2012, constató la existencia de 456 fondos rotatorios solidarios.

Finalmente, las cooperativas de crédito solidarias que se diferencian de las demás cooperativas de crédito en la medida que tienen como objetivo la promoción del desarrollo local o territorial sustentable, por medio de los servicios de financiamiento de actividades productivas a partir de una lógica que busca reducir las desigualdades sociales y territoriales, las formas ambientalmente sustentables de producción y fomentar el consumo de productos regionales. Es decir, las cooperativas de crédito solidarias no se restringen al financiamiento del consumo de sus asociados, pero crean mecanismos y condiciones de orientación y seguimiento de crédito para

la producción. En términos generales, las cooperativas de crédito solidarias están directamente vinculadas a los movimientos sociales o al movimiento sindical de los trabajadores.

Nacionalmente las cooperativas de crédito solidarias se organizan en la Confederación de Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria (CONFESOL), que es la entidad que congrega las Centrales Cresol (en el Sur del país), Ecosol (abragencia nacional), Chehnor (en el sur del país), Integrar (en el Nordeste), Creditag (varios estados) y Ascoob (Bahía). CONFESOL representa las cooperativas vinculadas al movimiento de agricultura rural con interacción solidaria. La historia de este segmento en el cooperativismo de crédito empieza a finales de la década de 80, cuando pequeños agricultores oriundos de asentamientos de la reforma agraria en las regiones Sudeste y Centro-Oeste del Paraná, con dificultades de acceso al crédito de costeo y de investimentos, estructuraron el Fondo de Crédito Rotativo, financiado por la Organización de Desarrollo de la Iglesia Católica de Alemania (Misereor) y administrado por entidades y movimientos pastorales, sindicales, no gubernamentales, asociativas y sin tierras. Desde esta experiencia, surgió la necesidad de crearse instituciones de crédito, la raíz para que en 1995 nacieran las primeras cooperativas de especie, bajo la marca Cresol.

Como anteriormente hemos visto, las cooperativas de crédito forman parte del Sistema Financiero Nacional (SFN) regulado por el Banco Central de Brasil. Según los datos divulgados por el Banco Central en diciembre de 2012, la CONFESOL poseía 299.850 asociados (5,3 % del total de las cooperativas de crédito), 150 cooperativas (16,4 % de las cooperativas de crédito), 429 puntos de atención (10,1 % de las cooperativas de crédito), 3,2 mil millones de activos (3,8 % de las cooperativas de crédito), con operaciones de crédito de 2,4 mil millones (5 % de las cooperativas de crédito). Tales datos confirman las características específicas de este tipo de organización cooperativa en la medida que son menores y más distribuidas territorialmente en comparación con las cooperativas tradicionales.

## Las personas de la economía solidaria

Una de las principales diferencias entre la economía solidaria y las empresas capitalistas es que mientras estas son sociedades de capitales, la economía solidaria es una sociedad de personas. ¿Cuáles son las personas que predominantemente se han organizado a partir de los principios de la economía solidaria en Brasil? Fundamentalmente se puede afirmar que son parte de la población que a lo largo de la historia se organizaron social y políticamente para resistir a la colonización, a la subordinación o a la exclusión social y construir bases sociales y económicas alternativas. Hablamos de los pueblos y comunidades tradicionales, de los agricultores familiares (los campesinos) y los trabajadores rurales sin tierra, los trabajadores desempleados o en condiciones precarias de trabajo, los habitantes de basurales y recolectores de material reciclable, los trabajadores autónomos (los artesanos), las personas con discapacidad, con trastornos mentales. En fin, se trata de la población más marginalizada y pobre.

En este sentido es importante considerar que la economía solidaria es, predominantemente una economía popular, es decir, del pueblo. Los datos preliminares obtenidos en el Sistema de Informaciones de Economía Solidaria, aunque no conclusivos nos permiten demostrar este recorte de clase de la economía solidaria en Brasil. La cuestión racial y étnica en Brasil es determinante para comprender la herencia de la colonización, de la esclavitud y de la resistencia de estos pueblos. De los emprendimientos económicos solidarios que declararan informaciones

sobre el color y la raza de los socios, más de 53 % de ellos declararon que el color predominante es negro o mestizo. La resistencia étnica y racial está presente en los pueblos y comunidades tradicionales mientras “los grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como ellos, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y utilizan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición”, conforme el Decreto 6.040/2007.

Del conjunto de los emprendimientos económicos solidarios, más de 10 % de ellos declaran que pertenecen a algún pueblo o comunidad tradicional. Del total de 2.156 emprendimientos con estas características se encuentran 430 EES de comunidades quilombolas, 276 ESS de pueblos indígenas, 267 EES ribereños y 235 EES de población negra.

Además de la cuestión étnico/racial algunas categorías sociales se destacan en la economía solidaria brasileira. Los agricultores familiares sumados a los asentados de reforma agraria constituyen la base de 60,4 % de los EES (55,2 % y 5,2 % respectivamente). Los artesanos con 17,9 % de los EES, que se sumados a los demás trabajadores autónomos (6,4 %) corresponden a 24,3 % de los EES. Otra categoría que se destaca es a de los recolectores de material reciclable con 3 % de los EES.

En síntesis se puede afirmar que la economía solidaria en Brasil está formada predominantemente por los agricultores familiares, los campesinos, los artesanos y los recolectores de material reciclable. Finalmente, una cantidad significativa de EES (419) son organizaciones asociativas de personas con discapacidad física o mental, con trastornos mentales o presidiarios o egresos del sistema penitenciario. Aunque aún sin reconocimiento legal, constituyen lo que llamamos de cooperativismo social. En este caso, cabe esclarecer que en Brasil hay una ley que reglamenta las cooperativas sociales (Ley 9.867/1999), pero no hay ningún emprendimiento económico solidario registrado como “cooperativa social”. Se reconoce que el propio texto legal es inadecuado para la formalización de estas organizaciones.

De esta forma podemos concluir que la economía solidaria se constituye por las clases populares, empobrecidas, excluidas de los resultados del proceso de acumulación económica y que han organizado movimientos sociales para luchar por cambios societarios que promuevan la democratización de la sociedad brasileira.

Traducción: Mafuxinha Monteiro

## Referencias

HENRIQUES, Flávio C. *Empresas Recuperadas por Trabalhadores no Brasil e na Argentina*, IPPUR/UFRJ, 2013 (Tesis de Doctorado)

MIDIC. Balance de Pagos de las Cooperativas Brasileiras – Enero – Junio 2013.

MTE. Atlas de la Economía Solidaria 2005-2007.

MTE. Relación Anual de Informaciones Sociales Año Base 2011.

OCB. Informe OCB 2012.

SCHIOCHET, Valmor. *Da democracia à Autogestão*. Economía Solidária no Brasil. In.: Benini, Edi (at alii) Gestão Pública

e Sociedade. Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária, Outras Expressões, 2012, volumen 2.

SENAES/MTE. *Termo de Referência Termo de Referência para o Edital de Apoio e Fortalecimento às Redes de Cooperação Constituídas por Empreendimentos Econômicos Solidários em Cadeias Produtivas e Arranjos Econômicos Territoriais e Setoriais de Produção, Comercialização e Consumo Sustentáveis e Solidários*. Anexo da Chamada Pública 004/2012.

SINGER, Paul. Economía Solidária. In.: Cattani, Antonio (org) *A Outra Economia*. Veras Editores, 2003.



## La Construcción de Sistemas de Intercambio Solidario

Euclides Mance

Filósofo brasileño y uno de los principales teóricos de la Economía Solidaria y de la Filosofía de la Liberación en América Latina. Fue profesor de Lógica y Filosofía de la Ciencia en la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Actualmente participa del Núcleo de Estudios Latino-Americanos (ALEP) del Sector de Ciencias Humanas de la misma universidad. Presidió el Instituto de Filosofía de la Liberación (IFiL) (1995–1998).

### Resumen

En este texto vamos a tratar sobre los *sistemas de intercambio solidario* como mecanismos para organizar *flujos económicos* en redes de economía solidaria, su factibilidad y metodología de construcción. Después de una muy breve aclaración de los conceptos de *flujo económico* y de *intercambio solidario*, y de la introducción de algunos antecedentes en esa materia, abordaremos el tema con base en ejemplos prácticos de iniciativas que hemos asesorado, valiéndonos de herramientas informáticas que desarrollamos a lo largo de más de una década y que están disponibles para libre uso de los actores de la economía popular y solidaria en [solidarius.net](http://solidarius.net).

### 1. Flujos Económicos

**Flujo económico** es la dinámica de surgimiento natural o producción humana de medios económicos, su circulación, distribución o consumo. Los flujos económicos pueden ser analizados como flujos de medios económicos, de valores económicos y de representación económica.



**Flujos de Medios Económicos**, en sentido estricto, son flujos de bienes, servicios, materias primas, energías y otros que atienden las necesidades y deseos humanos.

**Flujos de Valores Económicos** son flujos de valores atribuidos, en las distintas sociedades humanas, a los medios económicos movilizados en los intercambios y que pueden ser concentrados o distribuidos según lógicas diversas.

**Flujos de Representación de Valor Económico** son flujos de señales registrados en papeles, medios electrónicos, etc., que representan valores, tales como monedas, cheques, contratos, bonos, créditos, títulos, vales, puntos, etc., movilizados en operaciones económicas.

La mejor manera de comprender y proyectar la organización de flujos económicos es empleando la teoría de la complejidad bajo modelos de red. Analizando los principales flujos económicos que atraviesan un territorio o comunidad, son identificadas las diferentes retro-alimentaciones en red que hay en estos flujos por ejemplo, consumo de familias, emprendimientos solidarios y gobiernos populares retro-alimentando la acumulación capitalista de valor o retro-alimentando el volumen de bienes y servicios producidos y distribuidos para el buen-vivir en la economía solidaria.

Con base en estos diagnósticos y proyecciones se pueden organizar, de manera participativa, *sistemas de intercambio solidarios* para expandir y fortalecer circuitos y redes colaborativas de economía solidaria.

## 2. Sistemas de Intercambio Solidario

Los sistemas de intercambio solidario son formas organizativas de economía solidaria que integran transacciones monetarias y no-monetarias con la finalidad de asegurar los medios de consumo requeridos al buen-vivir de las personas y medios productivos, para la sustentabilidad de emprendimientos solidarios. Hay herramientas informáticas que facilitan sobremanera su organización, funcionamiento y gestión.

Partiendo del *consumo de los hogares, emprendimientos y gobiernos* se planea su atención en redes de economía solidaria, con iniciativas de adquisición solidaria, intercambios, comercialización y producción bajo demanda.

Hecho el mapeo y el diagnóstico de los flujos de consumo de la red, comunidades y demás actores involucrados, se hacen los planes de consumo y los planes de sustentabilidad de los emprendimientos de comercio y de producción de bienes y servicios que van a atender a las necesidades mapeadas.

En seguida se cruzan los datos del consumo mapeado y los planes de sustentabilidad de los emprendimientos ya existentes y de los nuevos que fueron proyectados para atención bajo demanda, usándose herramientas para realizar diagnósticos, proyección y optimización de redes de economía solidaria.

Una vez evaluados los flujos económicos de la red —entradas y salidas de valoreconómico— y los volúmenes de transacciones que pueden ser realizadas de manera no-monetaria en el interior del sistema, son generados créditos, tanto en formato de billetes de papel, de registros contables o de registros electrónicos manejables por teléfonos celulares o computadoras, para facilitar los intercambios económicos de los participantes.

A su vez, una parte de los flujos de *valores monetarios* de la red es canalizada hacia Fondos de Economía Solidaria que operan, entre otras cosas, como *fondos de compensación* que permiten concluir operaciones con créditos no-monetarios tanto en el mercado convencional como en el ámbito de otras redes colaborativas de economía solidaria.

Se puede decir que los Sistemas de Intercambio Solidario son formas organizativas de economía solidaria que tienen por finalidad, de manera progresiva, liberar los flujos económicos de la economía solidaria de la dependencia del dinero y de los mercados capitalistas. Y, con eso, tanto permitir la elevación del volumen de bienes y servicios que son consumidos y producidos en la economía solidaria —promoviendo el buen-vivir de consumidores y productores— como facilitar la sustentación de los emprendimientos solidarios de comercio y de producción de bienes y servicios.

Así, estos sistemas, introduciendo créditos para operar intercambios en el sector solidario en sustitución del dinero en determinadas operaciones, permiten el empleo más estratégico y solidario de los dineros que circulan en la economía solidaria, para fortalecer con ellos el desarrollo de las fuerzas productivas de la economía solidaria, atendiendo a la obtención de medios de producción y la cobertura de otros costes que no pueden ser atendidos con créditos solidarios en su interior.

Hay distintos modelos y metodologías para organizar estos sistemas, que resultan en distintas formas de actuación con diferentes potencialidades y limitaciones. Todos buscan organizar circuitos solidarios y, por lo menos, una parte de las transacciones relacionadas a la obtención de bienes y servicios es no-monetaria. Esto es, las personas y emprendimientos intercambian bienes y servicios sin recurrir a monedas nacionales para operar los flujos económicos.

Antes de presentar la metodología organizativa y el uso de las herramientas de *solidarius.net* para su operación, es bueno hablar un poco de los antecedentes en esta materia. Sin embargo, pido que no se confunda estos antecedentes con el sistema de intercambios que presentaremos después, tratando de su organización en diferentes contextos rurales y urbanos, de pequeños grupos y de grandes organizaciones.

### 2.1. Prácticas Antecedentes

En el campo de intercambios no-monetarios, las formas que más se propagaron en América Latina en los años recientes fueron los *grupos de trueque con monedas sociales sin respaldo*. Estos son grupos de personas que se organizan para intercambiar bienes y servicios entre sí, valiéndose de monedas sociales, que son generadas por los participantes como representación de valor para facilitar los trueques. Las monedas sociales emitidas no tienen respaldo. Se hacen catálogos de ofertas y demandas de los participantes. Los trueques son hechos por ellos en cualquier momento o en ferias o reuniones de los grupos especialmente organizadas para esto.

Esta práctica tuvo mucha adhesión y desarrollo en Argentina, de 1995 al año 2000, cuando millones de personas participaron de miles de grupos, llegando a haber dos redes nacionales: la Red Global de Trueque y la Red de Trueque Solidario. Entretanto, problemas metodológicos relacionados a *emisión* de créditos, a *compensación* de créditos entre distintos grupos y a problemas de *gestión*, particularmente con relación a salida de participantes sin la devolución de créditos recibidos inicialmente, así como a una falta de visión más crítica sobre las *vulnerabilidades de la metodología* utilizada, entre otras cosas, contribuyeron en los años siguientes para una grave crisis del modelo y la drástica reducción del número de participantes.

En paralelo, mientras tanto, surgieron otras metodologías, en otros lugares, a partir de los aprendizajes colectivos sobre los aciertos y errores experimentados en los diferentes contextos de América Latina.

Una de ellas es el *trueque en red con vales comunitarios respaldados*. Este es el caso de la práctica realizada por la Red Comal, en Honduras, que congrega alrededor de 150 tiendas comunitarias y 40 grupos de productores en 6 departamentos del país. Las Unidades de Intercambio Solidario — UDIS— empezaron a circular en 2004, siendo vales comunitarios emitidos por la Red para “financiar actividades productivas de sus afiliados y afiliadas”. Las UDIS son definidas como “un título de deuda o un derecho por cierto valor para realizar compras en la Red COMAL y sus tiendas afiliadas o para cancelar créditos otorgados por la Red COMAL”, y no son convertibles en monedas nacionales. Ellas son respaldadas en “inventarios y capacidad financiera de la Red COMAL”. En la práctica, “las personas, organizaciones o empresas que reciben UDIS pueden usarlos para realizar compras en la Red COMAL a través de las tiendas comunitarias afiliadas y las Unidades Regionales de Mayoreo”. Ellas también son utilizadas para el “otorgamiento de préstamos para capital de trabajo a empresas y grupos productores y para el pago de servicios contratados”. Igualmente muchas personas y emprendimientos aceptan UDIS en sus transacciones cotidianas. [Véase RED COMAL, 2013, p.1].

Otra modalidad opera con *moneda social respaldada en moneda nacional*. En este caso, las comunidades, por medio de sus *bancos comunitarios*, emiten monedas sociales respaldadas en el valor que el banco tiene en moneda nacional en su Fondo de Crédito Solidario. Las monedas sociales circulan solamente en la comunidad y para pagos de bienes y servicios ofrecidos por productores familiares, pequeños negocios y en el comercio local que la acepte. En el banco comunitario los participantes pueden cambiar la moneda social por la moneda del país y viceversa.

La circulación de moneda local en la comunidad permite dinamizar la economía en el territorio. El mercado local ofrece descuentos por productos comercializados con ella para fidelizar clientes. Los bancos comunitarios usan billetes que tienen elementos de seguridad tal como las monedas convencionales, que las protegen contra falsificación, generando confianza en su aceptación. Esta modalidad ha sido creada por el Banco Palmas, fundando en 1998 en Brasil, fruto de una asociación de vecinos en la periferia de Fortaleza. Inicialmente, en 2000, el Banco ha creado el *Palmares*, moneda social sin respaldo. Posteriormente, desarrolló la metodología que respalda la moneda social en moneda nacional y crearon el *Palmas*. Desde entonces avanzaron en la organización de una Red de Bancos Comunitarios en Brasil, que en marzo de 2013 congregaba a 103 bancos con sus monedas locales e impulsaron la difusión del modelo en Venezuela.

Uno de los argumentos para que el volumen y valor de monedas emitidas correspondan al valor en monedas nacionales existentes en el fondo de crédito del banco comunitario es que “la existencia de monedas alternativas en mayor valor o volumen que la moneda oficial podría provocar una desestabilización de la economía del país” [Félix, 2009, p.1]. Por eso, la Red de Bancos Comunitarios en Brasil informa al Banco Central del país cuantas monedas son emitidas y están en circulación. Además de que esta metodología supere muchas de las debilidades de las monedas sociales sin respaldo y favorezca al comercio local con grandes beneficios comunitarios, estas monedas respaldadas pueden convertirse, para los negocios no-solidarios que las aceptan, en una línea auxiliar de acumulación de valor económico, aunque hagan descuentos en los precios de venta, pudiendo en cualquier momento convertir las monedas sociales acumuladas en la moneda nacional.

Otra modalidad de intercambios utiliza *créditos electrónicos respaldados en productos* ofrecidos en una red de tiendas físicas. Éste es el sistema de la Red Compartiendas, en México, desarrollado por la Fundación Ahora. Los productores llevan sus productos a cualquier tienda integrada en la Red. Los productos son ahí evaluados y quedan a la venta. Y el valor correspondiente a ellos es inmediatamente cargado en puntos en la tarjeta inteligente (*smart card*) del productor, que puede usarlos para retirar otros productos en cualquier tienda de la red. Esta modalidad se basa en la lógica de auto-ocupación y favorece que los productos y servicios ofrecidos por sus miembros lleguen al mercado consumidor. El sistema busca facilitar el compartir, comerciar, distribuir e intercambiar insumos, mercancías y valores entre los participantes y fomentar la economía solidaria, el comercio justo y la producción y consumo responsables.

El sistema de tarjetas inteligentes tiene la ventaja de integrar una red de tiendas y permitir registrar las transacciones hechas. Pero cada participante necesita de una tarjeta y solamente con lectores apropiados se pueden migrar créditos de una tarjeta a otra, trayendo dificultades para el intercambio fuera del sistema de tiendas. De hecho, la primera generación de tarjetas utilizada en la fase inicial de desarrollo del sistema ha sido descontinuada por la empresa que las producía. Eso obligó a mudanzas de software y otras implicaciones — que exigieron nuevas inversiones y gastos en eso — para dar continuidad a las operaciones. Por otra parte, como la evaluación del valor de los productos es hecha por el tendero, que puede aceptar o no el producto para venta, en ese momento se aplican márgenes que pueden ser igualmente cuestionados, de igual manera como se puede cuestionar los precios practicados con monedas sociales respaldadas o sin respaldo.

## 2.2. Fortalezas y Debilidades de las Prácticas Antecedentes

Analizando estos antecedentes, cómo estas diferentes modalidades impactan en los flujos económicos de la economía solidaria, percibimos que todas ellas tienen ventajas y desventajas para el desarrollo de la economía solidaria. Por un lado, contribuyen para elevar el volumen de los productos de la economía solidaria que son consumidos o vendidos. Y también crean alternativas de crédito para consumo y producción. Y todo eso es muy bueno.

Pero, por otra parte, algunas metodologías adoptadas no tienen por objetivo reorganizar los flujos económicos de la economía solidaria para constituir un sistema económico autosustentable frente al capitalismo, buscan más bien proveer soluciones *complementarias* para la atención de necesidades de los consumidores o para asegurar la venta de productos, sea en la economía solidaria, sea en los mercados convencionales. Y eso es muy limitado para cambiar la realidad estructural de acumulación capitalista en donde desagua buena parte de los flujos económicos de la economía solidaria.

Usar monedas complementarias, puntos o vales, o vender productos en el mercado con ellos, no significa reorganizar los flujos de valor de la economía solidaria para su desarrollo autosustentable, como analizamos en el libro *Redes de Colaboración Solidaria*, en su Anexo 3 [MANCE, 2002, p.291s].

De hecho, en la fase actual de desarrollo de las fuerzas productivas de la economía solidaria, grande parte de sus necesidades de consumo (tanto de bienes y servicios para consumo final como de materias-primas y otros medios para la producción) sigue siendo atendida en el mercado capitalista. Por esto, la mayor parte del valor económico producido en la economía

solidaria escapa del sector por medio de sus compras en el mercado, no importando cual sea la *representación de valor* utilizada en estas compras. Pero, también le escapa valor con sus ventas, cuando la distribución y el comercio es practicado por empresas capitalistas que revenden productos solidarios en el mercado — tampoco en este caso importando cual sea la *representación de valor* utilizada — captando en estas ventas una parte importante de los valores generados en las cadenas productivas de la economía solidaria.

Así, la mejor solución para evitar ambas cosas es organizar redes y circuitos de economía solidaria que remonten las cadenas productivas, de modo de ampliar el volumen de atención de necesidades de la economía solidaria en el propio sector solidario y el volumen de ventas a los consumidores finales en general, preservando para la economía solidaria también los beneficios resultantes de la comercialización de bienes y servicios. Así el valor económico producido y movilizado en la economía solidaria puede permanecer retro-alimentando el desarrollo de la economía solidaria misma y no evadirse para el mercado capitalista.

Por eso, no se trata solamente de crear circuitos de trueque de productos y servicios, sino de cambiar los flujos de valor de los procesos de producción y de consumo de lo que sea vendido, comprado o trocado — no importa la representación de valor utilizada en eso — para que estos flujos retroalimenten el desarrollo de la economía solidaria y no la acumulación capitalista de valor económico.

### 3. Organizando Sistemas de Intercambio Solidario

Teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de los antecedentes mencionados y con la perspectiva estratégica de organización de redes colaborativas de economía solidaria, ha sido organizado por *Solidarius-Red Internacional*, una metodología y un abanico de herramientas informáticas para la constitución de Sistemas de Intercambio Solidario que permiten conectar flujos económicos monetarios y no-monetarios en redes de economía solidaria, facilitando la expansión auto-sustentable de estas redes, partiendo siempre del consumo final y productivo.

El sistema es proyectado para ampliar el volumen de atención de necesidades de consumo en el sector de la economía solidaria y desarrollar sus fuerzas productivas en comunidades de intercambio que operan como nodos de red en circuitos solidarios.

Estas comunidades de intercambio pueden ser locales como globales, integrando personas o emprendimientos económicos, facilitando la circulación de productos y servicios en intercambios monetarios y no-monetarios.

Las comunidades locales pueden valerse de billetes de papel o de créditos electrónicos para realizar sus intercambios no-monetarios de bienes y servicios. La comunidad global, a su vez, usa solamente créditos electrónicos en sus transacciones. Los créditos electrónicos son movilizados por teléfonos celulares o por computadores conectados a Internet. Cuando son usados billetes de papel, estos circulan como si fueran monedas sociales, pero son solamente la representación de créditos y no monedas en sentido estricto.

Por otra parte, el sistema es organizado de manera que se pueda tanto realizar los flujos económicos en el interior de la red con monedas del país como sustituir las monedas nacionales

por créditos solidarios, de modo de canalizar las monedas nacionales para Fondos de Economía Solidaria que pueden ser accionados por sus participantes para pagos externos a la red.

#### 3.1. Proyectando un Sistema de Intercambio Solidario (Quetzaltenango, Guatemala)

Para que se entienda la lógica de organización de estos sistemas de intercambios solidarios que integran transacciones monetarias y no-monetarias como medio para reorganizar los flujos económicos de redes y comunidades de economía solidaria, vamos a relatar una práctica organizativa realizada en la ciudad de Quetzaltenango, Guatemala, en mayo de 2013, asesorada por Solidarius y promovida por Pecosol, que es la Plataforma Centro-Americana de Economía Solidaria, que integra organizaciones de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

En una semana trabajamos con la metodología y herramientas de Solidarius en la capacitación de 14 organizaciones. Después de reflexionar sobre la fase actual de desarrollo del capitalismo y como las redes de economía solidaria pueden incidir sobre sus grietas sistémicas, pasamos a analizar el consumo básico de los hogares.

Hicimos una lista de 24 productos básicos que las familias más consumen y el valor aproximado de su consumo por hogar. Entonces multiplicamos este valor por el número de familias integradas por las 14 organizaciones. Como eran 9.140 familias en total, el consumo mensual total estimado fue de más de 20 millones de quetzales. Algo aproximado a 3 millones de dólares por mes en consumo de elementos esenciales a esas familias.

Entonces hicimos algunas simulaciones de atención de estas demandas. Si los consumidores actuaran de manera solidaria en su consumo, comprando en el circuito de la economía solidaria para atender a sus necesidades referentes a estos 24 productos básicos, sería posible organizar 448 tiendas, que tendrían una facturación aproximada de 7 mil dólares cada una y generarían 896 puestos de trabajo en el sector de comercialización solidaria. La facturación mensual total de estas tiendas sería de USD 3 millones de dólares.

Si todos los pollos que son consumidos por esas 9.140 familias fueran comprados por ellas y si distribuyéramos su producción por familias para atender a esta necesidad, resulta que con el consumo de 15 familias se podría asegurar las ventas de una familia productora, obteniendo un salario mínimo de Guatemala (aproximadamente 220 dólares) por su trabajo — ya hecha la cobertura de todos los demás costes productivos (estimados en 440 dólares). Y, con esto, serían garantizados 220 dólares de ingresos mensuales a 609 familias que actuarían en esa línea de producción, con una facturación mensual de 402 mil dólares<sup>1</sup>.

Así, solamente con las tiendas solidarias y con la producción de pollos en redes de economía solidaria, sería posible generar 1.505 puestos de trabajo, simplemente atendiendo el consumo mensual de los propios asociados de las organizaciones vinculadas a la red.

<sup>1</sup> Vimos durante el taller que era necesario revisar las informaciones ofrecidas por las organizaciones, para que fueran más precisas sobre el consumo practicado por las familias, emprendimientos y gobiernos para proyectar de manera consistente la sustentabilidad de los emprendimientos.

Entonces, los datos básicos del consumo mapeado fueron lanzados en el sistema informático de Solidarius, indicándose los bienes y servicios consumidos y las direcciones de las unidades consumidoras (familias, cooperativas, etc.). Igualmente, se lanzó en el sistema los datos básicos de los emprendimientos ya existentes, sus ofertas, demandas de materias-primas y desechos generados. Con estos datos se hizo, con las herramientas del sistema, el primer *diagnóstico de la red y de sus principales cadenas productivas*, asentado en el mapeo simplificado de consumo y de actividades productivas.

El paso siguiente fue elaborar los *Planes de Consumo* — detallando los bienes y servicios demandados, los volúmenes y valores pagos por ellos, si son obtenidos en el mercado o en el sector de la economía solidaria etc. — y los *Planes de Sustentabilidad de Emprendimientos* para la atención de las demandas mapeadas. En esta etapa, los emprendimientos son planeados para ser sostenibles a partir de las demandas que existen en la realidad y no para atender a mercados hipotéticos.

Lo importante acá no es planear en función del dinero que la gente tenga para comprar y sí en función de la necesidad real del buen-vivir de los participantes. Pues, en la etapa final de organización del sistema de intercambios se puede crear los créditos necesarios para mediar los intercambios dentro del circuito solidario hasta el límite de sus capacidades de ofertas sustentadas.

Por otra parte, la creación de un Fondo Local de Economía Solidaria asegura el trueque de créditos por dinero para los pagos por bienes y servicios por afuera de la red, conforme sea previsto en los planes de sustentabilidad de los emprendimientos, elaborados por los participantes — dado que para estos pagos se necesitará de monedas del país. El Fondo es alimentado, entre otros modos, con monedas nacionales obtenidas por ventas realizadas en dinero por la red a sus miembros o en el mercado convencional.

En la práctica de Quetzaltenango, usando la herramienta de proyectos de Solidarius, hemos generado 17 planes de sustentabilidad en 6 horas de trabajo. La mayor parte de los planes se refería a las propias iniciativas ya existentes de producción, comercio y servicio de las organizaciones participantes del taller. Pero algunos otros planes de sustentabilidad eran nuevos proyectos, para atender a las demandas de consumo mapeadas en el primer día de taller a las cuales, todavía, nadie atendía.

El paso siguiente ha sido analizar los flujos de bienes, servicios, materias-primas, desechos y los flujos de valores que entran, salen o circula en la red, para dimensionar los volúmenes de créditos a ser generados y el volumen de valor a ser captado en el Fondo todo mes, para asegurar los pagos externos de la red. Y, entonces, avanzamos en la *proyección de la red de economía solidaria*.

Con la herramienta informática de planeación y monitoreo de flujos de redes, conectamos los flujos económicos mapeados, integrando los volúmenes de demandas (aproximadamente 3 millones de dólares, resultantes del consumo mensual de 24 productos diferentes por 9.140 familias) y los volúmenes de producción, comercio y servicio de los 17 emprendimientos, cuyos planes de sustentabilidad fueron hechos detallando productos, insumos y desechos, volúmenes, valores, proveedores y esferas de atención de las demandas, si eran atendidas por actores del mercado capitalista, por actores de economía solidaria, por el Estado o otros.

Analizamos entonces todos los flujos económicos de esta red, haciendo diferentes diagnósticos. Pudimos cuantificar todos los volúmenes de bienes, servicios, materias-primas y residuos que salían, entraban o circulaban internamente en la red así como los valores económicos movilizados en estos flujos.

Vimos que la mayor parte de los valores económicos producidos en la red seguía escapando en dirección del mercado capitalista, alimentando la concentración del capital y manteniendo los emprendimientos solidarios en condiciones de vulnerabilidad. Y que, por otro lado, la demanda real en la red era muy superior a la capacidad de atención de los 17 emprendimientos existentes.

Generamos entonces diagnósticos para descubrir como revertir la situación de filtración de valores. Canalizando el consumo final y consumo de materias-primas para que ellos fueran atendidos dentro de la red, vimos la potencialidad de multiplicar diferentes emprendimientos para atender a la demanda ya existente. Así, los valores que escapaban de la red por sus consumos podrían ser dirigidos a otros emprendimiento solidarios de la red misma — para comenzar por los emprendimientos de comercialización, consolidando la atención a las demandas de la red, siguiendo luego con los emprendimientos de producción de bienes y servicios.

De este modo, las compras, ventas e intercambios hechos ampliarían la circulación interna de la red, así como los volúmenes de necesidades atendidas con productos y servicios en el interior de ella misma y los valores económicos no escaparían más al mercado pudiendo ser canalizados a un Fondo Local de Economía Solidaria, para usos más estratégicos como la creación de los nuevos emprendimientos, otras inversiones y compensaciones de créditos.

El paso siguiente fue entonces reorganizar las compras, ventas e intercambios en el interior de la red misma y cambiar los proveedores en los planes de sustentabilidad y en los planes de consumo. Vimos entonces que, con ese reordenamiento, algunos productores vendían toda su producción y necesitaban de créditos para ampliarla pues aún había mucha demanda en cantidad y diversidad por atender.

Después del cambio de proveedores para privilegiar los flujos económicos de la economía solidaria, volvimos a hacer otro diagnóstico de sustentabilidad de la red. Percibimos que aumentaba el margen de sustentación de la misma, pues ahora dependía menos de compras externas y, por otra parte, mayores volúmenes de demandas eran atendidos en su propio interior. Todavía, la mayor parte de las demandas seguía canalizada al mercado y los valores producidos en la economía solidaria continuaban siendo acumulados por empresas capitalistas, mediante la compras hechas por los miembros de la red en el mercado, tanto bienes y servicios finales como de materias-primas. Entretanto, la situación ya estaba un poco mejor, comparada con el primer diagnóstico, cuando estas conexiones de red (flujos de compras, ventas y intercambios) no existían en el interior de la red.

De hecho sería imposible a estos 17 emprendimientos atender a todas las demandas de 9.140 familias y las demás demandas internas de materias-primas y otros elementos productivos requeridos por los emprendimientos de la propia red.

Entonces avanzamos para el paso siguiente, que fue el tratamiento de los *flujos de valor*. Había posibilidades de compras y ventas en mayores volúmenes, pero no había dinero para comprar o vender. Entonces los miembros de red simulaban la generación de créditos solidarios, respaldados en su capacidad de producción, para atender a sus necesidades de intercambios en el interior de la red.

Con la herramienta informática de créditos, simulamos la creación de un sistema de intercambio local de economía solidaria conectado a un sistema de intercambio internacional. Además del nodo local de red, fueron creadas 26 cuentas electrónicas de créditos en el ámbito del sistema local de intercambios, una para cada miembro de la red, para sus operaciones en el interior del

circuito local. Y fueron generados, a cada uno, 2.000 créditos válidos para circulación restringida a este circuito. En total fueron generados 52 mil créditos, lo equivalente a 52 mil quetzales.

Cabe destacar que el volumen de créditos que se puede generar en estos nodos locales de red está asociado a la capacidad de los participantes (personas o emprendimientos) de ofrecer productos y servicios a cambio de los créditos recibidos. Una vez generados, los créditos pasan a circular entre los participantes como forma de operar sus transacciones, sustituyendo el dinero. Por eso, con relación a los pagos externos, hay que evaluar cuanto dinero la red necesita para hacerlos cada mes, a fin de asegurar que el Fondo Local de Economía Solidaria tenga una entrada mensual idéntica o superior a tal valor. Así se asegura la solvencia del sistema para los pagos externos de los miembros, que entonces pueden vender toda su producción por créditos en la red y después convertir sus créditos en dinero, en cualquier momento, para realizar los pagos externos previstos en sus planes, respetando algunos criterios colectivamente asumidos.

Después de creados los créditos electrónicos en el sistema, los participantes empezaron a realizar con ellos los intercambios internos no-monetarios de productos y servicios — lo que correspondería a compras en el interior de la red realizadas sin dinero, posibilitando preservar los dineros en el Fondo Local de Economía Solidaria para transacciones externas. Para operar las transacciones con los créditos electrónicos fueron utilizados tanto *notebooks* como *smartphones*, una vez que la herramienta de créditos de Solidarius está adaptada para ambas situaciones.

Como se trataba solamente de un taller para aprender a usar las herramientas, las transacciones fueron hechas en aproximadamente 30 minutos. En total fueron realizadas 50 transacciones con créditos electrónicos por los participantes, movilizandoun total de 21.275,25 créditos en intercambios de productos y servicios. Sumado al valor de operaciones iniciales de crédito generadas, el volumen de transacciones en el plazo de una hora fue de 75.475,25 créditos, que corresponde a igual valor de quetzales (aproximadamente 10 mil dólares) intercambiados en una hora de simulación de compras, ventas y créditos con base en los datos reales de consumo y producción de los actores de la red.

Dialogamos, entonces, sobre las varias posibilidades existentes para canalizar valores en moneda nacional para el Fondo Local de Economía Solidaria, con el objetivo de asegurar inversiones y los pagos externos de la red. Entre ellas están las ferias o tiendas de la red. Los productores que ofrecen sus bienes y servicios reciben créditos por ellos. Pero los consumidores que no tienen créditos o que quieran comprar con dinero, van hasta la coordinación de la feria o a la caja de la tienda y pagan con dinero. El valor es recibido en el Fondo y los créditos correspondientes son generados para el vendedor del producto comprado. Así, el vendedor recibe los créditos de la venta y el dinero se queda en el Fondo. De ese modo, basta que los consumidores compren en las tiendas o ferias de la red con moneda nacional para que se incremente el Fondo de Economía Solidaria.

### 3.2. Breve Síntesis y Algunas Aclaraciones

En resumen, los pasos metodológicos incluyen:

1. Mapeo de Flujos Económicos (de las familias, emprendimientos y gobiernos);
2. Diagnósticos de los Flujos Económicos Mapeados;

3. Elaboración de Planes de Consumo: dimensionar los volúmenes de bienes y servicios a ser adquiridos y atendidos en el sistema, tanto en circulación interna como en compras externas;
4. Elaboración de Planes de Atención Bajo Demanda: proyectar o re-proyectar emprendimientos para compras, comercio, servicio y producción, buscando atender a las necesidades mapeadas y diagnosticadas de familias, emprendimientos y gobiernos, considerando precios justos y las sustentabilidades económica, ecológica y social de las iniciativas;
5. Proyectar redes que, conectando los planes de demanda y de atención, integren a los emprendimientos (organización de Circuitos Económicos Solidarios conectando consumo, comercio, producción, finanzas y desarrollo tecnológico);
6. Monitoreo de Flujos Económicos de la Red proyectada y Optimización de sus Conexiones internas e externas para ganar en sinergia y soluciones de logística solidaria;
7. Integración de Cadenas Productivas, evitando evasión de valor y reduciendo impactos ambientales;
8. Optimización de Flujos de Valor con la organización de un Sistema de Intercambio Solidario;
9. Generación de Créditos Solidarios y organización del Fondo Local de Economía Solidaria, posibilitando la operación de los flujos monetarios y no-monetarios de manera colaborativa en la red, asegurando la liquidez y solvencia del sistema;
10. Desarrollo de las herramientas organizativas adecuadas a las particularidades de cada realidad.

Cumple destacar que los acuerdos entre los actores, generación de compromisos, responsabilidades y deberes de cada uno para con la red y de ésta con cada uno son elementos metodológicos fundamentales que demandan procesos participativos de las bases, pues tienen de ser asumidos de manera totalmente democrática, consciente y libre.

Cumple también explicitar que los créditos solidarios son distintos de los créditos capitalistas. El crédito capitalista es una anticipación de la recepción de valor económico. Por eso, quienes los reciben contraen deudas a pagar en el futuro con valor económico. En general, se exige como garantía para esas deudas algo que opere como reserva de valor, como una casa, un coche o algo que pueda ser liquidado en dinero para el pago de la deuda en caso de incumplimiento.

En los sistemas de intercambio solidarios, en cambio, los créditos no son reserva de valor. Ellos son solamente representación de valor que sirven para facilitar la movilización e intercambio de productos por sus valores de uso que están relacionados a asegurar el buen-vivir de las personas. No hay que ofrecer ninguna propiedad privada en su garantía. Ellos son generados en base a la confianza de que las personas y emprendimientos, que reciban créditos de la comunidad, van a retribuir estos créditos con bienes y servicios. Además de la confianza recíproca, estos acuerdos de restitución de créditos con bienes y servicios pueden ser también legalmente firmados, creando así obligaciones legales como en cualquier operación comercial.

3.3. Organizando una Red de Buen-Vivir en Alto Solimões —Amazonas, Brasil

En los años 2011 y 2012 la metodología y las herramientas de Solidarius fueron usadas en la proyección de una red de economía solidaria en la región de Alto Solimões, en la Amazonia brasileña, en la triple frontera de Brasil, Colombia y Perú. El proyecto fue ejecutado por la ONG italiana ISCOS-CISL (Instituto Sindical por la Cooperación al Desarrollo) en colaboración con AGROSOL (Associação para o Desenvolvimento Agro-Sustentável do Alto Solimões), el Ayuntamiento de Benjamin Constant y la Diócesis de Alto Solimões.

Después de una capacitación de una semana, similar a la relatada más arriba, se hizo un mapeo de consumo de hogares que alcanzó a 244 familias, visitadas en 7 comunidades de agricultores que viven en las márgenes del Río Solimões, que más adelante se convierte en el río Amazonas. El resultado fue cerca de USD 150 mil en consumo mensual, siendo que USD 30 mil ya eran consumidos de la propia economía solidaria.

| Unidad de Valor            | USD        |
|----------------------------|------------|
| Consumo en la Red          | 30.414,20  |
| Consumo en el Mercado      | 118.364,47 |
| Consumo del Estado / Otros | 1.160,75   |
| Total en Consumo           | 149.939,42 |

En un encuentro con representantes de las comunidades, al analizar el consumo mapeado, se hizo un listado de productos para comprar juntos, tomando en consideración los que tenían más peso en el presupuesto familiar. Los principales productos pueden ser vistos en el cuadro que sigue, totalizando más de USD 18 mil dólares en compras mensuales.

| Producto                    | Total USD |
|-----------------------------|-----------|
| Azúcar                      | 2.779,83  |
| Arroz                       | 2.378,30  |
| Leche en polvo              | 1.672,50  |
| Frijol                      | 1.664,05  |
| Jabón en Barras             | 1.414,47  |
| Grasas y mantecas vegetales | 1.149,55  |
| Harina de trigo             | 1.117,85  |
| Café                        | 1.070,28  |
| Papel higiénico             | 1.050,75  |
| Fideos                      | 1.002,91  |
| Jabón en Polvo              | 996,80    |
| Crema Dental                | 910,28    |
| Jabón para bañarse          | 692,26    |
| Sal                         | 485,63    |
| Total                       | 18.385,44 |

El mapeo de la producción, a su vez, permitió evaluar las cantidades y diversidades de producción tanto para venta como para auto-consumo. Haciendo un *cruce de las necesidades y de la producción existente*, se han evaluado las potencialidades de ampliación de producción para atender en la red las demandas que aún eran atendidas en el mercado.

Las diferentes comunidades analizaron que la ampliación podría ser hecha de tres maneras: en algunos casos, cada familia, que no tenía producción propia de determinado ítem, podría producir para si misma; en otros, una familia podría atender la demanda de un grupo de familias o aún de su comunidad por un determinado producto; la tercera era organizar una producción comunitaria, con algún emprendimiento creado para atender a varias comunidades, si las modalidades anteriores no fueran adecuadas.

Con la ampliación de oferta de la producción ya existente para atención de sus propias demandas, los valores de producción se incrementarían en USD 9 mil por mes, como muestra el cuadro abajo.

| Producto                    | Total USD |
|-----------------------------|-----------|
| plátano                     | 1.476,00  |
| pollo                       | 1.210,50  |
| frijol                      | 992,63    |
| arroz                       | 817,50    |
| huevo de gallina            | 536,75    |
| harina de yuca              | 491,50    |
| cebolla                     | 451,25    |
| carne de cerdo              | 391,50    |
| maíz                        | 363,85    |
| pescado fresco              | 355,20    |
| tomate                      | 350,50    |
| naranja                     | 338,00    |
| pan                         | 300,80    |
| café                        | 228,65    |
| sandía                      | 213,00    |
| granadilla                  | 177,75    |
| piña                        | 153,00    |
| papaya                      | 143,00    |
| papas, papas dulces y otras | 115,00    |
| verduras                    | 63,00     |
| calabaza                    | 28,50     |
| Total                       | 9.197,88  |

A su vez, siendo ampliada e diversificada la producción, incluyendo nuevas iniciativas para atender a las necesidades mapeadas en las siete comunidades, el volumen saltaría a más de USD 33 mil mensuales, elevando sus ingresos en más de 400 mil dólares al año, conforme el cuadro que sigue.

| Especificación                       | S | Valor USD | Producción Familiar p/ Consumo | Producción Familiar p/ Comercio | Producción Comunitaria p/ Comercio |
|--------------------------------------|---|-----------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| pescado fresco                       | E | 5.374,50  | x                              |                                 | x                                  |
| pollo                                | E | 5.067,50  | x                              |                                 | x                                  |
| champú, crema, desodorante y perfume | P | 3.848,56  | x                              | x                               |                                    |
| arroz                                | E | 3.632,55  |                                |                                 | x                                  |
| barra de jabón                       | P | 2.502,47  |                                | x                               |                                    |
| frijol                               | E | 2.418,18  | x                              | x                               |                                    |
| pan                                  | P | 2.285,70  |                                | x                               |                                    |
| plátano                              | E | 1.938,50  | x                              | x                               |                                    |
| jabón para bañarse                   | P | 1.077,94  | x                              | x                               |                                    |
| carne de cerdo                       | E | 1.052,00  | x                              |                                 |                                    |
| harina de yuca                       | E | 1.002,50  | x                              |                                 | x                                  |
| tomate                               | E | 985,20    | x                              | x                               |                                    |
| naranja                              | E | 818,50    | x                              | x                               |                                    |
| corte de pelo                        | P | 501,50    |                                | x                               |                                    |
| granadilla                           | E | 330,75    | x                              |                                 |                                    |
| verduras                             | E | 216,00    | x                              |                                 |                                    |
| desinfectante                        | P | 171,20    |                                | x                               |                                    |
| manicura y pedicura                  | P | 142,00    |                                | x                               |                                    |
| pasta de tomate                      | P | 134,38    |                                | x                               |                                    |
| panela                               | P | 78,78     |                                |                                 | x                                  |
| miel                                 | E | 40,00     | x                              |                                 | x                                  |
| Total                                |   | 33.618,69 |                                |                                 |                                    |

S = Situación

E = Producción existente, a ser aumentada.

P = Producción posible de ser organizada en la comunidad.

Con estos escenarios se avanzó en la elaboración de Planes de Sustentabilidad para los emprendimientos. Los primeros dos planes se referían al principal insumo de producción (semillas) y a la principal oferta de producción ya existente (frutas).

Para asegurar la autonomía solidaria en la obtención de semillas organizaron un banco de semillas. El plan de sustentabilidad del banco fue hecho de manera participativa con los agricultores en una tarde, en un auditorio, con la herramienta de planeación de Solidarius. En diálogo con ellos, las informaciones eran insertadas y en pocas horas se había generado el plan de referencia para ajustes posteriores. Con el Banco de Semillas, los agricultores pueden obtener las semillas sin pagar por ellas. Pero tienen la obligación de restituir al banco una cantidad mayor de la recibida para poder atenderse a un número cada vez mayor de agricultores.

Los planes relacionados al procesamiento de frutas se hicieron con el objetivo de producir dulces y pulpas congeladas para comercialización. Fueron generados diez planes de producción de frutas, considerando la estacionalidad de cada cultivo por comunidad —de manera de generar una oferta uniforme para el abasto de la unidad de procesamiento— más el plan de la Unidad de Procesamiento de Frutas del Alto Solimões. El resultado proyectado ha sido que la Unidad de Procesamiento compraba de los productores el valor de USD 7,5 mil por mes y obtenía una facturación de USD 19 mil mensuales con las ventas de frutas procesadas, siendo que en remuneración de trabajo directo en la unidad de procesamiento se movilizaba cerca de USD 2 mil por mes. Otros USD 7 mil mensuales se destinaban al Fondo de Economía Solidaria, manejado bajo auto-gestión por la red.

Actualmente el proyecto, que lleva el nombre “Projeto Bem-Viver”, está en la etapa que contempla la consolidación de los sistemas agroflorestales y del banco de semillas, integrando con él un sistema de compras colectivas de aperos agrícolas; la promoción del Fondo Rotativo Solidario, y juntamente con entidades de asesoría se está avanzando en la constitución formal de una asociación de productores rurales con el objetivo de gestionar el banco de semillas, la unidad de procesamiento de frutas y la comercialización de productos.

Diagnóstico de la Red Proyectada (flujos del sector productivo - USD)

|           |                                                                 |
|-----------|-----------------------------------------------------------------|
| 18.836,99 | Entrada total de valores en la red en moneda corriente          |
| 3.447,43  | Salida total de valores de la red en moneda corriente           |
| 3.447,43  | Punto de equilibrio de la red                                   |
| 4,46      | Margen de equilibrio de la red                                  |
| 18.836,99 | Total de valor corriente en la red                              |
| 11.663,08 | Total aplicado en la red                                        |
| 15389,56  | Total de excedente de valor (superávit) en los flujos de la red |
| 8.215,65  | Circulación interna                                             |

#### Potencialidad de Captación del Fondo de Economía Solidaria (USD)

|            |                                                                                                 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30.414,20  | Consumo actual monetario de las familias de la producción ya existente de la economía solidaria |
| 118.364,47 | Potencial de Expansión (Flujo de Consumo Final Corregible)                                      |
| 7.000,00   | Excedentes del Procesamiento de Frutas                                                          |

#### Emisión Mensual de Créditos (USD)

|           |                                                                                                                          |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 37.414,20 | Valor de emisión mensual sustentable con excedentes monetarios de la producción y del consumo monetario de las familias. |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3.4. Organizando un Sistema de Intercambio Solidario Local, Curitiba, Brasil

En Curitiba el Instituto Nhandecy propició la creación de un sistema de intercambio solidario con actividades que empezaron en 2010 en torno del tema de la sustentabilidad. Veinte participantes, después de un curso de formación, organizaron un grupo de intercambios y crearon una moneda social llamada *gaião*. Fueron emitidos 2 mil *gaiões*. Una parte de ellos son billetes de papel. Otra parte es movilizada por teléfono celular o computadora, usando la herramienta de créditos electrónicos de Solidarius.

Cada participante tiene una cuenta de créditos, semejante a una cuenta de *home banking* para realizar sus operaciones. Todos tienen acceso a extractos, saldos, hacer “pagos” y transferencias con créditos. El sistema informático permite acompañar todas las transacciones electrónicas de todos los miembros y los diferentes flujos económicos son indicados por diferentes **cuentas**. Hay cuentas **individuales** (como las cuentas para las transacciones entre los participantes con créditos locales), cuentas **colectivas** (como los Fondos, tanto en dinero como en Créditos Solidarius para concluir operaciones en el ámbito del mercado o de otras redes) y las llamadas cuentas **contables**, que registran los volúmenes de transacciones y diferentes informaciones del sistema (como créditos en circulación, sean en billetes de papel sean créditos electrónicos, gastos realizados, proyectos aprobados, etc.) para que haya total transparencia y se perciba cómo el sistema está evolucionando.

Cuando ocurren las ferias, hay tres posibilidades de obtención de productos (bienes y servicios), que son organizadas en tres espacios distintos.

La *feria de la gracia*, en que las personas llevan productos buenos, usados o nuevos, para regalar. Los productos son dejados sobre las mesas en un espacio específico y quien los quiera debe poner su nombre en un papel pegado a ellos. Cuando se cumple el horario establecido, los interesados vuelven al producto. Si no hay otro nombre además del suyo, la persona puede llevar el producto para sí. Si hay más de un interesado, las personas dialogan para decidir quien llevará el producto.

El segundo espacio es la *feria de compras*, donde los productores venden sus productos usando la moneda nacional.

El tercero es la *feria de trueque*. En este ámbito, si alguien quiere obtener un bien o servicio, puede usar sus créditos locales, los *gaiões*, sea en billetes de papel o en créditos electrónicos. Si el comprador no tiene *gaiões*, él va hasta la administración de la feria (*ecobanco*), hace una donación en dinero al Fondo Local de Economía Solidaria y el administrador lanza en el sistema electrónico el recibimiento de la donación, indicando la cuenta de créditos a ser beneficiada con el valor correspondiente en créditos. Si la persona no tiene cuenta, los créditos pueden ser generados directamente en favor de la cuenta del vendedor a ser beneficiado por ella. Por otra parte, ella también puede recibir el valor correspondiente en billetes de papel. El dinero de este Fondo Local es manejado por el grupo local, de manera auto-gestionada, y debe siempre retornar al Fondo, para asegurar la solvencia de los créditos que fueron emitidos con las donaciones recibidas.

El nodo tiene también un Fondo de Compensación con Créditos Solidarius, los cuales pueden ser usados en transacciones internacionales o con otros nodos de la red de intercambios. El sistema electrónico no acepta transferir créditos locales para cuentas de créditos universales o viceversa. Pero, por medio de estos Fondos de Compensación que hay en cada nodo, todos los diferentes nodos de la red pueden conectar sus flujos de valores económicos entre sí, evitando problemas para la compensación de créditos entre los diferentes nodos de la red. Por otra parte, aunque un nodo haga emisiones muy elevadas de créditos, estos solamente pueden ser usados en operaciones con otros nodos de la red mediante la compensación con créditos universales, los cuales solamente son emitidos con respaldo y obtenidos en cambio de productos o donaciones al Fondo Global de Economía Solidaria.

Con estos mecanismos, el sistema permite integrar clubes de trueque (con monedas sin respaldo) y bancos comunitarios (con monedas respaldadas) en un mismo sistema de compensaciones, usando monedas locales, créditos de circulación local y créditos de circulación internacional. Más que eso, el sistema genera condiciones de asegurar intercambios no-monetarios en escala local y global, posibilitando conectar diferentes nodos locales en diferentes países y los flujos económicos de las diferentes modalidades de economía solidaria entre sí, como he analizado en el libro *Constelación Solidarius* [MANCE, 2008, p.1675].

### 3.5. Sistema de Intercambios Solidarios en nivel Internacional

De hecho en fines de 2007 tuvo inicio el Sistema de Intercambios Solidarius-SIS, operando de modo internacional con un primer envío de productos mexicanos a Brasil. En estos años, el sistema sigue operando de modo solamente experimental en el desarrollo de la metodología y de las herramientas informáticas. Todos los participantes — en total son 212 en 20 países — tienen sus cuentas electrónicas que pueden ser manejadas por computadora y, desde marzo de 2009, también por teléfono celular.

En nivel global, los créditos electrónicos solamente son generados mediante donación de valores económicos hechos al Fondo de Economía Solidaria, que es global y tiene secciones nacionales. Actualmente hay secciones en Brasil, México, Chile, Italia y Portugal. Cada sección nacional —compuesta por los participantes del país— elige una entidad que tenga derecho legal de recibir donaciones para economía solidaria y de hacer donaciones para proyectos de economía solidaria. Esta entidad es responsable por la sección nacional del Fondo de Economía Solidaria. También es elegido un operador que tiene acceso al sistema electrónico para registrar dona-

ciones recibidas y otras transacciones, como el apoyo a proyectos de economía solidaria con recursos del Fondo.

En ese período fueron realizadas 321 operaciones el en sistema electrónico. Hay actualmente CS 1.568,31 en circulación. Fueron aprobados 3 proyectos por la comunidad internacional, siendo el último destinado a compra de toldos para feria, en favor de una organización de economía solidaria de la ciudad de Salvador, en Brasil.

Aunque las cuentas sean universales, adecuadas a intercambios internacionales, ellas también pueden ser usadas para intercambios locales. Entretanto, en razón de su relación con los valores existentes en el Fondo Global, los créditos no pueden ser generados con base en la capacidad productiva de personas o emprendimientos, como ocurre con los créditos locales. Por eso, los Fondos de Compensación de los nodos locales —tanto en dinero como en créditos universales— son vitales para que los flujos económicos locales, soportados por créditos no-respaldados, puedan conectarse con otros flujos en operaciones que puedan concluirse tanto en el mercado como en ámbito de otras redes, sea en el mismo país, sea en cualquier parte, asegurándose todavía la solvencia del sistema, evitando que el descontrol en algún nodo de la red pueda generar problemas en algún otro. Además de soportar procesos de compensación, los recursos del Fondo pueden ser usados para micro-créditos, donaciones a proyectos y operaciones con el objetivo de reducir la vulnerabilidad del país ante los flujos de capital financiero internacional.

3.6. La Metodología de Redes Solidarias en Colombia

La Asociación Antioqueña de Cooperativas, Confecoop Antioquia, (Colombia), decidió avanzar en el desarrollo de una metodología de integración, la cual ha denominado **Redes de Cooperación Solidaria**, siendo consecuentes con la visión de la Entidad: “Nos vemos en el 2016 con un cooperativismo integrado en circuitos económicos y sociales para el desarrollo, o sea en RED”. [ARBOLEDA, 2012, p.6]

Con base en las recopilaciones teóricas y prácticas de diferentes vertientes, desarrollaron la metodología Redes de Cooperación Solidaria, para integrar y fortalecer las empresas Cooperativas. Comprendiendo que estamos en la era del capitalismo de redes, siendo las redes de empresas capitalistas nuevos y poderosos actores de mercado, Confecoop Antioquia ha decidido actuar con el firme objetivo de construir un cooperativismo integrado en redes, para enfrentar las dinámicas y amenazas globales del entorno económico, mejorando la capacidad de negociación y gestión a través de la actuación colaborativa de las cooperativas integradas en Redes Solidarias, logrando, entre otros beneficios, economías de escala y negociar en mejores condiciones con proveedores; ampliar el abanico de productos y servicios entre los emprendimientos de las redes; organizar Centros de Servicios compartidos, disminuyendo costos y gastos; ampliar la confianza y fortalecer vínculos entre los actores y potencializar la red con información, capacitación y conocimiento. La metodología se basa en los componentes técnico, formativo y de integración.

Con este panorama, ya se organizaron dos redes solidarias sectoriales conformadas por Cooperativas que ejercen Actividad Financiera y una Red de Cooperativas de Trabajo Asociado. Pero mientras no implementen un Sistema de Intercambios con créditos no-monetarios, siguen desarrollando etapas de reorganización de flujos económicos con la misma lógica de ampliar consumos y ofertas en propio sector de la economía solidaria usando créditos monetarios.

Dentro de la Metodología REDESS, parten inicialmente del diagnóstico de consumo de *unidades cooperativas* y de sus ofertas para buscar la sinergia de actuación. Con base en esto, hacen compras conjuntas de suministros y vienen buscando, en la medida de lo posible, satisfacer sus propias necesidades dentro del mismo sector solidario, como en el caso de servicio de vigilancia y monitoreo (donde el proveedor es una Cooperativa de Trabajo Asociado que presta este servicio).

La segunda etapa de la Metodología es organizar la red con el conjunto de los *asociados* de las cooperativas, partiendo de sus consumos y de la capacidad de oferta de las cooperativas organizadas en red para atender las demandas. En una tercera etapa se pretende organizar las redes con los actores de las *comunidades locales*, donde están involucradas las cooperativas, como núcleos de desarrollo en la localidad donde hacen presencia y donde viven sus asociados.

Las dos redes sectoriales de Ahorro y Crédito, que integran 20 cooperativas en su conjunto, se articulan a través de relaciones, conocimientos y proyectos, entre los cuales se destacan las compras comunes (insumos), vigilancia y monitoreo, Agencia de Seguros y Unidad de Riesgo.

Los cuadros abajo presentan la magnitud y el potencial que tienen las entidades al unirse y actuar de manera colaborativa en redes de economía solidaria.

| Asociados | Empleados | Activos (USD) | Cartera de Crédito (USD) | Pasivos (USD) | Depósitos (USD) |
|-----------|-----------|---------------|--------------------------|---------------|-----------------|
| 302.855   | 1.648     | 752.629.406   | 196.522.487              | 598.228.162   | 144.364.606     |

| Patrimonio (USD) | Capital social (USD) | Ingresos (USD) | Excedentes y/o Perdidas (USD) | Nº de Oficinas (USD) |
|------------------|----------------------|----------------|-------------------------------|----------------------|
| 154.401.244      | 110.539.738          | 140.877.291    | 7.748.930                     | 170                  |

En el curso que hicimos en la sede de Confecoop Antioquia, en abril de 2013, para directivos de estas redes, simulamos, en la etapa final del curso, la creación de un sistema de intercambios con créditos electrónicos, organizando un nodo local con 12 participantes. La unidad de valor creada para la simulación pedagógica se llamó *Nutibara*, correspondiendo al valor de un peso colombiano. Fueron simuladas 68 transacciones entre los participantes y, en poco más de una hora, había sido movilizado en bienes y servicios el equivalente a USD 46.403,14 en intercambios no-monetarios en el interior de la red.

3.7. Proyectando Redes Colaborativas Solidarias — Territorios de la Ciudadanía, Brasil

En Brasil la Secretaria de Desarrollo Territorial —SDT, del Ministerio de Desarrollo Agrario— MDA, y el Instituto de Filosofía de Liberación, IFiL implementan un proyecto desde 2009 que contempla, en una de sus actividades, la capacitación de técnicos del Gobierno Federal en temas de Economía Solidaria y Logística de Redes Colaborativas Solidarias. Entre los contenidos

están los Sistemas de Intercambio Solidarios y las herramientas informáticas de Solidarius para organizarlos.

El año pasado fueron capacitados 150 técnicos de todos los estados brasileiros en el ámbito de este proyecto, contemplándose 72 territorios rurales de todas las regiones del país.

Con las herramientas informáticas se hizo, en la capacitación, un mapeo de flujos económicos en distintos Territorios de la Ciudadanía, cruzándose datos de consumo y producción. Fueron integradas 107 iniciativas en el sistema de búsquedas y mapeo, posibilitando detectar diferentes oportunidades de compras, ventas e intercambios entre las iniciativas en diferentes territorios, bien como de actuación conjunta en distintas cadenas productivas en la atención de demandas existentes. Esta estrategia permite subsidiar la elaboración de Planes Territoriales de Cadenas Productivas.

La red, proyectada para fines de estudio, tuvo la inserción de 84 emprendimientos con variados grados de detalles de información, revelando 203 potenciales conexiones de red entre ellos, particularmente para compras solidarias de insumos, procesamiento de productos agrícolas, ventas conjuntas e intercambios solidarios.

En seguida, fueron generados Planes de Sustentabilidad de Emprendimientos por los participantes, siendo 79 de ellos compartidos en red. Conectando las demandas mapeadas y las ofertas de los emprendimientos, fueron simuladas 53 diferentes redes solidarias, integrando distintos emprendimientos con estrategias colaborativas.

Los diagnósticos de flujos económicos generados posibilitan tanto subsidiar acciones de comercio e intercambios solidarios, como diseñar mejores soluciones logísticas para la atención de las demandas de consumo mapeadas a ser atendidas con ofertas de la agricultura familiar y economía solidaria en los Territorios de la Ciudadanía.

Diagnóstico de la Red Proyectada (Flujos del Sector Productivo - USD)

|              |                                                                         |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 4.794.623,51 | Entrada total de valores en la red en moneda corriente                  |
| 1.006.494,21 | Salida total de valores de la red en moneda corriente                   |
| 1.006.494,21 | Punto de equilibrio de la red                                           |
| 3,76         | Margen de equilibrio de la red                                          |
| 4.870.989,66 | Total de valor corriente en la red                                      |
| 1.417.898,55 | Total aplicado en la red                                                |
| 3.864.495,45 | Total de excedente de valor apurado (superávit) en los flujos de la red |
| 813.279,29   | Circulación interna                                                     |

Conclusiones

Como se puede ver, hay muchas y diferentes formas de organizarse sistemas de intercambios solidarios —en espacios rurales o urbanos, con pocos o muchos participantes, partiendo de diferentes sectores— que permiten avanzar en el desarrollo de la economía solidaria como un sistema económico poscapitalista.

Lo fundamental es que los flujos de consumo final y de consumo productivo retroalimenten los circuitos de la economía solidaria y que sus procesos de comercialización y financiamiento no fortalezcan la concentración capitalista de valor económico. Si no se consolidan las etapas de consumo, de comercialización y de intercambios solidarios, los emprendimientos de producción y servicios de la economía solidaria van a seguir siendo rehenes del mercado capitalista y los flujos de valor de la economía solidaria van a seguir desembocando en la acumulación capitalista.

Los sistemas de intercambio solidarios, conectando flujos de valores monetarios y no-monetarios en circuitos y redes de economía solidaria, posibilitan crear mejores condiciones de sustentación para las actividades de economía solidaria, tanto en procesos de intercambio como también de comercio, producción de bienes y servicios y de financiación.

Sea cual fuera la solución adoptada, nunca se puede perder de vista los objetivos de la economía solidaria, que tiene de ser una *economía de liberación*, para no traicionar su misión de promover el buen-vivir de todos, superando la pobreza y la exclusión, para que todos puedan vivir con dignidad en un mundo de justicia y paz, ecológicamente sostenible y éticamente solidario, en que las libertades públicas y privadas se retro-alimenten de manera siempre más virtuosa y democrática.

Referencias de Citación

MANCE, Euclides A. 2002. *Redes de Colaboração Solidária*. Petrópolis, Ed. Vozes.

MANCE, Euclides A. 2008. *Constelação Solidarius*. Passo Fundo, IFIBE.

FÉLIX, Tatiana. 2009. *Monedas sociales crecen y fortalecen las economías locales en todo el país*. Adital, 23/09/2009. Accesible en: <http://www.adital.com.br/Site/noticia.asp?lang=PT&langref=ES&cod=41374> Disponible en:14/07/2013

ARBOLEDA GÓMEZ, Guillermo. 2012. “El modelo de Red, una vía para economías de escala y tamaños de negocio en el sector cooperativo.” Boletín Financiero y Jurídico. Fogacoop, N. 37. Año 10 — septiembre 2012 — Bogotá, Colombia, p. 5. Disponível en: [http://fogacoop.gov.co/apc-aa-filles/32383933383036613231636236623336/fogacoop-boletin-37-vdfinal-20121025\\_1.pdf](http://fogacoop.gov.co/apc-aa-filles/32383933383036613231636236623336/fogacoop-boletin-37-vdfinal-20121025_1.pdf) Accesible en: 16 julio 2013

FUNDACIÓN AHORA. Compartiendas. Accesible en: <http://www.aahora.org/compartiendas.php> Disponible en:14/07/2013

RED COMAL. *Unidades de Intercambio Solidario*. Acessible en: [http://www.redcomal.org.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30&Itemid=29](http://www.redcomal.org.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=29) Disponible en: 14/07/2013



## El problema de la sostenibilidad y la escala de los emprendimientos mercantiles asociativos

Gabriel Kraychete

Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Federal de Bahía, 1978) y Máster en Economía (Universidad Federal de Bahía, 1988). Profesor de la Universidad Católica de Salvador e investigador del Centro de Estudios Laborales, que coordina el programa de investigación y extensión Economía sectores populares.

Para el análisis de la relación entre sostenibilidad y escala de los emprendimientos mercantiles es conveniente establecer algunas definiciones iniciales sobre los términos de esa relación.

Por emprendimientos mercantiles asociativos se entiende un amplio espectro de prácticas económicas realizadas en forma de autogestión, como ejemplo de cooperativas, asociaciones, grupos de producción, clubes de cambio y empresas recuperadas por los trabajadores cuyos socios son trabajadores urbanos y rurales, que realizan actividades económicas de producción de bienes o servicios, materiales o simbólicos. Las actividades económicas deben ser permanentes, prevaleciendo la existencia real o la vida regular de la organización<sup>1</sup>, la que puede o no disponer de registro legal.<sup>2</sup> Tal como aquí son definidos los emprendimientos mercantiles asociativos integran la economía popular y solidaria que también incluye la producción asociativa de bienes y servicios que no se destinan al mercado<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ver definición de emprendimientos económicos solidarios MTE (2004). Están excluidas de esta definición las cooperativas empresariales y aquellas que sirvan de fachada para burlar los derechos de los trabajadores. En Brasil, los instrumentos que históricamente regulan a las cooperativas tienen procedencia conservadora. El reciente avance de la economía solidaria, en sus diversas formas de organización, ha contribuido para renovar la composición social y la estructura de cooperativismo.

<sup>2</sup> En una realidad como la brasileña, es común encontrar situaciones en las cuales muchos grupos que de hecho son informales, se auto-denominan como cooperativas.

<sup>3</sup> Esta economía comprende diferentes modalidades de trabajo asociativo, como ejemplo de: i) producción colectiva de bienes o servicios utilizando medios de producción colectivos; ii) producción individual y comercialización colectiva, iii) producción individual con el uso de equipos colectivos; iii) producción individual y comercialización individual en espacios (ferias y exposiciones) organizados colectivamente; iv) provisión de productos o servicios para los asociados; v) prestación de servicios a terceros con equipos individuales o colectivos; y vi) servicios de ahorro, crédito o financiamiento solidario.



Cuando hablamos de la escala de los emprendimientos asociativos nos podemos estar refiriendo al tamaño de cada emprendimiento, pero también a la participación relativa del conjunto de los emprendimientos asociativos en la economía y en la sociedad. La pregunta es: ¿cuál es el criterio o indicador a ser utilizado para comparar la escala del emprendimiento? O sea, cuando hablamos en escala, que queremos de hecho comparar y ¿cuál es la unidad de medida a ser usada? ¿La tecnología? ¿La relación entre subsidios y el valor de la producción? ¿La participación del valor de la producción de los emprendimientos asociativos en el Producto Interno Bruto — PIB? ¿La contribución y el potencial de esos emprendimientos para un proceso de desarrollo de una localidad o región? ¿La capacidad efectiva de que promuevan transformaciones en la economía y en la sociedad?

Los indicadores no son neutros, sino que sirven a determinados objetivos. No solamente captan un aspecto de una realidad determinada, sino que dan un sentido, una dirección y un significado a las acciones y a los deseos, marcan los límites y sancionan metas y evaluaciones. El PIB, como se sabe, es un indicador de crecimiento económico, pero no nos informa nada sobre como está distribuido el resultado de ese crecimiento y tampoco, cual es su impacto sobre el medio ambiente y la calidad de vida de las personas. Si solamente nos orientásemos por un indicador de crecimiento económico, tomado como finalidad esencial de la actividad económica, el resultado podría ser desastroso. Si el objetivo es mejorar la calidad de vida, cabe indagar lo que está creciendo y para quien. Todo indicador se subordina a un objetivo social. Escoger indicadores presupone una selección entre conceptos de lo que es bueno y deseable para el ser humano. No es una selección solamente técnica o económica, sino esencialmente ética y política.

La rentabilidad de una actividad no posee el mismo significado para diferentes sujetos económicos. Para la empresa privada, la tasa de lucro es un indicador esencial que determina sus decisiones. Los emprendimientos de la economía solidaria poseen otros presupuestos y motivaciones. Para esos emprendimientos, sería un despropósito teórico y práctico utilizar indicadores de los cuales se sirvan los capitales en busca de lucro máximo. Si los indicadores no expresan solamente la comparación de algo, pero comparan un significado y una dirección a nuestras acciones, cabe la pregunta: ¿Qué entendemos por y cuáles son las condiciones necesarias a la sustentabilidad de los emprendimientos de la economía solidaria?

Mi análisis está organizado en torno a tres indagaciones y una propuesta: i) cuando hablamos de sostenibilidad de los emprendimientos económicos asociativos, qué queremos de hecho viabilizar y reproducir? ii) ¿cómo intervienen los espacios urbano y rural en la escala y en las condiciones de sostenibilidad de los emprendimientos asociativos? Y iii) ¿Cuál es la relación entre la economía de los sectores populares y la sostenibilidad de los emprendimientos económicos asociativos? La proposición es de que la sustentabilidad de los emprendimientos económicos asociativos, denominados también emprendimientos económicos solidarios, no depende solamente de la capacidad de los trabajadores asociados para competir y administrar sus emprendimientos, sino que presupone un ambiente que favorezca el desarrollo de esa economía. Este ambiente alcanza el conjunto de las condiciones y relaciones internas y externas de los emprendimientos para que puedan germinar, florecer y desenvolverse.

El análisis de esas preguntas tiene por referencia algunos componentes estructurales de la economía y de la sociedad brasileñas, tratando de identificar elementos teóricos y prácticos que contribuyan para la formulación de políticas capaces de promover las condiciones necesarias para la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria.

## 1. Lo que se busca viabilizar y (re)producir con los emprendimientos mercantiles asociativos

No existe una producción en general. La producción, fuera de su contexto, es una abstracción. En la realidad lo que existe son formas concretas de producción que suponen una determinada combinación de relaciones técnicas y relaciones sociales de producción. Esas formas de producción expresan diferentes relaciones de propiedad de los medios de producción y de apropiación del resultado del trabajo. En estos términos, el proceso de producción de un determinado bien o servicio también es un proceso de reproducción de determinadas relaciones sociales.

Cualquier proceso de trabajo, sea de una empresa privada, de un agricultor familiar, de un trabajador por cuenta propia o de un emprendimiento asociativo, posee los mismos elementos constitutivos, o sea, la fuerza de trabajo, el objeto del trabajo y los medios del trabajo (maquinas, equipamientos, instrumentos de trabajo). Lo que caracteriza al capital no es el uso de las máquinas y equipamientos, sino la transformación de la fuerza del trabajo en mercancía.<sup>4</sup> El capital es una relación social caracterizada por el uso del trabajo asalariado.

En la empresa capitalista el proceso de trabajo se manifiesta como un medio del proceso de valorización del capital. Es el lugar en el cual el capital produce y es producido y, por eso mismo, requiere del control impuesto, abusivo o refinado, sobre los trabajadores. El proceso del trabajo ocurre entre cosas que pertenecen al capitalista. El empresario decide sobre las técnicas de producción, los mecanismos de control y de gestión que va a utilizar. Las decisiones son tomadas con miras al mayor lucro.

Las condiciones de viabilidad de una empresa capitalista, por lo tanto, tienen por esencia la reproducción de una determinada relación social marcada por la propiedad privada de los medios de producción, por la condición de mercancía de la fuerza de trabajo y por la apropiación del resultado del trabajo - sobre la forma de lucro - por el capitalista.

Para los emprendimientos de la economía popular y solidaria, conceptos típicos de la economía capitalista, como salario y lucro, se vuelven inadecuados y pierden su significado, ya que no expresan las relaciones sociales de producción que caracterizan aquellos emprendimientos. Los trabajadores asociados producen mercancías, pero su fuerza de trabajo no se constituye en una mercancía.<sup>5</sup> Venden las mercancías que producen pero no venden su fuerza de trabajo. O sea, tenemos la producción de mercancías por una no mercancía (G. Kraychete, 2002).

En un emprendimiento asociativo, las instalaciones, las maquinarias y equipos pertenecen al conjunto de los asociados, así como los resultados del trabajo. Las ganancias económicas son distribuidas o utilizadas conforme a las reglas definidas por los participantes. Para que la actividad funcione es necesario que cada uno de los trabajadores asuma, de común acuerdo, compromisos y responsabilidades. Como indica Dagnino (2008), los mecanismos de control y de

4 En Marx, lo central no es el trabajo sino su transformación en mercancía. La utopía del trabajo en Marx opera como una negación de esa mercancía específicamente constituida en el capitalismo (F.Oliveira, 2000).

5 "Una cosa es cierta: la naturaleza no produce, de un lado, dueños de dinero o de mercancías y, del otro, hombres que solamente poseen su propia fuerza de trabajo, esta relación no tiene cualquier base natural, pero es el resultado de un desarrollo histórico...." (K. Marx 1980: 189).

cooperación son atributos inherentes a cualquier proceso de trabajo. En el caso de los emprendimientos de la economía solidaria, estos mecanismos se establecen a partir de un proceso colectivo y no de la autoridad del capitalista anclada en la propiedad de los medios de producción.

Las condiciones de viabilidad de un emprendimiento asociativo, por lo tanto, tienen por esencia la producción de una determinada relación social y de producción, marcada por la condición de no mercancía de la fuerza de trabajo y por la apropiación del resultado del trabajo por los trabajadores asociados, conforme las reglas por ellos definidas.

Retomando la pregunta propuesta aquí, cuando hablamos de viabilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria, ¿Qué se pretende de hecho viabilizar? Si lo que se busca es un proceso de transformación social, la viabilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria no se reduce a ecuacionar problemas técnicos, económicos y comerciales particulares a cada emprendimiento. Lo que se pretende viabilizar no solamente es la producción de determinados bienes o servicios, pero si la (re) producción de las relaciones de trabajo económicamente viables y socialmente justas. Así, cuando hablamos de sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles asociativos, nos referimos a la capacidad de que los emprendimientos amplíen continuamente la reproducción de determinadas relaciones de Producción. Pensar en la viabilidad de un emprendimiento asociativo, por lo tanto, es substancialmente diferente de pensar en la viabilidad de una empresa privada tradicional. Si eso es verdad, la eficiencia económica no es un fin en sí mismo, y se requiere investigar: ¿eficiencia económica con qué objetivos?

Un emprendimiento, dicho popular y solidario, puede alcanzar la eficiencia por medio de medidas exclusivamente técnicas, conducidas por especialistas, pero que acaban reproduciendo antiguas relaciones de dominación y dependencia. O sea, el emprendimiento puede ser eficiente en la obtención de los resultados económicos, pero ineficaz si lo que se pretende viabilizar son las relaciones emancipadoras del trabajo.

## 2. Escala de sostenibilidad de los emprendimientos económicos solidarios en los espacios urbano y rural

Los emprendimientos no surgen en un espacio vacío, sino que se localizan en determinados territorios. En qué medida estos territorios, como escenarios de determinadas relaciones sociales, limitan o potencializan la escala y las condiciones necesarias a la sostenibilidad de los emprendimientos económicos asociativos.

Las condiciones de existencia de los emprendimientos asociativos realizados por agricultores familiares y por trabajadores urbanos son bastante diferentes. La diferencia espacial es la inmediatamente más visible, pero esconde una diferencia mayor y más fundamental, o sea, la relación entre el trabajo y los medios de producción. Los mecanismos de gestión y las condiciones de sostenibilidad de los emprendimientos son determinados por la relación de propiedad pre existente de los trabajadores con los medios de producción.

Los agricultores familiares, antes de comenzar una actividad asociativa, ya ejecutan un trabajo en la condición de propietarios de los medios de producción. Ellos ya poseen la tierra y los instrumentos de trabajo. O sea, no existe una separación previa entre la fuerza de trabajo y

los medios de producción. Los objetos del trabajo (materia prima) y los medios del trabajo (herramientas, equipos) pertenecen al agricultor familiar. En esta situación no se encuentran solamente los agricultores familiares, sino también algunas modalidades de producción de artesanía.

En general, las actividades que los agricultores familiares realizan en forma asociativa no son actividades agrícolas, sino la comercialización o el beneficiarse de la producción proveniente de cada unidad de producción familiar. O sea, que se trata de una actividad no agrícola, realizada por agricultores familiares en los espacios rural o urbano.

Cuando los agricultores familiares organizan un emprendimiento para la venta colectiva o para el beneficio de su producción, estas actividades difieren de aquellas que ya realizaban con sus medios de producción individuales. La actividad colectiva se constituye en una vía natural para obtener una ganancia mayor. La venta para un mercado más amplio presupone la práctica asociativa como un medio para viabilizar tanto un mayor volumen como la regularidad del abastecimiento. Lo mismo ocurre con el beneficio de su producción. Por sí solo, el agricultor familiar no tendría ni los recursos ni el volumen de producción que justificasen esta inversión. La compra de una maquinaria solamente se viabiliza a través de una actividad asociativa involucrando a un mayor número de trabajadores.

En estas circunstancias, el emprendimiento asociativo se constituye en una posibilidad real de mejoría del nivel de ingresos de los agricultores familiares. O sea, ellos encuentran motivos para la cooperación aun cuando buscan el propio interés.<sup>6</sup> Si no resultara, ellos tienen la opción de volver a la forma tradicional en que se incluían en el mercado.

Esta situación es bastante diferente de aquella que caracteriza a la organización de los emprendimientos asociativos realizados por trabajadores urbanos. En este caso, la obtención de resultados positivos adquiere una urgencia mucho más intensa para los asociados, sobre todo cuando los mismos no poseen otra fuente de ingresos. A diferencia de los agricultores familiares, los trabajadores urbanos, cuando se proponen organizar un emprendimiento asociativo, no poseen ningún medio de producción anterior. Solamente cuentan con su fuerza de trabajo. Y, normalmente, la referencia de trabajo que poseen no es de una actividad asociativa, sino de un empleo remunerado, o de un trabajo por cuenta propia. Ante las dificultades inherentes a los emprendimientos asociativos, esas personas son atraídas por las expectativas de un empleo asalariado, aunque precario, siempre que proporcione una regularidad en los ingresos.

Así, para los emprendimientos asociativos de agricultores familiares (y modalidades de artesanía), el aumento del número de socios es una condición para la sostenibilidad de la actividad. En el caso de los emprendimientos urbanos es común que ocurra lo contrario, o sea, ellos tienden a viabilizarse con un número reducido de socios.

6 Con el riesgo de reafirmar lo obvio, es conveniente insistir en que no se trata de idealizar los emprendimientos de la economía popular y solidaria como si fueran regidos por valores y prácticas asentados exclusivamente en relaciones de solidaridad, y que estas constituirían la motivación determinante de sus integrantes para la organización y gestión de estos emprendimientos. Los seres humanos no son movidos solamente por necesidades, sino también por deseos. Y pueden encontrar motivos para cooperación, aun cuando buscan el auto interés. La suposición restricta y simplificadora de que los emprendimientos de la economía popular y solidaria se basan en un único principio motivador y organizador genera la ilusión seductora de aparentes soluciones perfectas, pero frustrantes, transformando paisajes socialmente vivos y posibles en ilusiones. Además de eso, como observan Assmann y Sung (2000:58) "cuando se busca la solidaridad perfecta" o "soluciones definitivas", se impone sobre las personas y grupos sociales una carga demasiado pesada para cargarla".

### 3. Sustentabilidad de los emprendimientos económicos solidarios: una mirada desde la economía de los sectores populares

Se entiende por economía de los sectores populares las actividades que poseen una racionalidad económica anclada en la generación de recursos (monetarios o no) destinados a proveer y reponer los medios de vida y en la utilización de recursos humanos propios, agregando, por lo tanto, unidades de trabajo y no de inversión de capital.<sup>7</sup> Esa economía de los sectores populares alcanza tanto a las actividades realizadas de forma individual o familiar como a las diferentes modalidades de trabajo asociativo, formalizadas o no, también denominadas de emprendimientos económicos solidarios (G. Karychete, 2000). Con el uso de ese término, por lo tanto, se pretende identificar un conjunto heterogéneo de actividades, tal como ellas existen, sin idealizar los diferentes valores y prácticas que les son concernientes.<sup>8</sup>

En un país como Brasil, y en otras economías latinoamericanas, que nunca conocieron los índices de remuneración de las economías capitalistas centrales, el análisis de la economía de los sectores populares contribuye para la percepción de una realidad que: i) alcanza un contingente de trabajadores mucho más extenso que aquel circunscrito a los emprendimientos económicos asociativos; y ii) suscita políticas públicas dirigidas para la inclusión socio productiva, sobre todo en los espacios urbanos, que no se limitan a las expectativas tradicionales de generación de trabajo por medio del crecimiento del empleo regular remunerado.

Conviene aclarar que la economía de los sectores populares y economía informal no son sinónimos. El concepto de informal encubre realidades muy diferentes: coloca en el mismo plano el trabajo de una mujer que produce y vende alimentos en un barrio popular y las prácticas de contratación ilegal de trabajadores o de evasión fiscal, inclusive aquellas realizadas por empresas de medio y gran tamaño. Así, el concepto de informal no contribuye a la percepción de la lógica peculiar que caracteriza las condiciones de trabajo de partes significativas de la población. Si pretendemos desarrollar acciones para un proceso de transformación social, el uso del término informal más disfraza que revela la realidad que se busca comprender y transformar.

Los emprendimientos de la economía de los sectores populares — sean individuales, familiares o asociativos — están inmersos en pleno mundo del mercado y del cálculo económico, por más simples y modestos que sean estos cálculos. La producción de mercancías no es una invención del capitalismo. Sin el mercado — lugar de intercambio de bienes que resulta del trabajo — no habría economía en el sentido corriente de la palabra, sino una vida cerrada en la auto-suficiencia.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> El capital aquí entendido no como la existencia de maquinarias y equipos, sino como una relación social, determinada por la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía.

<sup>8</sup> El concepto de economía de los sectores populares corresponde a lo que, en este seminario, está siendo denominado de economía popular y solidaria, incluyendo los emprendimientos individuales, familiares y asociativos. Utilizo el concepto de economía de los sectores populares porque, en Brasil, el concepto de economía popular y solidaria es utilizado para designar solamente a los emprendimientos asociativos.

<sup>9</sup> Conforme Braudel (1985:1996) economía de mercado y capitalismo no son la misma cosa. Braudel reformula la relación entre mercado y monopolio, atribuyendo a los monopolios el papel de elemento clave del sistema capitalista. Lo que caracterizaría el juego superior de la economía sería la posibilidad de transitar de un monopolio a otro. Disfrutando del privilegio de poder escoger, el capital retorna, de forma alternada o simultáneamente, para los lucros del comercio, de la industria, de la especulación financiera, de los préstamos al Estado, etc.

Esa matriz de observación contribuye a la percepción de actividades económicas en una extenso margen inferior de la economía, que se movilizan a nivel del piso, que escapan de las estadísticas, pero son importantes para la población, sobre todo cuando se considera la creciente ineptitud de la economía capitalista para absorber la fuerza de trabajo por medio del empleo remunerado.

Esa economía de los sectores populares posee una racionalidad económica propia. Diferente de la empresa capitalista que — en la búsqueda del lucro, de la competitividad y de la productividad — despidе trabajadores; la racionalidad económica de los emprendimientos populares está subordinada a las necesidades de la reproducción de la vida de la unidad familiar (J.L. Coraggio, 1998).

Para los emprendimientos populares, por ejemplo, la pérdida del empleo de uno de los miembros de familia representa un “costo” adicional que debe asumir el propio negocio. Es el caso, por ejemplo, de mujeres que trabajan por cuenta propia y que tomaron un microcrédito para la compra de materias primas. Con el desempleo del marido o de los hijos, el dinero del préstamo fue re-direccionado para los gastos básicos del consumo familiar. Mientras tanto, a diferencia de lo que hacen las empresas con los trabajadores, la familia no despidе a sus miembros, aunque comprometa el “lucro” del emprendimiento. Hay una solidaridad, que sería irracional desde el punto de vista de la empresa, pero que tiene sentido efectivo desde el punto de vista del sostén de la vida del trabajador y de su familia.

A diferencia de lo que enseñan los manuales de administración y economía, los emprendimientos de economía de los sectores populares no separan el dinero de los negocios de los gastos domésticos. En la gestión cotidiana del negocio, una trabajadora no separa el uso del azúcar comprado para hacer el alimento que produce para vender, del azúcar que ella usa en el desayuno de la familia. El mismo azúcar es un costo variable para el negocio, y, al mismo tiempo, un bien de consumo para la familia.

Para muchos emprendimientos de economía de los sectores populares los bienes de consumo durables representan instrumentos y medio de trabajo. Es el caso, por ejemplo, de la cocina y la refrigeradora para un gran número de mujeres que, dentro de casa, producen y venden alimentos. Mientras tanto, esas trabajadoras financian la compra de esos equipos pagando intereses altos en las grandes cadenas minoristas.

Probablemente, el pago de un préstamo no dependa solamente de los recursos del emprendimiento en sí, sino del conjunto del presupuesto familiar. Es probable que el préstamo sea pago con otros ingresos de la familia, de la misma forma que, en el día a día, se retiran recursos del emprendimiento para los gastos de la familia.

Así, la referencia para el análisis y comprensión de los emprendimientos de los sectores populares no es la micro o la pequeña empresa, sino la unidad domiciliar (J.L. Coraggio, 2000). Muchos de esos emprendimientos populares escapan de las estadísticas económicas. Un censo económico, por ejemplo, no capta el trabajo de mujeres que, dentro de casa, producen y venden alimentos, productos de limpieza o confecciones.

En estas situaciones la visión convencional de la economía tiene poca utilidad. Los agricultores familiares, de igual manera que los emprendimientos de la economía popular urbana, definen el uso de los recursos económicos con criterios diferentes de aquellos utilizados por los empre-

sarios. Si un empresario gasta en el plan de salud de su familia, eso es un consumo que el paga con retiros que no se confunden con el presupuesto de la empresa. En el presupuesto de las familias de agricultores familiares, todo se mezcla. Vitor Athayde (2012) ilustra una situación como ejemplo de una familia de agricultores que planificó comprar un motor eléctrico, nuevo, para la producción de harina. Esa familia tenía tres alternativas: i) comprar un motor nuevo, ii) mandar a uno de sus hijos a estudiar afuera e iii) costear el tratamiento de salud.

Mientras la empresa discute si va a realizar una inversión para usar más energía a gas, diesel o energía eléctrica, aquella familia se pregunta: ¿operamos a la mujer, mandamos al hijo a estudiar afuera, o compramos un motor nuevo para la casa de la harina? La inversión y el consumo siempre están mezclados. Esta realidad no es comprendida por modelos de contabilidad convencional, ni por la lógica del mercado o del cálculo económico convencional (V.Athaide, 2012).

Las condiciones de vida de cada unidad doméstica son influenciadas por diferentes modalidades de trabajo y de ingreso: trabajo remunerado registrado o no, trabajo por cuenta propia (individual o familiar), trabajo para el consumo propio, trabajo no remunerado, trabajo asociativo, programas de transferencia de renta, etc. No es posible siempre identificar cual es la renta principal, en la medida en que cada renta puede ser complementaria de otra, igualmente precaria.

¿Cual es la dimensión, en Brasil, de esa economía de los sectores populares? No es pequeña. En Brasil el empleo regular remunerado corresponde a menos del 50% de la población ocupada. Los trabajadores por cuenta propia totalizan casi 20 millones de personas, correspondiendo al 20% de la población ocupada. Junto a los trabajadores que producen para el consumo propio y con los trabajadores no remunerados totalizan casi 27 millones de personas, correspondiendo a cerca del 29% de la población ocupada. Si a ese contingente sumáramos lo que puede ser considerado como trabajo precario — los remunerados sin carnet y los trabajadores domésticos — se tiene un total de 47,3 millones de personas, lo que corresponde al 50% de la población ocupada. Ese es el cuadro, a pesar de los cambios positivos que ocurrieron en los últimos años, con la disminución del desempleo y el crecimiento de los puestos de trabajo registrado.

Población ocupada por posición en la ocupación. Brasil - 2011

| Población ocupada                           | Nº (1000 personas) | %   |
|---------------------------------------------|--------------------|-----|
| Total                                       | 93 493             | 100 |
| Empleados registrados                       | 36 233             | 39  |
| Militares y funcionarios públicos           | 6 691              | 7   |
| Empleados no registrados                    | 14 016             | 15  |
| Trabajadores domésticos                     | 6 653              | 7   |
| Cuenta propia                               | 19 665             | 21  |
| Empleadores                                 | 3 176              | 3   |
| Producción para uso propio y no remunerados | 7 059              | 8   |

Fuente: IBGE, PNAD (2011)

¿Cuáles son las características de ese trabajador por cuenta propia? Él se concentra, mayoritariamente en los espacios urbanos. El vendedor ambulante, aunque sea más visible por el hecho de concentrarse en determinadas áreas de la ciudad, corresponde a una pequeña parte de ese trabajo por cuenta propia, que está presente en varios ramos de actividad.<sup>10</sup>

En los espacios urbanos<sup>11</sup>, a diferencia de lo que comúnmente se piensa, el trabajo por cuenta propia, casi en su totalidad, está compuesto por actividades permanentes que funcionan durante todo el año. No son actividades pasajeras o eventuales: cerca del 50% de los que trabajan por cuenta propia ejercen la misma actividad hace más de cinco años, y casi el 30% actúan casi más de 10 años en el mismo ramo.

La remuneración media de los trabajadores por cuenta propia es inferior al ingreso medio mensual de los trabajadores remunerados. El rendimiento medio de las mujeres que trabajan por cuenta propia corresponde a menos de la mitad del rendimiento medio de las mujeres remuneradas.

El trabajo por cuenta propia, en gran parte ocurre en el propio domicilio, sobre todo cuando es realizado por mujeres. Casi la totalidad de esos trabajadores no contribuyen al Seguro Social y no reciben ningún tipo de asistencia técnica, jurídica o financiera. Por lo tanto, viven la incertidumbre del día de mañana y enfrentan una permanente inseguridad frente a la amenaza de enfermedades o accidentes que interrumpan su trabajo.

Tal como existe hoy el trabajo por cuenta propia está marcado fuertemente por la precariedad. El desarrollo de estas actividades en el interior o al exterior inmediato de la vivienda denota la relación entre las condiciones de habitación y la precariedad de las condiciones de trabajo (M.R. Mattedi, 2006).

En lo que se refiere a los emprendimientos asociativos, una primera investigación realizada por la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES) del Ministerio del Trabajo y Empleo (2005-2007) identificó casi 22.000 emprendimientos en 51% de los municipios brasileños, comprendiendo cerca de 1,7 millón de personas. Los datos de esa investigación<sup>12</sup> permiten afirmar que:

- a. La mayor parte de los grupos se estructuró a partir de los años 1990. En las áreas urbanas, la principal motivación fue buscar una alternativa ante el desempleo (50%).<sup>13</sup> En el medio rural ese porcentaje cae a la mitad, y el acceso al financiamiento aparece como la principal motivación. Para el conjunto del país, predomina la motivación de alternativa al desempleo, seguida por la búsqueda de una fuente complementaria de renta por la posibilidad de obtener mayores ganancias a través de un emprendimiento asociativo y desarrollar una actividad en la cual todos son dueños;
- b. Predominan los emprendimientos localizados en las áreas rurales. Los emprendimientos que actúan exclusivamente en el área urbana corresponden al 34% del total;

10 Una investigación realizada en la Península de Itapagipe (G. Kraychete, 2010), barrio popular de Salvador (BA) indica que cerca del 50% de las ocupaciones por cuenta propia se relacionaban con la producción y venta de alimentos.

11 Los datos que siguen corresponden al trabajo por cuenta propia en los espacios urbanos (IBGE, 2003).

12 Para detalle y análisis de esos datos, ver DIEESE (2008) y Schwengber (2012).

13 Actualmente, es posible que la motivación de alternativa al desempleo no aparezca con tanta fuerza.

- c. La mayor parte de los emprendimientos está organizada sobre la forma de asociación (52%), seguida de los grupos informales (36%) y cooperativas (9%); en los espacios urbanos predominan los grupos informales con un menor número de asociados;
- d. Predominan las actividades de producción y comercialización de productos de la agropecuaria, extractivismo y pesca, seguidas por la producción y servicios de alimentos y bebidas y producción de artesanías;
- e. Los recursos para iniciar la actividad provienen, sobre todo, de los propios asociados (71%) y de donaciones (34%). Buena parte de los emprendimientos (41%) también funciona en espacios prestados;
- f. Apenas el 16% de los emprendimientos tuvieron acceso al crédito en los doce meses anteriores a la investigación, pese a que 76% habían declarado que necesitaban crédito;
- g. La mayor parte de los emprendimientos (73%) recibió algún tipo de capacitación, sobre todo con temas relacionados con los principios del asociativismo y el cooperativismo. Solamente el 8% de los emprendimientos recibieron alguna capacitación relacionada con el tema de la viabilidad económica;
- h. La producción se destina principalmente al mercado local. En el área urbana, casi el 80% de la producción se destina al mercado. En el área rural, esa proporción cae para la mitad, y se divide con el autoconsumo. La mayor parte de los emprendimientos adquiere los insumos de empresas privadas. Solo un 6% adquieren de otros emprendimientos asociativos
- i. Menos de la mitad de los emprendimientos consiguen pagar los gastos y tener algún excedente. Entre los emprendimientos que declararon ganancias de los asociados, más del 50% reciben el equivalente a hasta medio salario mínimo y 26% entre medio y un salario mínimo.
- j. En general, los grupos ejercitan de alguna forma principios democráticos de participación, con rendimiento de cuentas a los asociados y la renovación de las coordinaciones o directorios; 60% de los emprendimientos tienen alguna relación o participan de movimientos populares, destacándose los movimientos comunitarios, sindical, de lucha por la tierra y de agricultores familiares; 57% participan o desarrollan acción social comunitaria relacionadas con el tema de la educación, la salud y el medio ambiente.

Esos datos revelan que, a pesar de los avances y de la mayor visibilidad que adquieran, sobre todo después de la implantación de la SENAES, los emprendimientos de la economía solidaria presentan grandes dificultades y fragilidades, aun poco analizadas. Tomando como referencia el concepto del trabajo decente tal como definido por la OIT,<sup>14</sup> se puede concluir que una parte significativa de los emprendimientos de la economía solidaria enfrenta una situación bastante adversa, marcada por la precariedad del trabajo.

No existen indicadores sobre la *mortalidad* de los emprendimientos. La investigación realizada por la SENAES en 2005, revela que el 40% de los emprendimientos iniciaron sus actividades en la década de 1990. O sea, tienen por lo menos más de cinco años de existencia. La hipótesis aquí sostenida es que el problema no es propiamente el índice de mortalidad, sino la supervivencia de los emprendimientos asociativos reproduciendo condiciones precarias de trabajo en términos de instalaciones, equipos, nivel de remuneración, etc. En el medio urbano parece que el índice de rotación de los integrantes de los emprendimientos es un problema mayor que el índice de mortalidad. En el área rural, los emprendimientos asociativos son estimulados como un medio complementario de la renta y de acceso a financiamientos. El problema, por lo tanto, no parece ser la mortalidad, sino los factores que restringen el desarrollo de esos emprendimientos. La superación de esas restricciones no se resuelve solamente a nivel micro y no depende solo de la capacidad de gestión de los integrantes de los emprendimientos, sino que presupone un ambiente que permita el acceso a derechos económicos y sociales, como se argumentara en el último acápite de ese texto.

Se debe observar, mientras tanto, que el ingreso generado por el trabajo de un emprendimiento de la economía solidaria posee un significado peculiar. La forma como el excedente económico es generado condiciona la manera como es distribuido. Así, al contrario de la empresa tradicional, en los emprendimientos económicos solidarios, el producto del trabajo es distribuido conforme las reglas definidas por los trabajadores asociados. O sea, suponiendo que los emprendimientos solidarios hayan caucionado apropiadamente la producción del punto de vista ambiental,<sup>15</sup> su crecimiento económico se constituye en una forma de promoción de la equidad económica y social.

En un país como Brasil el aumento de la participación de los emprendimientos solidarios en el PIB es un medio directo y eficaz de distribución de ingresos.<sup>16</sup> En estos términos, es socialmente saludable que los emprendimientos económicos solidarios produzcan una renta y un excedente económico importantes.

#### 4. Del análisis conceptual a la propuesta de políticas

Hasta la década de 1990, se atribuía poca importancia política a las iniciativas populares que se dedicaban a la producción y comercialización de bienes y servicios. Se puede decir que existía un cierto preconceito, como si los grupos populares se deshonraran al entrar en contacto con el mercado. O, entonces, eran vistos como una expresión de acciones asistencialistas destinadas a aliviar el aumento de la pobreza.

Hasta los años 1970 predominaba la visión que explicaba la pobreza, sobre todo la pobreza urbana, como algo residual o transitorio para ser superado por el crecimiento económico. No fue eso lo que sucedió. Cuatro décadas después, creció el número de trabajadores inmersos en un circuito inferior de la economía del cual ya hablaba Milton Santos (2004), extendiendo modalidades de trabajo que tiendan a reproducirse con la propia expansión de los sectores modernos.

<sup>15</sup> La forma solidaria de producir no garantiza, por sí sola, que la producción sea ambientalmente sostenible.

<sup>16</sup> Para el año 2005, se estimó que el valor de la participación de la economía solidaria en el PIB fue del 0.59% (R. Marinho, 2012).

<sup>14</sup> La OIT entiende por trabajo decente el trabajo adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, equidad y seguridad, capaz de garantizar una vida digna a todas las personas que viven de su trabajo (MTE, 2006).

Por su magnitud y carácter estructural, la reproducción de esas formas de trabajo ya no pudo ser explicada como un fenómeno residual, transitorio o coyuntural. Su permanencia expresaría una matriz de desigualdad y pobreza que se mantiene a lo largo de la historia (G. Delgado, 2004). Sin la recuperación histórica de ese circuito inferior, los problemas contemporáneos del trabajo y de las desigualdades parecen insondables.

La expansión capitalista en los diferentes ramos de actividad fue incapaz de superar ese circuito inferior con su inclusión en relaciones de trabajo asalariado. En una realidad como la brasileña, millones de trabajadores nunca tuvieron un empleo regular remunerado. En Brasil, pese al intenso proceso de crecimiento económico y de urbanización durante las cinco décadas que siguieron a 1930, el empleo regular remunerado permanece en un piso que no alcanza a la mitad de la población ocupada.

Si esto es verdad no es más plausible suponer que las posibilidades del trabajo sean dictadas exclusivamente por las inversiones en el “circuito superior de la economía” (M. Santos, 2004). Es poco probable que, en una economía brasileña, los millones de trabajadores por cuenta propia residentes en los espacios urbanos<sup>17</sup> vayan a ser integrados al trabajo remunerado o a los emprendimientos asociativos. Como indica Paul Singer (2004), está claro que la economía capitalista ciertamente no tiende a emplear a todos los que necesitan empleo y que continuará existiendo, en el futuro previsible, una vasta economía popular compuesta, entre otras modalidades, por productores individuales, familiares o asociados, además de cooperativas de producción.

En los espacios urbanos, las personas que integran los emprendimientos asociativos no son las que poseían un empleo regular remunerado, sino personas que, en general, ganaban su sustento por medio de emprendimientos individuales o familiares.<sup>18</sup> El potencial de desarrollo de los emprendimientos económicos asociativos está condicionado por la extensión y las características de la economía de los sectores populares, tal como existe concretamente en los espacios urbano y rural. Si eso es verdad, hay que dejarse interpelar por esa realidad, si lo que se busca es la construcción de políticas públicas consistentes para el desarrollo de los emprendimientos económicos asociativos. En estos términos, existen fuertes razones prácticas para analizar las condiciones de existencia de la economía de los sectores populares.

La propuesta aquí contenida es que un cambio en la calidad de los emprendimientos de economía de los sectores populares, no se opone, sino que favorece el desarrollo de los emprendimientos económicos asociativos. Eso presupone la existencia de políticas específicamente orientadas para la economía de los sectores populares. Programas dirigidos hacia el micro emprendedor individual<sup>19</sup> y la oferta de microcrédito en condiciones apropiadas son iniciativas necesarias, pero insuficientes.

## 5. Escala de emprendimientos solidarios y desarrollo: un ambiente necesario para la sostenibilidad

Dadas las condiciones actuales, los emprendimientos de la economía de los sectores populares, incluidos los emprendimientos asociativos, no disponen de condiciones para superar las principales dificultades y fragilidades que enfrentan. El paso de esta economía de los sectores populares para formas de trabajo económicamente viables y socialmente justas, depende de aportes económicos y sociales que no son reproducibles en su interior.

A los emprendimientos de la economía solidaria les faltan condiciones mínimas, de las cuales si disfrutaban las grandes empresas capitalistas. Una empresa solamente se instala en una región si existen determinadas condiciones previas. Es común la construcción de infraestructuras con el objetivo deliberado de atraer inversiones de gran tamaño.<sup>20</sup>

Los datos del mapeo realizado por la SENAES revelan que, en el Brasil, los emprendimientos de la economía solidaria presentan una escala de producción reducida y concentrada en pocas actividades. Las condiciones y de inversión y producción son bastante adversas. La dependencia de los recursos de los propios asociados y de donaciones revela la ausencia de un sistema de financiamiento adecuado. Buena parte de los emprendimientos funciona en locales prestados, con instalaciones y equipos inadecuados. La legislación existente está direccionada según las características de las empresas medianas y grandes. En general, los emprendimientos no cuentan con un servicio de asesoría permanente que contribuya para que el grupo pueda perfeccionar sus conocimientos sobre el conjunto de las condiciones necesarias a la sostenibilidad del emprendimiento. Son problemas recurrentes que no se resuelven solo a partir del deseo de los trabajadores en producir de forma asociada.

Los subsidios y acciones de fomento a los emprendimientos económicos asociativos, a ejemplo de los recursos para estructura física, adquisición de maquinaria y equipos, actividades de capacitación y de apoyo a la comercialización, ocurren de forma no continua, por medio de llamados de instituciones gubernamentales o por medio de alcance más limitado de organizaciones no gubernamentales, o de entidades de la enseñanza, como ejemplo las incubadoras universitarias.

En este paso, cabe formular la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer una ecuación de la relación entre el desarrollo y la economía solidaria? En general, esta relación es colocada en los siguientes términos: como los emprendimientos de la economía solidaria pueden promover el desarrollo local o influenciar en un contexto más amplio.

En las condiciones actuales, parece que sería más apropiado invertir los términos de esa relación. O sea: a escala y la sostenibilidad de la economía solidaria presuponen un ambiente que promueva el desarrollo de este tipo de economía. Esta ambientación —o este espacio socialmente construido— envuelve tanto las cuestiones internas como las externas a los grupos.

17 En la región Metropolitana de Salvador (BA) existen 400 mil trabajadores por cuenta propia. Los integrantes de los emprendimientos asociativos totalizan cerca de 4 mil personas, correspondiendo a menos del 1% del total de los trabajadores por cuenta propia.

18 Es bueno recordar también, que los clientes de los Bancos Comunitarios son personas que realizan actividades de forma individual y familiar.

19 El Micro emprendedor Individual — MEI, programa recientemente lanzado por el gobierno federal, permite la formalización y el acceso al Seguro Social con el pago de un valor mensual alrededor de R\$36.00

20 Como indica Braudel (1996), el entendimiento entre capital y Estado atraviesa los siglos de la modernidad. El capital vive sin constreñimiento de la complacencia, exenciones, auxilios y liberalidades proporcionadas por el Estado. Para el capital, el Estado es una fuente resurgente de recursos de la cual nunca se mantiene muy distante.

Desde el punto de vista micro, ciertamente nada substituye la necesidad de que los trabajadores asociados sepan manejar y dirigir sus emprendimientos. Pero la sostenibilidad de los mismos, entendida como la capacidad de ampliar continuamente el alcance de sus prácticas<sup>21</sup>, depende de condiciones culturales, económicas, tecnológicas, sociales etc. imposibles de ser alcanzadas solo con el empeño de sus trabajadores asociados y de sus articulaciones en redes y foros. O sea, la búsqueda de la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria requiere de acciones convergentes y complementarias de múltiples instituciones e iniciativas en los campos económico, tributario, social, jurídico y tecnológico.

Así, es insuficiente pensar aisladamente la sostenibilidad de cada emprendimiento, como si la resolución de problemas particulares de cada uno resultase en la sostenibilidad del todo. Es necesario que haya un ambiente que contribuya a la sostenibilidad del conjunto. En otros términos, la transformación en amplia escala de la economía de los sectores populares, incluyendo ahí los emprendimientos asociativos, en forma de trabajos viables y socialmente justos, presupone un ambiente que remueva las principales fuentes de privación<sup>22</sup> que involucran las condiciones de existencia de esos emprendimientos. Esas privaciones no se reducen ni son contrastadas solamente por indicadores físicos o económicos, sino que se revelan en las (im) posibilidades de la selección, de oportunidades y opciones, o sea, en los derechos que pueden efectivamente ser ejercidos por los integrantes de esa economía. Bajo esta óptica, la ampliación de derechos fundamentales se constituye en el medio y el fin del desarrollo de los emprendimientos de la economía popular y solidaria.

La implementación por el gobierno brasileño de algunas políticas en el campo de la agricultura familiar, como ejemplo del Programa de Adquisición de Alimentos —PAA y del Programa Nacional de Alimentación Escolar— PNAE, ilustran el significado de ese ambiente para la viabilidad y sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular y solidaria. Esos programas garantizan un mercado institucional para los productos de la agricultura familiar, contribuyendo de forma innovadora para la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de agricultores familiares. La existencia de ese mercado institucional permite una escala de comercialización imposible de ser alcanzada en el mercado tradicional, resultando en efectos económicos y sociales bastante positivos para la población local.

El PAA fue instituido en 2003 para incentivar la producción de alimentos en la agricultura familiar en el ámbito de acciones dirigidas para la seguridad alimenticia. El programa adquiere productos de la agricultura familiar con liberación de licitación. Hay un consenso en afirmar que el PAA contribuye para la diversificación de la producción y para la mejoría de los ingresos de las familias de agricultores.

En lo que se refiere al PNAE, la ley que lo regula determina que por lo menos el 30% de los recursos destinados para la alimentación escolar sean para la adquisición de productos *in natura* o procesados de la agricultura familiar o de sus emprendimientos. Los agricultores familiares, desde que estén organizados, tienen la posibilidad de ingresar a dos programas que, al contribuir con la seguridad alimentaria y la promoción del desarrollo local, amplían los espacios de comercialización de los productos y de la agricultura familiar.<sup>23</sup>

21 Ver, al respecto, el análisis de Coraggio (2006) sobre la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria.

22 Esta formulación se inspira en Sen (2000).

23 No se pretende aquí evaluar la operatividad de esos programas y tampoco desconocer que se enfrentan con límites estructurales, ejemplo las

En un plano más inmediato, el enfrentamiento de muchas de las actuales dificultades de los emprendimientos de la economía popular y solidaria presupone un servicio continuo de asesoría y asistencia técnica junto a estos emprendimientos. Existen innumerables evidencias que revelan la importancia de una asesoría local para ampliar las posibilidades de desarrollo de los emprendimientos. El desafío es cómo realizar, en amplia escala y de forma apropiada, un servicio público permanente de apoyo y fomento a los emprendimientos de la economía popular y solidaria, considerando las características peculiares de esos emprendimientos.

Quiero destacar dos programas ejecutados por el gobierno del Estado de Bahía que representan un paso innovador en esa dirección. En 2013, la Superintendencia de Economía Solidaria de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Rentas del Estado de Bahía, SESOL /SETRE implantó nueve Centros Públicos de Economía Solidaria y asumió el desafío de implantar nuevos Centros en los Territorios de Identidad<sup>24</sup> de Bahía. Estos Centros amplían, de forma inédita, la escala y el alcance de las acciones dirigidas para la promoción de la sostenibilidad de los emprendimientos económicos asociativos.<sup>25</sup>

Cada Centro Público tiene un costo anual de R\$1.600.000,00 y su meta es atender 126 emprendimientos por año a partir del segundo año de implantado. Considerando un promedio de 10 personas entre los emprendimientos rurales y urbanos, tenemos un total de 1.260 personas por año cubiertas por las actividades de cada Centro Público. Esto significa un costo anual por persona de R\$1.270,00, o un costo medio mensual de R\$105,00<sup>26</sup>. Ese servicio de asistencia técnica continua agrega un valor esencial a los emprendimientos, o sea, a las ganancias en conocimiento, por parte de sus integrantes, sobre las condiciones necesarias para la viabilidad de las actividades que realizan. Ese servicio de asesoría, cuando es realizado de la forma adecuada, considerando el contexto cultural y la lógica peculiar de los emprendimientos de la economía solidaria, contribuye a aumentar la capacidad de los trabajadores asociados para que decidan, con mayor seguridad, sobre todos los aspectos relacionados con la producción y la gestión de las actividades que realizan. En estos términos, ese servicio, además de los resultados económicos, contribuye para aumentar la capacidad de los emprendimientos para intervenir e influenciar en la realidad en que se sitúan, desempeñando, por lo tanto, una función educativa y política.

Un programa complementario a los Centros Públicos está siendo realizado por la Secretaría del Desarrollo Social- SEDES, teniendo por referencia el análisis conceptual de la economía de los sectores populares. El Programa está implantando, de forma pionera, Unidades de Inclusión Socio-productiva —UNIS, que prestan un servicio público de asistencia técnica a los emprendimientos de la economía popular urbana, con acciones específicamente dirigidas para los emprendimientos individuales o familiares. Este servicio es realizado por agentes que son moradores de los propios barrios donde se localizan los emprendimientos. Cada UNIS atiende cerca de 1.600 emprendimientos por año, utilizando una metodología desarrollada por la Uni-

diferencias regionales de agricultura familiar y de la estructura de distribución de la tierra en Brasil, históricamente desigual y concentrada.

24 Los Territorios de Identidad son unidades micro regionales de planificación del Estado de Bahía, para más informaciones, ver [www.seplan.ba.gov.br](http://www.seplan.ba.gov.br).

25 Un desafío es cómo formar, en gran escala, técnicos capaces de desarrollar y utilizar instrumentos, conocimientos y prácticas adecuadas a la realidad peculiar de los emprendimientos de la economía popular y solidaria. La Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares de la Universidad Católica de Salvador -ITCP/UCSAL- está proporcionando el soporte teórico metodológico y el seguimiento pedagógico para la capacitación de los técnicos de los Centros Públicos de Economía Solidaria BA.

26 Cerca del 15% del salario mínimo.

versidad Católica de Salvador, considerando las características específicas y la lógica económica peculiar de los emprendimientos de la economía de los sectores populares<sup>27</sup>. Entre otras acciones, ese servicio busca identificar y estimular las posibilidades de actividades en red (capacitaciones técnicas, compras de insumos, organización de ferias, etc.), y encaminar junto al Estado, después de un diagnóstico del emprendimiento, la adquisición y donación de equipos adecuados al tipo de actividad realizada por los integrantes de la familia. No se trata solamente de promover una mejoría en el ingreso, sino de proporcionar el acceso a derechos, como ejemplo de financiamiento apropiado, acceso a la Seguridad Social, calificación profesional e informaciones sobre los derechos sociales.

En los espacios urbanos es necesario considerar que, para una parte significativa de los emprendimientos de la economía de los sectores populares, el local de trabajo es una extensión de vivienda. En estos términos, un cambio de la calidad de economía de los sectores populares no puede prescindir de intervenciones públicas que incidan sobre las redes de infraestructura urbana y servicios locales (transporte y vías de acceso, saneamiento, recolección de basura, seguridad, áreas de distracción, etc.).

Entendida de esta forma la sustentabilidad de los emprendimientos, la economía popular solidaria no es una cuestión técnica o estrictamente económica, sino esencialmente política. Lo que está en juego no son las iniciativas puntuales, localizadas, dependientes de recursos residuales o de la acción empresarial considerada como socialmente responsable, sino intervenciones públicas comprometidas con un proceso de transformación social.

## Referencias

Assman, H y Sung, J. M. *Competência e sensibilidade solidária. Educar para a esperança*. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000.

Athaide, V. Indicadores sociais, desejo e felicidade. En: Kraychete, G. y Carvalho, C. *Economía popular solidaria: indicadores para la sostenibilidad*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2012.

Athaide, V. Piauípsilon. *Um projeto geopolítico excludente*. Salvador, Edufba, 2011.

Bradel, F. *Os jogos das trocas*. Lisboa: Rio de Janeiro: Cosmos, 1985.

Bradel, F. *O tempo do mundo*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Coraggio, J.L. Economía urbana. *La perspectiva popular*. Quieto: ILDES. FLACSO, 1998.

Coraggio, J.L. *Da economia dos sectores populares a economia do trabalho*. En: Kraychete, G. (Org.). *Economía dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE-UCSAL, 2000.

Coraggio, J.L.. *Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria*. Disponible en <<http://www.coraggioeconomia.org>>. Acceso el: 20/05/2006.

Delgado, G. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. En: Ramalho, J.P (org). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. São Paulo: Cortez; Petrópolis, RJ: CAAL, 2004

DIEESE. *Anuario público do trabalho emprego e renda: economia solidaria*, Proger e juventude, São Paulo, 2008.

IBGE. Economía Informal Urbana - 2003. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acceso el 07/05/2006.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, 2011. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br>> Acceso el 02/05/2011.

Kraychete, G. (Org.). *Economía dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE: UCSAL, 2000.

Kraychete, G. Economía popular en la Península de Itapagipe. El trabajo por cuenta propia. Disponible en: <<http://www.ucsar.br/itcpucsal>>. Acceso: el 30/09/2010.

Kraychete, G. y Carvalho, P. *Economía popular solidária: indicadores para a sustentabilidade*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2012.

Kraychete, G. y Santana, A. Economía dos setores populares e inclusão socio produtiva: conceitos e políticas públicas. En: *Mercado de Trabalho: Conjuntura e análise*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n 52; Ministerio do Trabalho e Emprego — Brasília; Ipea: MTE, 2012.

Matedi, M.R. *Moradia digna x moradia possível na perspectiva do autoconstrutor*. Programa Habitar Brasil, Prefeitura Municipal de Salvador, Secretaria de Habitação/SEHAB, 2006.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Termo de Referência do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária, 2004. Disponible en: <<http://www.mte.gov.br>>. Acceso el 30/09/2010

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Sistema nacional de informações em economia solidaria*. Disponible en: <<http://www.mte.gov.br>>.

Oliveira, F. A crise e as utopias do trabalho. En: Kraychete, G. (Org.). *Economía dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE-UCSAL, 2000.

Organização Internacional do Trabalho — OIT. Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Disponible el: <<http://www.oit>>. Acceso el: 30/09/2010.

Santos, M. *O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

Schwengber, A. *Indicadores de Sostenibilidad e desenvolvimento*. En: Kraychete, G. e Carvalho, C. *Economía popular solidaria: indicadores para a sostenibilidade*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2012.

Sen, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

27 Para un abordaje teórico y práctico de ese programa, ver Kraychete y Santana (2012).



# Economía solidaria y tecnologías sociales

Farid Eid

Profesor de la Universidad Federal de Pará. Doctor en Economía y Gestión (Francia). Miembro del Grupo de Investigación de la Unión Europea “Cooperativas, Desarrollo Rural y Emprendimientos Solidarios en la Unión Europea y Latinoamérica” (España).

## Introducción

Al tratar sobre este tema, complejo y actual, es fundamental tomar en cuenta las innovaciones de base y el empoderamiento de base, relacionados con la crítica estructural al modo de producción capitalista. Adrian Smith (2013) consideran que en la dinámica de este proceso son necesarias alianzas estratégicas. Se trata, inicialmente, de alianzas de las comunidades involucradas con el Estado.

En cuanto a alianzas con empresas privadas que no son del lugar y que son atraídas con incentivos fiscales, me parece que no es la propuesta del autor, dado que, en general, empresas de fuera pueden beneficiarse, pero sin compromiso con el desarrollo del lugar. Estas desarrollan otras prácticas, no acordes con la realidad local, lo cual se distancia del objetivo propuesto.

Pero la alianza entre comunidad, Estado y pequeñas empresas locales pasa a ser estratégica para estimular la innovación y el empoderamiento de base a través de la apropiación del conocimiento científico generado. Desde esta perspectiva, la inclusión social local puede desencadenarse tanto en los procesos como en los resultados de la innovación. Este autor citado afirma que diversos movimientos de innovación local apuntan para la existencia de tres desafíos comunes: especificidades-escala; adaptación-transformación; proyectos-estructuras. En respuesta a estos desafíos se hace cada vez más importante el papel de las políticas públicas, con énfasis en los grupos de investigación y extensión de las universidades y escuelas técnicas comprometidas en desarrollar con las comunidades la Economía Solidaria y las Tecnologías Sociales.



Para eso, la Economía Solidaria debe superar una de sus mayores deficiencias, ir más allá de las actividades aisladas, efímeras, fragmentadas, hacia su organización en redes de producción, de consumo e innovación; demostrar su potencial productivo para la sociedad que cobra transformaciones en la matriz productiva.

Es en este sentido que si la Economía Solidaria surge y se desarrolla, inicialmente, a través de la articulación de una Economía Popular, no significa que deba ser interpretada como una “economía de los pobres”. Su trayectoria histórica podrá ser la de buscar superar las dificultades y orientarse para la producción ampliada de las condiciones de vida en sociedad, lo cual significa reconocer que tales iniciativas constituyen también una reivindicación por derechos, por ciudadanía (EID, 2012).

Es así que la Red de Tecnología Social (RTS), creada en Brasil en 2005 y que cuenta con el apoyo de diversas instituciones de Brasil y de otros países, tiene características originales en cuanto a la dimensión tecnológica, por el marco analítico-conceptual sobre tecnología social, y por su propuesta de que se construya en redes. La RTS se presenta como una alternativa concreta para solucionar o facilitar problemas socioeconómicos y ambientales y, a la vez, como el elemento motor para la implementación de políticas públicas, en todos los niveles, que traten sobre la relación ciencia-tecnología-sociedad que se viene intentando construir en los próximos años.

## 1. Economía Solidaria y Tecnologías Sociales

las tecnologías sociales comprenden productos, técnicas y/o metodologías replicables, desarrolladas en interacción con la comunidad y que representan efectivas soluciones de transformación social (RED DE TECNOLOGÍA SOCIAL, 2004). Se trabaja con el principio de construcción del conocimiento de forma democrática y colectiva, y se busca compartirlo con otras comunidades con necesidades semejantes.

Desde mi punto de vista, tecnología social no es solamente el conocimiento hecho y adaptado, dirigido hacia la sociedad. La tecnología social es más que eso; es el resultado del intercambio de saberes popular y académico, considerado también científico, con el protagonismo de la sociedad involucrada en la concepción de una dada tecnología social.

La solución adecuada a una demanda por este tipo de innovación depende también del contexto y del medio en el que ella está insertada. No siempre una tecnología para una región y una determinada realidad puede ser aplicada de forma adecuada en otra. Pero eso no significa que ella no pueda ser aprovechada en cuanto al conocimiento ya existente. Es en el debate con la comunidad local donde estos saberes pueden generar las transformaciones necesarias para el desarrollo social.

En este proceso es fundamental el mapeo de los saberes locales para que estos puedan ser potencializarlos, a partir de la identificación de sus demandas. Y tras la identificación, construir soluciones colectivas. Para eso es necesario profundizar el proceso dialógico para potencializar esos saberes. En este proceso la Tecnología Social puede producir nuevos servicios, innovaciones sociales y de gestión, nuevos productos y nuevos procesos.

El concepto de Tecnología Social está basado también en las propuestas de la Teoría de la Innovación (Dagnino, 2008) que propone una perspectiva de interacción entre actores en el ámbito de un proceso de innovación. En vez de aceptar la tecnología como una mercancía común, que responde de la misma forma a las más distintas demandas, esa teoría propone que las tecnologías específicas sean generadas para atender a demandas específicas, inmersas en contextos socioculturales y ambientales heterogéneos (Dagnino, 2004).

La mayor fuerza política proporcionada por la agregación de las iniciativas de Tecnología Social ha creado condiciones para que sus propuestas influyan en la agenda de la política científica y tecnológica a nivel de país.

Esa agenda, que en Brasil corresponde a la mayor parte de los recursos invertidos en ciencia y tecnología, ha sido tradicionalmente definida por los propios investigadores de manera auto-referenciada y orientada enfáticamente hacia la innovación empresarial, considerando como presupuesto la idea de que la única forma en que el conocimiento científico y tecnológico puede beneficiar a la sociedad es que este sea propiedad exclusiva de grandes actores privados y transformado en mercancía (Dagnino y Bagattolli, 2010).

Sin embargo, la introducción de la Tecnología Social en esa agenda sirve como contrapunto a esa visión, incorporando demandas por ciencia y tecnologías de grupos sociales históricamente marginados que, por poseer una renta muy reducida, son generalmente olvidados por la comunidad científica. Un aspecto fundamental sobre el movimiento de la Tecnología Social es la posibilidad de vínculos más estrictos con el espacio que reúne los agentes comprometidos con su generación y los que demandan la tecnología con su vinculación al campo de la Economía Solidaria.

La Tecnología Social es orientada hacia el proceso de desarrollo tecnológico. Ese cambio encuentra soporte técnico en las contribuciones de los abordajes constructivistas y en el concepto de ambivalencia de la tecnología, desarrollado por Feenberg (1991; 2002). Centrado en el proceso de construcción de la tecnología, se pone en evidencia su carácter político y se evita la ingenuidad de creer que sería posible, de la noche a la mañana, generar una base técnica completamente renovada. Por otro lado, la idea de ambivalencia demuestra que el código técnico capitalista puede ser hegemónico, pero no es único, y que tecnologías no capitalistas son generadas sistemáticamente.

El hecho de que las tecnologías sean siempre formadas por elementos técnicos relativamente nuestros permite constatar que estos pueden ser reordenados de acuerdo con nuestros códigos, sin que se tenga que empezar de cero para generar tecnologías alineadas con otros valores.

La incorporación de contribuciones como esas permite que quienes promueven las tecnologías sociales vean que más viable que proponer la generación de una tecnología completamente nueva es buscar adecuar las tecnologías disponibles en el mercado a otros códigos técnicos.

Es en ese sentido que Dagnino (2008) propone el concepto de Adecuación Sociotécnica, entendida como un proceso que busca promover una adecuación del conocimiento científico y tecnológico incorporado en equipos, insumos y formas de organización de la producción, no apenas a los requisitos y finalidades de carácter técnico-económico, sino al conjunto de aspectos de naturaleza socio-económica y ambiental que constituyen la relación entre ciencia, tecnología y sociedad.

La necesidad de adaptación de las tecnologías puede darse en diversos niveles, que van desde su uso ante una nueva forma de organización y distribución de los beneficios hasta la necesidad de incorporación de un conocimiento científico y tecnológico totalmente nuevo.

La idea de Adecuación Sociotécnica, aunque no sea direccionada solo a los artefactos tecnológicos, parece especialmente relevante para estos. Eso se debe a que, a pesar de que la Teoría de la Innovación apunta al hecho de que tecnologías específicas deban ser generadas para demandas específicas, en la práctica, el desarrollo de máquinas o equipos nuevos, perfectamente adaptados a su uso, es casi siempre mucho más caro que la compra de soluciones disponibles en el mercado, producidas en gran escala.

Dado que, en general, los emprendimientos de la economía popular y solidaria tienen baja capacidad de inversión, en la actualidad, la propuesta de adecuación nos parece mucho más relevante que el desarrollo de nuevos artefactos.

En Rutkowski (2005) es posible identificar algunos parámetros que más comúnmente apuntan hacia el desarrollo de una Tecnología Social: a) partir de demandas concretas, vividas e identificadas por un determinado grupo social; b) utilización de metodologías participativas, que posibiliten al grupo social participar de todo el proceso de implementación; c) desarrollar la producción de nuevos conocimientos a partir de la práctica y la apropiación de esos conocimientos por todos los grupos sociales implicados; d) la sostenibilidad de las acciones; e) generación de aprendizajes que sirvan de referencia para nuevas experiencias; f) adopción de métodos sistemáticos para planificar y aplicar acciones desarrolladas. Esos parámetros, a pesar de importantes, se mantienen en un nivel muy genérico, y no ofrecen instrumentos prácticos para el desarrollo de esa otra tecnología.

En tanto, se considera fundamental la aplicación de metodologías participativas. En un primer momento, estas pueden dirigirse al estudio de las demandas tecnológicas de un emprendimiento solidario. Esa primera etapa del proceso de desarrollo de las tecnologías, que a los académicos acostumbrados con total autonomía para definir su pauta de investigación, les puede parecer innecesaria, es fundamental para garantizar que un proceso participativo cualificado sea generado y para que la generación de la tecnología sea contextualizada. Este primer paso será tanto más importante cuanto mayores sean las diferencias culturales existentes entre los grupos sociales involucrados (Thiollent, 2005).

Una de las pocas metodologías pensadas para esta etapa es propuesta por Amílcar Herrera (1981), que trata el tema de la generación de tecnologías para áreas rurales. Por medio de esta es posible determinar lo que el autor llama espacio tecnológico, que, al ser definido a partir de la interacción de los especialistas con las poblaciones rurales, establece una agenda que sirve para orientar la acción de los especialistas, disminuyendo su autonomía y haciendo que ellos consideren la forma cómo esas poblaciones priorizan sus desafíos y las tecnologías tradicionalmente utilizadas.

En el contexto brasileño, donde las tecnologías sociales son desarrolladas especialmente a través de investigaciones en el ámbito de las universidades y centros públicos de pesquisa, sería adecuado tomar como referencia la metodología de la investigación-acción (Thiollent, 1998), orientándola hacia proyectos de desarrollo de soluciones tecnológicas pertinentes (Thiollent, 2005).

Los grupos beneficiados por la acción están necesariamente involucrados en el proceso desde la definición de los objetivos del proyecto hasta la implantación y evaluación de los resultados, haciendo que esos grupos asuman un papel de protagonistas. La investigación-acción se vuelve una herramienta adecuada para el desarrollo de Tecnologías Sociales.

Utilizando la Metodología de la Investigación-acción como base, es posible involucrar a los grupos sociales en las acciones técnicas, lo cual posibilita un diálogo de saberes riquísimo, aumenta las posibilidades de superación del código técnico capitalista y las posibilidades de que se generen soluciones realmente innovadoras.

Es necesario que esos métodos apunten, también, a la necesidad de profundizar la interdisciplinariedad en el proceso de desarrollo de las tecnologías, de forma que no solo los ingenieros estén involucrados en el proceso de desarrollo, sino también los especialistas de otras áreas de conocimiento, lo que muestra la importancia de trabajos en equipos interdisciplinarios.

Un buen ejemplo de formación de equipos interdisciplinarios ocurre en Brasil, en las actividades de trabajo de las Incubadoras Universitarias de Cooperativas Populares existentes en decenas de universidades públicas e comunitarias, desde la década de los 1990.

## 2. Ejemplos de Tecnología Social

### 2.1. Agroecología y organización de cadenas productivas en Cooperativas de Reforma Agraria

La Confederación de las Cooperativas de Reforma Agraria de Brasil (Concrab), con cerca de ochenta cooperativas y cuatrocientas asociaciones de reforma agraria, organizadas por el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra de Brasil (MST), algunas de ellas con razonable nivel de diversificación, diferenciación y de agroindustrialización, entre las cuales, cerca de diez cooperativas con aproximadamente 15 a 20 años de funcionamiento continuo, organizan pequeñas y medianas cadenas productivas, tales como de lácteos, de pollo, de cerdos, entre otras.

El MST, creado en 1984, se encuentra organizado en 24 estados, distribuido por 700 municipios, en cerca de 1000 asentamientos de reforma agraria con aproximadamente 400 mil familias, totalizando 1,5 (un millón y medio) de personas. El Sector de Producción, Cooperación y Medioambiente actúa en el desarrollo e implementación de un nuevo modelo tecnológico, con valores agroecológicos y sostenibles. El objetivo es aumentar la producción agropecuaria y mejorar la productividad del trabajo en los asentamientos, con vistas a lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias asentadas.

En 2010, trabajaban cerca de 450 técnicos de diversas áreas de conocimiento – agrónomos, técnicos agrícolas, ingenieros de alimentos, contadores, químicos, veterinarios, entre otros profesionales, contratados por vía de proyectos de asistencia técnica y programas de capacitación en todos los niveles, donde son puestos en práctica sus conocimientos en asociación con universidades públicas y grupos de investigación. Este sector contaba, este año, con 400 asociaciones de producción, comercialización y servicios, 49 cooperativas de producción agropecuaria movilizand

frutas, leche, granos, café, carnes, dulces y caña de azúcar, 32 cooperativas de prestación de servicios con 11 mil socios, 2 cooperativas regionales de comercialización y 2 cooperativas de crédito con 6 mil socios.

La eficacia de esa búsqueda es el resultado de una combinación de interés y la motivación de sus empleados asociados. Estos experimentos están siendo vistos como los embriones de nuevas formas de producción y organización del trabajo y el mercado, de sectores populares históricamente excluidos y los instrumentos de emancipación y de apropiación de las tecnologías productivas y organizativas.

En las actividades de trabajo rural, a nivel internacional, sobre todo en las regiones donde las poblaciones existentes sometidas a la pobreza, es común encontrar el desarrollo de formas embrionarias de cooperación, tales como los esfuerzos comunes, intercambios de días de servicio, jardines comunitarios, entre otra.

En este sentido, la cooperación de autogestión a través de la propiedad conjunta de los medios de producción y el intercambio de la toma de decisiones, ha sido la forma más utilizada de asociación en la lucha por la tierra y la viabilidad de la vida rural.

La cooperativa se entiende como uno de los caminos para la emancipación humana. Trátase del desarrollo de la organización a través de la motivación colectiva voluntaria y pagada. Hay un compromiso y disciplina personal de sus miembros con el cumplimiento de los objetivos sociales. En la definición de estrategias para el crecimiento económico, la búsqueda de excedentes líquidos es una referencia importante, y el desarrollo humano es estratégicamente logrado a través de la expansión de la dignidad y la ciudadanía (EID, 2012).

2.2. Fogón Ecoeficiente

Tecnología Social desarrollada con el objetivo de reducir el desmonte a partir de la disminución de un 40% del consumo de leña y acabar con el problema del humo en el ambiente doméstico de las familias rurales, que ocasiona enfermedades, sobre todo en mujeres y niños. El Fogón Eficiente trajo beneficios para decenas de miles de familias rurales a partir de modelos probados con éxito en otros países. Ese fogón es construido por trabajadores de la comunidad local, lo cual contribuye a la generación de renta en las propias comunidades y a trasvasar todo el conocimiento necesario para la que sea aplicado en otros emprendimientos. Paralelamente a eso, acciones de preservación y educación ambiental fortalecen la sostenibilidad del proyecto.

|                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|
| Referencia: Instituto de Desarrollo Sostenible y Energías Renovables (Ider). |
| Sitio: <a href="http://www.ider.org.br">www.ider.org.br</a>                  |
| Teléfono: (+55) 85-3247-6506                                                 |

2.3. Encauchados de Vegetales de la Amazonia

Tecnología Social que combina técnicas ancestrales del saber indígena en el manejo del látex nativo, con las actuales tecnologías utilizadas en las industrias para la transformación del caucho en artefactos. El proyecto fue implantado en la Amazonia brasileña en comunidades

extractivistas, con poblaciones indígenas, con caucheros y proyectos de asentamiento de reforma agraria, contribuyendo para el desarrollo local sostenible. Las unidades de producción colectiva o familiares fueron implantadas en decenas de comunidades.

|                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Referencia: Polo de Protección de la Biodiversidad y Uso Sostenible de los Recursos Naturales – Poloprobio. |
| Teléfono: (+55) 68-3229-6291                                                                                |

2.4. Banco Palmas

El Banco Palmas es un banco comunitario ubicado en el Nordeste de Brasil. Se convirtió en instrumento de política pública del Gobierno Federal de Brasil para la difusión de esta práctica en el país. La transferencia de la Tecnología Social del Banco Palmas para otros municipios es un servicio financiero, de naturaleza comunitaria, cuyo objetivo es apoyar las economías populares de barrios y municipios con bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH). Apegado a los principios de la Economía Solidaria ofrece a la población excluida cuatro servicios: fondo de crédito solidario, circulación de moneda social local, ferias de productores locales y capacitación en Economía Solidaria.

|                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|
| Referencia: Instituto Palmas de Desarrollo y Socio-economía Solidaria.    |
| Sitio: <a href="http://www.bancopalmas.org.br">www.bancopalmas.org.br</a> |
| Teléfono: (+55) 85-3250-8279                                              |

2.5. Empresas Recuperadas por Trabajadores (ERT) en Argentina y en Brasil

En Argentina, en 2011, existían 205 ERTs en funcionamiento, con 9.362 trabajadores. Poco menos de 60% de los casos estaban concentrados en Buenos Aires. Los primeros casos registrados son de inicios de la década de 1990. Entre 2001 y 2004 surgieron 52% de los casos. Principales sectores: metalúrgico, de alimentos, gráfico y textil. En 62% de los casos hubo acción directa para recuperación, y en 73% de los casos con ocupación de 5 a 6 meses en media. En 95% de los casos fueron reglamentados como cooperativa (Henriques, 2013).

En Brasil, en 2012, se encontraban 67 ERTs en funcionamiento con 11.704 trabajadores involucrados, de las cuales 44% pertenecientes al sector metalúrgico. En 46,6% de los casos se iniciaron en la década de 1990; 43,3% en los años 2000. En 85% de los casos fueron reglamentados como cooperativa. Sobre la estructura ocupacional y perfil de los trabajadores 60,6% de Micro y Pequeñas Empresas (hasta 99 trabajadores); 33,3% de empresas de tamaño mediano (hasta 499 trabajadores); 6,1% de grandes empresas (más de 500 trabajadores). En 45 empresas de las que respondieron dijeron que la bancarrota representó la pérdida de cerca de 16.000 puestos de trabajo, de los cuales 7.000 fueron recuperados (Henriques, 2013).

2.6. Análisis de una experiencia en Brasil:  
cisterna de placas en el semiárido del Nordeste del país

2.6.1. El problema

El semiárido brasileño es constituido por un área de aproximadamente 900 mil kilómetros cuadrados, distribuidos por más de mil municipios, donde viven cerca de 25 millones de personas en ocho estados brasileños. Se trata de uno de los mayores semiáridos del planeta, tanto en extensión geográfica como en población. Es considerada una de las regiones más pobres del mundo, donde hay un altísimo nivel de exclusión social y de degradación ambiental.

El Programa de Movilización Social y Convivencia con el Semiárido –Un Millón de Cisternas Rurales– establece en las comunidades rurales un proceso de capacitación que involucra directamente 1 millón de familias.

La cisterna es el paso inicial para que las familias puedan ver que es posible convivir con el semiárido. Esta es la marca distintiva para minimizar los efectos de la sequía, la mortalidad infantil y el sufrimiento de mujeres, niños y adolescentes en el ejercicio de largas caminatas en busca del agua para suplir sus necesidades básicas. La escasez de agua para el consumo humano todavía es un drama social, principalmente durante los periodos de prolongadas sequías.

| Datos sobre la construcción de cisternas de placa |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Unidades construidas:                             | 580 mil cisternas en los últimos 10 años.                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Población beneficiada:                            | Cerca de 3 millones de personas.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Participación popular:                            | 95% de familias participaron directamente en la construcción y capacitadas para el mantenimiento.                                                                                                                                                                                               |
| Costo unitario:                                   | R\$ 2.200,00 (cerca de mil dólares); cada familia participa con una contrapartida de 20%.                                                                                                                                                                                                       |
| Tiempo de construcción:                           | Cerca de cinco días, con uso de capacidad de trabajo local.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Beneficios:                                       | Agua potable, almacenamiento por un periodo de 8 a 10 meses; mejora en la calidad de vida con reducción del éxodo rural, aumento en la producción de alimentos básicos en una región ubicada entre las más pobres del planeta, incentivo a la economía local con la compra de sacos de cemento. |
| Limitación en el uso de la cisterna:              | La prolongada sequía, que se extiende por todo 2012 y 2013, es considerada la peor de los últimos 30 años, y afecta contundentemente la región, haciendo que las cisternas estén, en este momento, vacías.                                                                                      |

2.6.2. Tecnología Social de la cisterna de placa de cemento

La cisterna de placa es una tecnología sencilla y barata. Es un reservorio redondo hecho de placas de cemento, cerrado y semienterrado, que permite el almacenamiento de la lluvia que es drenada del tejado de la casa a través de caños y canaletas. El agua es retirada de la cisterna por medio de una bomba hidráulica manual. Cada reservorio tiene capacidad de almacenar hasta 16 mil litros de agua. La cisterna suple la necesidad de las personas de agua para beber, para cocinar y cepillar los dientes, disponible en cantidad suficiente, de buena calidad y cerca de la

casa para atender la demanda de las familias en los meses de escasez de lluvia en la región, que dura entre ocho y diez meses. Todo el proceso de construcción es llevado a cabo por personas de la propia comunidad tras recibir entrenamiento específico, generando trabajo, empleo y renta para las personas de la región.

Las cisternas son cerradas, de modo que no es posible la entrada de luz ni de insectos. Sin luz no hay procreación de algas. Por donde entra el agua hay un filtro que impide el pasaje de impurezas. El agua, considerada potable, se conserva limpia y apropiada para el consumo humano. El costo de una cisterna de placas de cemento, con todos sus componentes, sale en torno de mil dólares a precios de julio de 2013, siendo que 20% es la contrapartida de las familias, es decir, la excavación del hueco, la arena cuando hay disponible en las cercanías de la casa, alimentación y hospedaje de los albañiles. La construcción de una cisterna lleva, término medio, cinco días.

La cantidad de agua almacenada es suficiente para suplir la demanda de una familia de hasta cinco personas por un periodo entre ocho a diez meses, con un consumo diario de 14 litros por persona. Para la saturación del reservatorio son necesarios 500 mm de lluvia en un área de colecta (tejado) con 40 m². Construidas siguiendo patrones técnicos y utilizando material de buena calidad, las cisternas tiene durabilidad de 40 años o más.

2.6.3. Algunos testimonios de personas, cuyas familias fueron beneficiadas con la construcción de cisternas de placas de cemento

“Nosotros cargábamos agua de muy lejos. El agua de la presa es contaminada. Ahora tenemos agua limpia y buena.” (Antônia da Costa Viração – Comunidad Cariús – Ceará).

“La cisterna está colaborando con la organización, porque cuando hacemos un entrenamiento en una comunidad no discutimos solo el problema del agua, sino los problemas de la región, de la comunidad: qué está faltando; por qué está faltando... Ya sabemos que solo podemos buscar esos recursos si nos organizamos. Las comunidades, de esa manera, están creciendo, organizándose más; están buscando las asociaciones, los sindicatos...” (Sebastião Pereira do Nascimento, Pedra Branca – Ceará).

“La cisterna es el gran alivio de las enfermedades; nunca más hemos tenido problemas. Todas las familias están más sanas. Las cisternas significan una enorme mejoría, más salud, menos trabajo”. (Señor Juvêncio, Lagoa do Anselmo – Pilão Arcado – Bahia).

“Antes uno buscaba agua y almacenaba en vasijas oxidadas, ¡imagínese! Hoy tenemos una cisterna, y eso es vida para nosotros.” (Señor Manoel, Olho D’Água – Pilão Arcado – Bahia).

2.6.4. Repercusiones positivas en la calidad de vida

- La elevada satisfacción de las familias beneficiada es uno de los puntos principales;
- La cisternas rurales se presentan como una solución efectiva de acceso a agua potable;
- Las mujeres están más libres de la dura e interminable tarea de buscar y transportar agua;
- La influencia en la salud de las familias es inmediata;

- Se relata UN aumento de la renta de las familias;
- Liberación de los “favores” políticos;
- Se observa una elevación de la autoestima y de la capacidad de tomar decisiones.

#### 2.6.5. Construcción de 56 mil cisternas de plástico (poliuretano) en Gobierno Dilma con fuertes críticas de las familias y movimientos sociales. Estas son las razones:

- el doble del costo
- la falta de participación popular en la construcción y mantenimiento
- deformación plástica debido al intenso calor de la región
- bajo apoyo a la economía local – antes con compra de saca de cemento en el mercado local

#### 2.6.6. Otras Tecnologías Sociales para familias que construyeron la Cisterna de Placas

Las cisternas con mayor capacidad para 50 mil litros están adaptadas para la pequeña producción agrícola, creación de pequeños huertos y consumo humano vía captación de aguas lluvia que se escurre por los desniveles del terreno, a un reservatorio de agua y un sistema de irrigación que puede ser manejado manualmente o por sistema de bombeo y goteo.

La represa subterránea conserva el agua de la lluvia infiltrada en el subsuelo en las áreas de bajíos, fondos de valles y áreas de flujo de agua de la lluvia, por medio de una represa profunda excavada hasta la camada impermeable del suelo. Esta ejerce un gran impacto sobre la estabilidad del sistema productivo, aumentando la resistencia en periodos de sequía, y garantiza la autonomía en lo que respecta a la alimentación. Permite la procreación de un número mayor de animales y disminuye la dependencia de insumos externos.

El tanque de piedra posibilita el almacenamiento de grandes volúmenes de agua captados en los terrenos enlosados, aprovechando la inclinación natural existente en ellos. En algunos lugares es necesario construir paredes o muros que faciliten la contención o el direccionamiento del agua para los tanques y, consecuentemente, mayor acumulación de agua. Es una de las innovaciones técnicas que tienen como base la valoración del conocimiento de los trabajadores de la agricultura familiar en las estrategias de uso y gestión del agua. El tanque de piedra almacena agua para el consumo doméstico, para la alimentación de los animales e irrigación de la pequeña producción agrícola.

#### 2.6.7. Respuesta del Gobierno Federal a las críticas: en inicio del julio de 2013

“Nuevo Programa de Cisternas que estimula la universalización del acceso al agua en el Semiárido”

Los cambios en las reglas del programa agilizan la contratación de entidades y la transferencia de recursos para construcción de tecnologías de captación y almacenamiento de agua.

El Gobierno federal simplificó las reglas para construcción de tecnologías de captación y alma-

cenamiento de agua para consumo y producción en el Semiárido brasileño. El objetivo es estimular el logro de la meta de universalización del acceso al agua y a hacer frente a los efectos de la sequía prolongada, característica de la región. Al inicio del mes, el gobierno firmó un conjunto de leyes que establecieron un nuevo marco legal para el Programa Cisternas, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

Con las nuevas reglas, el programa permite la contratación directa, por medio de convenios, para la implantación de equipos de captación y almacenamiento de agua, desarrollados por las propias comunidades beneficiadas en conjunto con instituciones locales no gubernamentales y redes oficiales de investigación. De ese modo será posible ampliar más rápidamente la cantidad de familias beneficiadas con la construcción de cisternas de placas, represas subterráneas, pequeñas presas y cisternas de producción, entre otras tecnologías.

“Con el nuevo modelo de contratación aumentaremos la capacidad operacional del programa y, por consiguiente, el cumplimiento de la meta de universalización del acceso al agua en las zonas rurales del Semiárido, establecida por el Plan Brasil Sin Miseria”, evalúa el secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MDS, Alnoldo de Campos. El programa Brasil Sin Miseria, lanzado en 2011, tiene la meta de implantar 750 mil cisternas de agua para consumo humano y 64 mil tecnologías de captación de agua para la producción en la región.

De acuerdo con el MDS, además de simplificar el proceso de contratación y transferencia de recursos, el nuevo marco legal trae otro beneficio, que es, en realidad, un logro: el reconocimiento de las tecnologías sociales como herramientas eficaces de convivencia con el Semiárido. Ellas son sencillas, de bajo costo y cuentan con la participación de los propios beneficiarios y de la comunidad, para su implantación. Además, promueven procesos de capacitación sobre gestión de agua, uso racional, mantenimiento de la calidad y la aplicación, no solo para el consumo humano, sino también para el consumo animal y para la producción de alimentos.

## Cambios

Los contratos con las instituciones asociadas serán estandarizados, apoyados en metas, actividades y valores de referencia previamente instituidos por el MDS. En la segunda fase, que es la de contratación de las entidades ejecutoras para construcción de las tecnologías, los gobiernos de los estados, organizaciones de la sociedad civil, entre otras instituciones, firmarán convenios con base en reglas simplificadas. Por fin, los pagos ocurrirán de acuerdo con el cumplimiento de metas a lo largo del convenio. La rendición de cuentas se hará de forma continuada, durante la realización del convenio, lo que permite un mejor acompañamiento.

La transparencia en el uso de los recursos es otra prerrogativa del cambio, que tendrá como herramienta de supervisión y monitoreo el sistema informatizado ya desarrollado por el MDS, denominado SIG\_Cisternas. “El programa posee importantes herramientas que garantizarán la agilidad de la ejecución sin perjuicio para una buena rendición de cuentas”, explica la directora de Fomento a la Producción y a la Estructuración Productiva del MDS, Francisca Rocicleide da Silva.

Las inversiones hechas y las demás actividades deben sufrir una georreferenciación, para que sean posibles de localización por medio del sistema de coordenadas, y los pagos por los servicios prestados solo serán realizados tras la confirmación de los beneficiarios. Es decir, la comu-

nidad participará del control social del programa, y solo con su autorización es que los servicios tendrán su ejecución efectivamente comprobada. Para que las nuevas reglas del Programa Cisternas sean puestas en práctica, todavía es necesaria la publicación de una ordenanza con normas complementarias, relativas a la aceptación por parte de las entidades a las que el programa atenderá.

|                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|
| Referencia: Secretaría-Ejecutiva de la Red de Tecnología Social (RTS) |
| Sitio: <a href="http://www.rts.org.br">www.rts.org.br</a>             |
| Referencia: Articulación en el Semiárido (ASA).                       |
| Sitio: <a href="http://www.asabrasil.org.br">www.asabrasil.org.br</a> |
| Teléfono: (+55) 81-2121-7666                                          |

2.7. Ejemplo de Tecnologías para la Industria Social (TIS) en Argentina al estilo de la Industria del software libre

La Cámara de Fabricantes de Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar

La Cámara se propone articular cooperativas que desarrollan maquinaria y modelos adecuados para los pequeños agricultores.

En este caso, hubo una articulación productiva que consistió, por un lado, en producir en cadena u organizando las capacidades de cada cooperativa y, por otro lado, implicó financiar y aumentar las capacidades de producción de maquinaria de las cooperativas para vender en Argentina y otros países. Estos países están ahora intentando exportar el modelo.

Las tecnologías duras en este caso no se pueden separar del proceso organizativo. Pero es clave apoyar y financiar cooperativas que hacen tecnología agropecuaria.

Se pueden ver casos puntuales como la cooperativa ICECOOP que hace tecnología agroecológica. En temas de maquinaria también está una máquina cosechadora de caña de azúcar en Tucumán, que pertenece al INTA con otras organizaciones.

2.8. Tecnología Social de Software libre

El software libre con intervención estatal en tecnologías sociales se denomina Conectar Igualdad en Argentina. En ese caso, Argentina cambió todo el sistema tanto de software como de hardware. Se desarrollaron partes de las computadoras como las antenas para poder ver TV pública con los netbooks. Todo el software se hizo en Argentina adaptado a la currícula escolar. Estas dos cuestiones no pasan en otros países. Se usan capacidades de trabajo locales y se apoyan a las empresas y cooperativas locales para el armado de las PC. En general no es solo un artefacto lo que explica que “funcione”, sino un sistema de tecnologías y relaciones sociales.

Programa Conectar la Igualdad en Argentina

Programa creado en abril de 2010, a través del Decreto N° 459/10 de la Presidenta de la Nación, por Cristina Fernández de Kirchner.

Principales metas

- Promover la igualdad de oportunidades entre todos los jóvenes del país, al brindarles un instrumento que permita achicar la brecha digital.
- Construir una política universal de inclusión digital de alcance federal.
- Garantizar el acceso de todos a los mejores recursos tecnológicos y a la información.
- Formar sujetos responsables, capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos en un mundo en permanente cambio.
- Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación. En este sentido, brindarles a los alumnos las mayores posibilidades de inserción laboral.
- Mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje a través de la modificación de las formas de trabajo en el aula y en la escuela a partir del uso de las TIC.
- Incorporar y comprometer a las familias para que participen activamente del proceso de aprendizaje de los alumnos.
- Promover el fortalecimiento de la formación de los docentes para el aprovechamiento de las TIC en el aula.

Referentes Tecnológicos

Conectar Igualdad recorrerá el país entre 2010 y 2013 distribuyendo 3.500.000 netbooks a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal, con el objetivo de valorizar la escuela pública y reducir las brechas digitales, educativas y sociales en el país.

Para cumplir con estos objetivos, el programa contempla la asistencia técnica a las escuelas. En este perfil, orientado a referentes técnicos escolares y administradores del servidor, se encuentran disponibles las instrucciones para solicitar la asistencia a los proveedores de servicios de soporte y garantía de los equipos, generar el ticket de reparación en el aplicativo disponible en esta web, coordinar el envío al taller de los equipos y/o su repuesto, elaborar informes de incidentes y actuar como enlace técnico con el equipo del Programa.

Algunos resultados obtenidos:

- a. 3 millones de netbooks entregados hasta el 08 de julio de 2013;

- b. promueve la industria nacional, a través de la fabricación de los equipos mediante la participación de más de 10 empresas argentinas

Sitio: [www.conectarigualdad.gob.ar](http://www.conectarigualdad.gob.ar)

## Consideraciones Finales

En la actualidad, para que la Economía Solidaria se convierta en un sector económico y estratégico, generador de trabajo digno, renta estable, seguridad humana y bienestar, es necesario el impulso continuado de las iniciativas y de la cualificación de sus sujetos y demás agentes involucrados. Esa doble línea de acción puede surtir importantes efectos demostrativos al transformar a las personas y sus expectativas, crear condiciones para la construcción de la sostenibilidad de los emprendimientos solidarios, con base en el potencial productivo de la cooperación y en una visión de responsabilidad social y solidaria con la población y el medioambiente. Para eso, las universidades públicas y comunitarias, a través de sus dirigentes, grupos de investigación y extensión, en cooperación para responder a las demandas de las comunidades urbanas y rurales, pueden dar un dinamismo necesario al desarrollo de tecnologías sociales y a la adaptación sociotécnica de las tecnologías ya existentes.

¿Estaría la Economía Solidaria reducida a una mera alternativa de generación de trabajo, empleo y renta ante la intensificación y precarización del trabajo, característica fundamental del capitalismo contemporáneo, o tendría un significado adicional para los trabajadores y la sociedad en general, indicando que puede ser posible recuperar la utopía del nuevo modo de producción en construcción?

Es en este sentido que las Tecnologías Sociales, relacionadas con la Economía Solidaria, han ganado impulso en estos años de profunda crisis del capitalismo, pero es necesaria la concientización de que siguen existiendo fuertes barreras, y están relacionadas con el poder de mercado que los grandes grupos económicos oligopolísticos imponen a la Sociedad.

Por ejemplo, el Gobierno Federal brasileño, para alcanzar la universalización del acceso a la captación de agua de lluvias con uso de cisternas de placas de cemento en la región del Semiárido del Nordeste del país, enfrenta una barrera estratégica: ¿quién produce el cemento? El control de la oferta se encuentra en manos de tres grandes grupos económicos que se utilizan de prácticas cartelizadas para imponer control al nivel de la oferta o sobre el aumento de precios, prácticas comunes en los últimos años. ¿Cabría al Estado mayor capacidad de intervención, ya sea a través del aumento de la oferta y reducción del precio, ya sea por la importación o por la apertura de nueva empresa estatal?

Cualquiera sea la importancia que se quiera dar al debate teórico, es imprescindible que se profundicen las investigaciones acerca del proceso de desarrollo organizacional de los emprendimientos solidarios, a través de la formación continuada de los trabajadores asociados en la gestión de redes y cadenas productivas, pero con énfasis en las relaciones de cooperación mutua en todos los niveles posibles, en las disputas por políticas públicas específicas, entendiendo que se trata de una economía de resistencia activa de los movimientos sociales y no una adecuación a la nueva fase de la crisis capitalista global.

## Referencias

Dagnino, R. P. ; Bagattolli, C. (2010). (Cómo transformar la tecnología social en política pública) - (Como transformar a tecnologia social em política pública). In: DAGNINO, R (Org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas, Editora UNICAMP.

Dagnino, R. P. ; Brandão, F. C.; Novaes, H. T. (2004). Sobre el marco analítico-conceptual de la Tecnología Social - (Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social). In: DE PAULO, A et al. (Org.). *Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco de Brasil, p. 15-64.

Dagnino, r. P. (2008). *Neutralidad de la ciencia y determinismo tecnológico - (Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico)*. Campinas: Editora UNICAMP.

Eid, F. (2012). Economía Solidaria, Desarrollo Organizacional y Cooperativismo Rural - (Economia Solidária, Desenvolvimento Organizacional e Cooperativismo Rural) In: *Estrategias y acciones de desarrollo rural a través de cooperativas y emprendimientos solidarios*. Baixo Tocantins (Pará-Brasil). España. Editora de la Universidad de Alicante, v.1, p. 29-54.

Feenberg, A. (1991). *La teoría crítica de la tecnología - (Critical theory of technology)*. New York: Oxford University Press.

Feenberg, A. (2002). *La transformación de la tecnología: una teoría crítica revisada - (Transforming technology: a critical theory revised)*. Oxford: Oxford University Press.

Herrera, A. O. (1981). *La generación de las tecnologías en las zonas rurales (The generation of technologies in rural areas)*. World Development, v. 1, pp. 21-35.

Henriques, F.C. *Empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil e na Argentina*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013. (Tese de Doutorado).

Red de Tecnología Social. *Tecnologia social: una estrategia para el desarrollo - (Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento)*. Fundación Banco de Brasil. Rio de Janeiro, 2004.

Rutkowski, J. E. (2005). Red de Tecnologías Sociales: ¿Puede la tecnología proporcionar desarrollo sostenible? - (Rede de Tecnologias Sociais: pode a tecnologia proporcionar desenvolvimento sustentável). In: LIANZA, S; ADDOR, F.. (Org.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora de la UFRGS.

Smith, A. at al. (2013). *Movimientos de base de innovación: desafíos y contribuciones - (Grassroots innovation movements: challenges and contributions)*. Journal of Cleaner Production, p. 1-11. homepage: [www.elsevier.com/locate/jclepro](http://www.elsevier.com/locate/jclepro).

Thiollent, M. J. M. (2005). Perspectivas de la metodología de investigación participativa y de la Investigación-Acción en la elaboración de proyectos sociales y solidarios - (Perspectivas da metodologia de pesquisa participativa e de pesquisa-ação na elaboração de projetos sociais e solidários). In: LIANZA, S. & ADDOR, F.. (Org.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora de la UFRGS.

Thiollent, M. J. M. (1998). *Metodología de la Investigación-Acción - (Metodologia da Pesquisa-Ação)*. São Paulo: Cortez.



## Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria

Susana Hintze

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigadora-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Profesora en diversos países de América Latina en epistemología y metodología de las ciencias sociales, políticas sociales y políticas públicas para la economía social y solidaria.

### Resumen

El trabajo parte del reconocimiento de acuerdos -a nivel político, académico y de organizaciones de la economía social y solidaria- respecto de lo deseable en materia de políticas públicas que la promuevan (intersectorialidad, transversalidad, territorialidad, participación), así como la necesidad de avanzar simultáneamente en el apoyo a las unidades socioeconómicas de la ESS y en la generación de condiciones de protección de sus trabajadores.

En ese marco intenta aportar a la ampliación de los actuales alcances de la ESS en América Latina, partiendo de los aprendizajes que provienen de las prácticas de tales políticas en nuestra región, reconociendo los desafíos que enfrentan. Para hacerlo se centra en las políticas y discute problemas relativos al territorio de intervención como articulador de esas iniciativas; al carácter y ubicación de las unidades organizativas adecuadas a la institucionalización de este tipo de políticas; a los procesos de co-construcción, diseño y co-producción entre Estado y sociedad civil para su implementación; en la importancia del seguimiento y la evaluación como reflexión sobre la acción. Teniendo como marco tales acuerdos y desafíos, ya en el plano específico de la economía popular solidaria en Ecuador, plantea algunas cuestiones que podrían acompañar los cambios de la matriz productiva nacional y regional que se propone el país.



## Introducción: Los acuerdos sobre las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria

En cada coyuntura histórica las particulares relaciones existentes entre sociedad, economía y Estado se expresan en políticas públicas específicas que conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica y, a su vez, son por ella condicionadas<sup>1</sup>. Respecto de la primera relación mencionada, tal como plantea Polanyi, sistemas económicos de determinadas características sólo son posibles en determinadas sociedades, en las que deben insertarse (echar raíces, entretenerse, generando así un funcionamiento regular). Y esa inserción sólo es viabilizada por la mediación de instituciones y políticas que impulsan y favorecen ciertas prácticas de sujetos y agentes muy variados, en el mediano y largo plazo, regenerando sus condiciones de perdurabilidad, vale decir, su rutinización (K.Polanyi, 1989).

En lo que hace a la relación de sociedad/economía/Estado, el Estado -que se conforma por medio de las relaciones sociales pero también las constituye- en cada momento histórico expresa distintas correlaciones de fuerzas. Si esto es así ninguna sociedad es homogénea y tampoco el Estado es un bloque<sup>2</sup>. Por el contrario, en cada coyuntura la hegemonía se construye como resultado del carácter contradictorio de las relaciones sociales y del Estado. En la conformación de un proyecto que dispute la hegemonía capitalista la importancia del Estado es central: sin duda otro Estado diferente al que hemos conocido, participativo, flexible a las cuestiones que emerjan de las organizaciones de la sociedad civil pero que tiene por antecedente una configuración histórica muy marcada por las últimas décadas de fuerte presencia del neoliberalismo, a la cual se enfrentan poco más de diez años de gobiernos progresistas en los países en que las cuestiones objeto de este seminario se debaten.

En ese contexto, una revisión de lo dicho en la última década en América Latina sobre el tema de las políticas públicas para la economía social y solidaria (ESS) muestra acuerdos relativamente sólidos tanto desde la perspectiva de los movimientos sociales, funcionarios públicos y académicos respecto de lo deseable en términos de orientación de tales políticas. Algunos de estos acuerdos son: a) constituyen políticas públicas en sentido amplio (por las características de su objeto trascienden el subconjunto de las políticas sociales, en especial las de tipo asistencial); b) son intersectoriales ya que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un único sector del aparato del Estado y, a la par que atraviesan los distintos organismos, también recorren transversalmente las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local) a la vez que se materializan/despliegan territorialmente; c) su origen se encuentra en relaciones horizontales y dinámicas (en oposición a políticas de arriba-abajo o a la inversa) como resultado de procesos necesariamente conflictivos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil y del estado<sup>3</sup>; d) en función de lo anterior tienen requisitos organizativos y de gestión específicos (S. Hintze, 2009 y 2010).

1 Las políticas públicas son entendidas aquí "como conjunto de acciones y omisiones" (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan "una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (O.Oszlak y G.O'Donnell, 1995:112-113). En conjunto la política estatal indica las "tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores" (O.Oszlak y G.O'Donnell, 1995:115).

2 Ni en lo que hace a las relaciones políticas que se desarrollan en su seno ni en lo que refiere a su aparato de gobierno (la estructura administrativa).

3 Uno de los supuestos del análisis siguiente es la noción del conflicto como constitutivo de las relaciones sociales y por lo tanto, parte de cualquiera de los desafíos que enfrentamos en la construcción de políticas para la ESS. Si tomamos distancia con una sociología del orden, y nos paramos en una del conflicto, es necesario reconocer a la armonía como una búsqueda producto de formas de lidiar con el conflicto operante y motor de toda dinámica social. Contradicción y lucha son expresión del conflicto, negociación y consenso condición de su manejo.

En términos del tipo de intervenciones, en la mayoría de los países de la región las políticas de promoción de la ESS se han ocupado de aspectos tales como financiamiento, asistencia técnica y capacitación para la producción y la comercialización. Una cuestión que está tomando impulso más recientemente y tiene que ver con las protecciones que requieren los trabajadores de la ESS. Si lo miramos en conjunto, necesitamos algo así como un sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado que considere la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones en las que este tipo de trabajo se lleva a cabo. Su desarrollo demanda tanto de mecanismos de protección que garanticen la reproducción intergeneracional de los trabajadores de las organizaciones socioeconómicas de la ESS, como de apoyo a la sostenibilidad de las propias organizaciones (S.Hintze, 2010).

En lo que sigue intentaremos aportar a la ampliación de los actuales alcances de la ESS basándonos -a la luz de los mencionados acuerdos- en los aprendizajes que provienen de las prácticas de las políticas públicas que la promueven. Para ello consideraremos herramientas para el hacer de las políticas que contribuyan a la superación de los desafíos<sup>4</sup> que enfrentan. Teniendo como marco tales alcances y desafíos -y ya en el plano específico de la economía popular solidaria (EPS) en Ecuador- nos centraremos en algunas cuestiones que podrían acompañar los cambios de la matriz productiva nacional y regional que se plantea el país.

## 1. Sobre el hacer de las políticas: acuerdos, alcances y desafíos

### 1.1. El territorio de intervención como articulador de las políticas

Para pensar en cómo intervenir, el punto de partida es la consideración del territorio como articulador de actores y recursos para las políticas. Las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo a distintas escalas. En esos términos como ya dijimos, son políticas que cruzan, son transversales a los diferentes sectores y niveles del aparato del Estado, espacialmente enfocadas en territorios de intervención, que según los casos pueden ser de escala nacional, regional, municipal o local.

Por su grado de desarrollo la ESS en América Latina se manifiesta principalmente en experiencias de nivel local o regional y es allí donde se expresa la diversidad. El carácter específico de cada experiencia, su objeto, las características de la comunidad, los grupos sociales que participan y sus medios materiales y simbólicos hacen que los enfoques de las políticas uniformes, con recursos rígidamente pre-establecidos, resulten muchas veces poco adecuadas. A su vez, el hecho de que las experiencias de ESS sean en general resultado de procesos continuos de aprendizaje social autónomo confronta el diseño tradicional de políticas definido por los decidores públicos (diagnóstico del problema, programa para solucionarlo y modelo de gestión correcto para llevarlo a cabo) con el desafío de apoyar la innovación de nuevas formas de desarrollo económico-social y de alianzas, promoviendo que las nuevas prácticas sociales se constituyan

4 Reconocemos aquí diversos sentidos del término desafiar: contender; enfrentar dificultades con decisión; deshacer, descomponer (Diccionario de la Real Academia Española).

como precedente en el ámbito de la política pública (M.Mendell, 2007)<sup>5</sup>. Por lo tanto es necesario la articulación -guiada por necesidades, demandas y recursos- de los diferentes actores que se despliegan en el territorio: las organizaciones socioeconómicas de la ESS, quienes las apoyan y promueven y las del sector público.

Aquí hay una experiencia territorialmente extendida, que vale la pena rescatar, y que se refiere al papel que han cumplido las universidades públicas en asistencia técnica y desarrollo de tecnologías sociales en relación con la economía solidaria en Brasil. Un ejemplo de articulación virtuosa de las capacidades es la experiencia de las incubadoras de cooperativas de trabajo y de emprendimientos económicos solidarios nucleada en Unitrabalho, red de un centenar de universidades e instituciones educativas en Brasil. Creada en 1996 realiza proyectos de enseñanza, investigación y extensión, que integran conocimiento académico y saberes generados en la práctica social. Sus proyectos están articulados en tres programas nacionales: educación y trabajo; relaciones de trabajo y empleo; economía solidaria y desarrollo sustentable. Además de contribuir al fortalecimiento de organizaciones sociales relacionadas al mundo del trabajo, Unitrabalho busca el fortalecimiento de las instituciones educativas involucradas que investigan los problemas de las comunidades en que están insertas y, en un plano más amplio, problemas nacionales y regionales. La incubación se propone estimular la innovación tecnológica y la inserción en el mercado, preferentemente por medio de cadenas productivas<sup>6</sup>.

Considerando al territorio como gran articulador de las políticas es posible pensar la gestión de una manera integral en términos de la relación de actores con sus necesidades, demandas y recursos específicos y con los momentos de la gestión (diseño, implementación, monitoreo/evaluación).<sup>7</sup>

## 1.2. Sobre las unidades organizativas adecuadas a la institucionalización de las políticas públicas para la ESS

Los acuerdos acerca de la deseable intersectorialidad y transversalidad de las políticas para la ESS se expresan en distintas formas organizativas en América Latina. En Ecuador, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS/MIES)<sup>8</sup> ejerce funciones de apoyo al Comité

Interinstitucional de la EPS y del sector Financiero Popular y Solidario integrado por los Ministerios de Coordinación de Desarrollo Social que lo preside, de la Producción y de Política Económica, acompañado por un Consejo Consultivo conformado por representantes de asociaciones de municipios, gobiernos provinciales y parroquiales, con una mayoría de representantes de federaciones de los sectores de la EPS.<sup>9</sup> En Brasil, por ejemplo, las políticas se diseminan en numerosos ministerios si bien la rectoría corresponde a la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Ministerio de Trabajo y Empleo) que cuenta con un Consejo Nacional de ES<sup>10</sup>. En Argentina las políticas de economía social están en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social (con jerarquía de secretaría) si bien hay programas de apoyo a empresas recuperadas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

De manera similar a lo que ocurre con otras políticas públicas, la intersectorialidad tiene problemas en su concreción también para el caso de la ESS. Esto nos lleva a la necesidad de reflexionar, si –en distintos niveles jurisdiccionales, en la nación, las provincias, los municipios– en la disputa por construir *otro Estado*, pero aún dentro del Estado realmente existente en el que nos movemos, es lo más conveniente contar con una repartición única para la ESS. ¿Y con cuál jerarquía institucional: un instituto, una secretaría (y en ese caso ¿cuál es el ámbito organizativo de la estructura del Estado más adecuado para alojar políticas de este tipo)?<sup>11</sup> ¿Un ministerio, como propone desde el 2004 el Foro Brasileño para la Economía Solidaria para el caso de su país y que funcionó a ese nivel en Venezuela en la década pasada?

¿Es esto una buena manera de poner en juego los mencionados acuerdos deseables de las políticas para la ESS? O por el contrario, para poner en práctica las políticas que nos preocupan: ¿no sería mejor disponer de una red/es que se disemine/n por el aparato del estado y sus jurisdicciones?

La gestión de políticas en red viene siendo discutida desde hace unos años, si bien sus resultados han sido aún poco estudiados empíricamente en América Latina. Las redes institucionales constituyen conjuntos de organizaciones o instituciones que son corresponsables en procesos de trabajo y se integran para lograr fines comunes. Esto implica acuerdos permanentes y el establecimiento de relaciones de confianza.<sup>12</sup> La gestión en red no es fácil: “la creación y

acciones aprendidas sobre los procesos de la EPS. Cumple su misión “con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional”. En [http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=231](http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=231). Consulta 21.06.13.

9 Artículos 138, 140/142 de la Reglamentación de la Ley de la Economía Popular Solidaria y el Sector Financiero Popular Solidario.

10 La articulación entre ministerios y otros organismos del gobierno nacional con la sociedad civil corresponde al Consejo Nacional de Economía Solidaria que fue creado junto con la SENAES en junio 2003. Concebido como órgano consultivo y propositivo su composición fue objeto de extensas negociaciones y recién se constituyó en el 2006. Está formado por 56 entidades, divididas entre tres sectores: gobierno, emprendimientos de economía solidaria y entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la economía solidaria. En <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/conselho-nacional-de-economia-solidaria-cnec.htm>. Consulta 24.06.13.

11 En lo que hace a la localización un factor no menor a tener en cuenta es la cultura organizativa y el tipo de interlocución al que están habituados los agentes públicos del/los organismos en que se ubican la/s repartición/es con competencia sobre las políticas para la ESS. La cultura organizativa, basada en un conjunto de principios compartidos, modos tácitos de percibir, pensar y reaccionar, es para Schein (1996) una de las más poderosas y estables fuerzas que operan en las organizaciones. Compuesta por normas, valores y asunciones sobre los cuales éstas funcionan, está soportada por profundos conjuntos de presunciones que la mayoría de los integrantes nunca cuestiona o examina, lo cual hace que los miembros de una organización no sean concientes de su propia cultura hasta que se encuentran con otra. Si una vez internalizada por sus miembros, facilita la construcción de identidades organizacionales, también constituye un lastre duro de remontar en procesos de cambio organizacional, especialmente importantes en políticas novedosas como las que nos ocupan que además requieren de otra concepción de la relación entre funcionarios públicos y actores de la sociedad civil. Volveremos sobre esto en los puntos siguientes.

12 “Se integran en redes institucionales los actores que trabajan juntos para lograr fines compartidos”. En las redes se asignan recursos, “según acuerdos no esporádicos y formalizados”, y en los cuales los integrantes pueden exigirse mutuamente cuentas acerca de su cumplimiento. La esencia de las redes se encuentra en que “no se trata de acuerdos sólo sobre los productos sino sobre la integración en los procesos”

el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades” (S. Fleury, 2002: 2).

Si bien su desarrollo puede ser una respuesta a los desafíos organizacionales con que se enfrenta la gestión de políticas públicas para la ESS, democráticas, participativas y, a la vez, socialmente eficaces y eficientes, claramente no hay respuestas únicas ni taxativas, su conveniencia depende de un conjunto amplio de factores a ser cuidadosamente evaluados. Entre los que destacan la dimensión del sector de ESS; la magnitud y variedad de políticas que se llevan a cabo; su grado de expansión territorial; la relevancia y extensión de los actores implicados y los niveles de diálogo y articulación entre todos ellos, en tanto la gestión en red no sería posible sin la permanente interlocución entre los actores comprometidos con la ESS, sin transparencia y simetría de información entre ellos.

Una tercera opción podría ser la combinación de ambas: algunas políticas pueden funcionar mejor en ámbitos organizativos específicos, otras gestionadas en red. De lo que no hay duda es de la necesidad de un espacio institucional de coordinación de la red, de los organismos públicos sectoriales o de ambos, para evitar un fenómeno presente en las políticas para la ESS de nuestros países: la dispersión, fragmentación, superposición que puede acarrear el dificultoso funcionamiento de la intersectorialidad y la transversalidad.<sup>13</sup> Esto era especialmente notable hacia fines de la década pasada en Venezuela en relación con los organismos de crédito popular cuyas ofertas se superponían en beneficios, población y territorios pero con requisitos distintos que hacían dificultoso, para quienes querían acceder a los créditos, decodificar las diferentes lógicas y además usar información generada en una presentación para otras (S.Hintze, 2010).

### 1.3. El diseño de las políticas como proceso de co-construcción

Pensemos ahora en otro plano, el de la elaboración concreta de las políticas. Debemos a los teóricos de la economía social en Québec la popularización del concepto de *co-construcción* de políticas para la ESS. Vaillancourt (2011) lo distingue del concepto de *co-producción* que se refiere a la puesta en marcha de las políticas con la participación de actores estatales y no estatales (provenientes del mercado y/o de la sociedad civil) y que se desarrolla sobre el plano organizacional (en la organización de productos y servicios). La *co-construcción* remite al plano institucional (la fijación de orientaciones generales y de elementos fundadores de la política).<sup>14</sup>

(J.Hintze, 2007: 5-6).

13 “Num governo com 37 ministérios, a gente tem aproximadamente dois terços que já participaram ou participam de algum modo dessa política, mesmo reconhecendo-se aqui os riscos de fragmentação nessa tentativa de tratar transversalmente a Economia Solidária como um assunto político” (G.França Filho, 2012: 66).

14 Para Canadá propone una “co-construcción democrática y solidaria” distante de las configuraciones neoliberales y corporativistas, en la cual identifica cuatro rasgos: a) el Estado permanece como un socio diferente a los otros; b) la co-construcción democrática tiene como base una reforma del Estado que le permita llegar a ser partenaire de la sociedad civil, sin por ello dejar de serlo de los actores de la economía de mercado; c) esta co-construcción pone en juego “una deliberación entre lo mejor de la democracia representativa y de la democracia participativa”. A su criterio esto requiere tanto la existencia de interfases, de lugares de mediación y de deliberación, de espacios públicos que permitan crear puentes así como “cualidades de animación democrática tanto por parte de los dirigentes del Estado y de los partidos políticos, como de los dirigentes de la sociedad civil” (I.Vaillancourt (2011:51).

En esta línea Mendell (2007:58) utiliza el término *co-construcción*, para referirse a un proceso basado en la creación de alianzas, de redes, en el continuo diálogo entre los actores en los cuales se desenvuelve la compleja dinámica de su evolución y de la cual “liderazgo y savia política son factores críticos”. Conformando ese liderazgo encuentra vínculos horizontales y verticales entre redes de movimientos sociales, organizaciones de desarrollo local, investigadores estableciendo vínculos con lo que llama “los practicantes” de la economía social.

Si esto ocurre es posible lograr un diseño participativo de las políticas, así como de los programas y proyectos en que se materializan. Al pensar los proyectos como instancias de planificación son importantes algunas consideraciones que la enmarcan<sup>15</sup>: por definición el tiempo en que hay que llevar adelante un proyecto y los recursos con que se cuenta para hacerlo son limitados en función de los objetivos. En la tarea diaria los que trabajamos en estas cuestiones sabemos que muchas veces los recursos económicos, materiales y humanos (así como el tiempo) vienen predefinidos y la lógica del diseño se invierte y muchas veces terminamos diseñando objetivos para los recursos y el tiempo que de entrada sabemos que se ha destinado a determinada operatoria.

Esto nos desafía a buscar una doble coherencia. Por una parte en la relación que el diseño debe establecer entre objetivos, metas, actividades, recursos y tiempo, por otra nos remite a la coherencia entre el proyecto con el contexto en que se inscribe. Lo cual tiene que ver con las interacciones entre los actores involucrados y la conformación del proyecto en el proceso en cuyo marco es gestado: proceso que en un plano inmediato es grupal, pero que a la vez es social en tanto el propio grupo y su experiencia es producto de un determinado contexto sociohistórico y cultural. Que por eso mismo puede a veces fácilmente entrar en tensión con modelos únicos, homogéneos de diseño, gestión y evaluación<sup>16</sup>.

Los integrantes de un emprendimiento de ESS son un colectivo (existente o en formación) basado en ciertos valores y principios compartidos (propios y en algunos casos más amplios, si integran algún movimiento de la ESS). Por lo tanto el proceso de constitución forma parte del proyecto y la propia actividad de diagnóstico y diseño (y luego de la implementación-evaluación) debería constituirse en una etapa de creación y consolidación de vínculos, determinación de reglas de juego compartidas, construcción de consensos y de lazos de compromiso entre los agentes involucrados en el proceso.

Constituir un entramado de asociatividad, desarrollar los valores que la sostienen, adquirir capacidades, habilidades, compartir saberes demanda tiempos distintos, según se trate de un proyecto organizado por actores con o sin experiencias asociativas previas, que se conocen entre sí y ya han establecido lazos de confianza respecto de los que recién las están construyendo en la propia interacción que implica encarar un proyecto conjunto, en el cual todos conocen el oficio o, por el contrario, deben aprenderlo y enseñar(se) saberes diferenciales. Esto influye también en el diálogo con los actores públicos en el proceso de co-construcción.

15 En la concepción ecuatoriana basada en la Constitución de 2008 se entiende la planificación como el diseño de “una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto”. Sus características son: ser jerárquica, dinámica y flexible, participativa, realista e incluyente (SENPLADES, 2012: 13).

16 No está de más recordar que diferentes modelos de planificación y gestión pueden coexistir en un mismo momento en un mismo país, producto de los distintos sectores y correlaciones de fuerza que se dan en el interior del Estado.

Parece entonces necesario tomar recaudos ante el riesgo del *proyectismo*, entendido como la tendencia a preocuparnos únicamente por lograr formulaciones relativamente rápidas y siguiendo ciertas reglas (tipo marco lógico, por ejemplo), lo que puede hacernos olvidar que lo central es ver el diseño del proyecto como un proceso en el que se van fortaleciendo los actores de la sociedad civil y el diálogo con los servidores públicos.

Evitar este riesgo requiere tener presente que la *noción de proyecto debe necesariamente incluir la de proceso*: la formulación debe incorporar en los plazos del proyecto los tiempos de reflexión colectiva de sus objetivos, el de los aprendizajes necesarios para llevarlo a cabo. La secuencia de las etapas del proyecto debería corresponderse con la gradualidad de la maduración del grupo asociativo y sus aprendizajes y la ecuación total de tiempo que esto requiere.

En este proceso de maduración y aprendizaje que implica la co-construcción es especialmente importante el momento de caracterización del problema para el cual se pretende que el proyecto sea una solución. Diagnosticar no significa solamente describir lo que sucede: requiere un análisis interpretativo de las razones por las cuales algo sucede, por lo tanto es necesario incluir tanto elementos descriptivos como explicativos, cuyo marco interpretativo depende de la perspectiva teórica y político-ideológica desde la cual se mire la realidad. A su vez, para enmarcar las alternativas de solución, es necesario que el diagnóstico incluya una buena caracterización de la matriz productiva local y regional y su relación con la nacional, así como de la trama asociativa en el cual se insertará la acción.

Como señala Coraggio (1996), el diagnóstico debe reconstruir la dinámica del proceso social en la cual se pretende intervenir, trabajando a dos niveles: el análisis estructural y el de los agentes sociales, condición para que el diagnóstico pueda captar los procesos de reproducción social centrales para la problemática de la que se ocupa. De acuerdo con este autor, para que una intervención no quede limitada a plantear paliativos para situaciones visualizadas estáticamente, el conjunto de sujetos sociales deberá ser definido como un subsistema con cierta autonomía relativa en lo que hace a los procesos en los que se intentará introducir cambios estructurales<sup>17</sup>.

#### 1.4. La co-producción de las políticas

Como bien indican Chiara y De Virgilio si “no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad”, tampoco las hay “por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación”. En este sentido la implementación es “un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación” de la política, en el cual diversos actores ponen en

juego sus estrategias y opera como “espacio de mediación entre los procesos macro y la vida cotidiana” de los sujetos hacia los cuales las políticas se dirigen (M. Chiara y M.M. De Virgilio, 2009: 59-60).

Este es el plano de la *co-producción* de las políticas que requiere efectivizar las prácticas de cooperación, de generación de vínculos simétricos sobre la base de la autonomía de los distintos actores para transitar los procesos de implementación como esfuerzo conjunto, respetando a la vez la diversidad de puntos de vista, las distintas maneras de concebir las políticas, los intereses específicos, hacia la construcción de una cultura de gestión compartida.

Lograr una efectiva participación que supere el nivel del discurso y se materialice en prácticas concretas es un proceso complejo de construcción colectiva en el que necesariamente son esperables avances y retrocesos. De todos modos es central contar con normativas que los sostengan como ocurre por ejemplo en Ecuador a nivel constitucional<sup>18</sup> y con normativa específica.

El de la implementación es así mismo el momento en que se ponen a prueba las restricciones. Una mirada sobre la experiencia latinoamericana muestra que la limitación de los recursos impacta de manera crucial, ya sea en lo que hace a recursos presupuestarios como humanos, de infraestructura y equipamiento. En nuestros países –tal vez con la excepción de Venezuela– son bajos en términos relativos los recursos destinados a las políticas para la ESS, y constituye un reclamo de los movimientos que la promueven.

Respecto de los recursos presupuestarios un ejemplo interesante es la propuesta del movimiento de la economía solidaria en Brasil. El FBES en su plataforma de lucha en lo que hace a las *finanzas solidarias*, exige una ampliación de la experiencia de fondos rotativos, el fortalecimiento de una red de instituciones financieras locales como cooperativas de crédito, bancos cooperativos, ONG’s, programas gubernamentales, etc.; el fomento estatal a las instituciones de microfinanzas y finanzas solidarias; constitución de un sistema nacional de finanzas solidarias relacionado con una política orientada al desarrollo local, y además demanda al Estado la creación de un fondo nacional para el fortalecimiento de los emprendimientos de la economía solidaria, con gestión descentralizada y fuentes diversas de origen local, regional, nacional e internacional<sup>19</sup>. La existencia de un fondo propio, además de ampliar los recursos, permitiría despegarlos de las situaciones coyunturales en el camino de convertir a las políticas de la ESS en políticas de Estado, con independencia de los cambios políticos.

Esto también incide en la posibilidad de darle una escala adecuada a las acciones, que en muchos casos las mantienen en un estado de *experimentalismo*, inteligente expresión utilizada por la economía solidaria brasileña.

17 “Por ejemplo, la capacidad de satisfacción de las necesidades de un sector campesino puede estar afectada no tanto por su productividad como por estar entrampado en el circuito de capitales comerciales que extraen buena parte de sus excedentes (vía manipulación de los precios, mecanismos de financiamiento, etc.). En ese caso deberán incluirse en el análisis los procesos más amplios de circulación de esos capitales comerciales y, en particular, la manera en que los sectores campesinos entran en su circuito, de modo de poder aprehender la lógica y los límites de las relaciones sobre las cuales se pretende intervenir”. Este análisis hace necesario investigar relaciones, procesos y agentes más amplios que los localizados dentro del ámbito geográfico definido por los lugares de residencia y trabajo del sector al que refiere la intervención (J.L. Coraggio, 1996:97).

Para la elaboración de un diagnóstico de estas características, ver en J.L. Coraggio (2004), el desarrollo de los conceptos de subsistemas de relaciones de producción y circulación (delimitados por posiciones, funciones de agentes o grupos económicos particularizados con sus flujos y relaciones agregadas) y, a un nivel mayor de concreción, el de complejos de articulación, en los cuales los agentes sociales entran en relaciones particularizadas, lo que lleva a visualizarlos no como grupos o fracciones sociales sino como agentes de múltiples estructuras, insertos en diversas relaciones de manera simultánea y con comportamientos motivados por intereses tanto económicos como ideológicos, políticos, culturales, etc.

18 “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Art. 95 de la Constitución de Ecuador).

19 El documento base de la II CONAES, elaborado por el Consejo Nacional de Economía Solidaria, considera como posibles fuentes de un Fondo Nacional de Economía Solidaria en Brasil, los recursos presupuestarios de la Unión, Fundo Amparo ao Trabalhador (FAT), Loterías Federales, fondos sectoriales, lucro de empresas públicas, donaciones de personas físicas y jurídicas, entre otros (II CONAES, 2010: 38).

Este es otro desafío de las políticas para la ESS en nuestra región. Si la experimentación para la innovación, la posibilidad de adecuar la planificación a diferentes situaciones, generar respuestas novedosas a necesidades específicas de grupos de población particulares es una necesidad dado el grado de desarrollo del campo, es también necesaria la extensión de las acciones ya probadas a dimensiones que superen las experiencias piloto y alcancen una escala suficiente de masividad. El pase de la experimentación al cambio de escala y la rutinización debería ser visto también como proceso de negociación y consensos que permitan re-adecuar el diseño a la prueba de la implementación.

En esto es central el seguimiento y la evaluación como paso previo a la toma de decisiones sobre la transformación de las intervenciones, sobre los que nos centraremos a continuación.

### 1.5. El seguimiento y la evaluación: la reflexión sobre la acción como forma de aprendizaje compartido

Este es otro de los acuerdos que se refieren al nivel operativo de las políticas tanto en los discursos oficiales, como en los de los movimientos y académicos. A nuestro modo de ver forman parte de los acuerdos específicos sobre la evaluación los siguientes:

- La evaluación es una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento y transformación de los programas, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien.
- No puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino un instrumento para el desarrollo de las intervenciones: configura un insumo para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos.
- Para lograrlo debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (panacea para todos los problemas; carácter amenazante; instrumento de control político y de distribución de premios y castigos; mecanismo de racionalización del gasto, etc.).
- Constituye un tipo particular de investigación social que demanda de amplitud y flexibilidad metodológica y técnica y debe generar información confiable y adecuada a la gestión.
- Es un proceso de aprendizaje a través del cual es posible resolver en conjunto los problemas que afrontan las políticas.
- Requiere ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación y constituirse en una herramienta de la gestión integral de las políticas (S.Hintze, 2007).

Para el caso de las intervenciones de este tipo se encuentra de manera muy marcada en la bibliografía europea y canadiense la preocupación por la pregunta: *¿por qué evaluar?* Interrogante que se asocia con la necesidad de mostrar la potencialidad de formas socioeconómicas asociativas basadas en la propiedad colectiva.

En Europa ha sido una exigencia evaluar las asociaciones financiadas por el Estado a través de programas de apoyo. Otra razón tiene que ver con la relación con el sector de la economía ca-

pitalista. Forriere (2003) señala que una parte creciente de las asociaciones ejercen actividades económicas que entrañan una competencia con este sector, el cual reclama que las asociaciones evalúen su utilidad social para justificar sus ventajas fiscales o los subsidios recibidos.

Sobre el punto resulta interesante la asimetría en las exigencias de evaluación entre uno y otro sector. Nancy Neamtan, directora del Chantier de la Economía Social de Québec, al plantear los desafíos que enfrenta la economía social en Canadá, si bien reconocía la necesidad imperiosa de contar con buenas herramientas de evaluación desde este campo, señalaba:

*“Otro desafío es que siempre tenemos que defendernos y hacernos evaluar dentro de un contexto ideológico y político muy marcado por el neoliberalismo. Sería en efecto muy sorprendente ver al Consejo del Patronato organizar un coloquio sobre la evaluación de la empresa privada. Su contribución al desarrollo de la sociedad está considerada como dada. En contrapartida, la economía social tiene siempre que luchar contra perjuicios y deconstruir imágenes negativas. Distintas teorías permiten justificar las políticas a favor de la empresa privada. Es pues acuciante para nuestros investigadores producir teorías capaces de crear una relación de fuerza a favor de la economía social”* (Nancy Neamtan, prefacio a Rondot y Bouchard, 2003: 2).

Entre otras razones por las cuales Neamtan, en el mismo artículo, propugnaba avanzar en la evaluación figuran las de “salir de esa visión de la economía social considerada como economía de asistencia” para pasar al reconocimiento del valor del trabajo que en ella se hace;<sup>20</sup> por ello considera necesario estudios longitudinales que permitan ver los impactos a largo plazo de las empresas de economía social (sobre el medioambiente, la comunidad a la que pertenecen) así como aquellos que permitan cuantificar su incidencia.

En el marco que venimos reseñando es clara la necesidad de construir nuevos paradigmas de evaluación capaces de responder a la diversidad y densidad de las propuestas de otra economía. Esto es lo que Fontan (2005) llama una “evaluación de quinta generación”<sup>21</sup>. La evaluación requiere la negociación entre las partes con la finalidad de respetar los intereses del conjunto, lo que hace necesario el involucramiento de los actores en el procedimiento evaluativo; el rol del evaluador es de un negociador, a la vez que investigador, al que le compete la mediación. Sin embargo, en su propuesta la evaluación negociada no puede ser una decisión impuesta, debe emerger de las necesidades experimentadas desde el interior del proceso de co-producción. Este paradigma de evaluación explora el continuum que aparece cuando los actores quieren apropiarse del procedimiento evaluativo desde el interior de esta relación, con lo cual las discusiones no conciernen solamente al objeto y a los métodos de la evaluación sino más bien a los valores privilegiados por cada una de las partes.<sup>22</sup>

20 Respecto de la necesidad del reconocimiento del trabajo apunta: “Cuando un contratista pavimenta carreteras para el Ministerio de Transportes, ofrece un servicio a la colectividad. No se cuestiona la buena remuneración de los obreros ni el margen de ganancia de la empresa. No obstante en los sectores de servicios colectivos, como los servicios de guardería, a menudo sectores con mano de obra mayoritariamente femenina, se necesitaron treinta años para lograr hacer reconocer, a lo menos en parte, el valor de este trabajo. Todavía se tiene que avanzar en numerosos otros sectores” (Nancy Neamtan, prefacio a S.Rondot y M.Bouchard, 2003:3).

21 Retomando las etapas en que usualmente se analiza el desarrollo histórico de la evaluación de políticas públicas, la propuesta de Fontan (2005) incorpora los alcances del paradigma de cuarta generación (respecto del cual es central el desarrollo de Guba y Lincoln) y lo profundiza para la economía social.

22 “En tal contexto, se puede reconocer e incorporar en la concepción misma de la evaluación la pertinencia social de las iniciativas. En otros términos, se pasa claramente de una evaluación basada en el rendimiento de un organismo a una evaluación que descansa en el reconocimiento de su razón de ser y en el apoyo que da el medio a la misma” (J.M.Fontan, 2005:6).

Frente a acuerdos relativamente amplios sobre lo que *debería ser* la evaluación es, sin embargo poco frecuente la evaluación sistemática de políticas públicas en América Latina<sup>23</sup> y no son demasiadas las experiencias de evaluación de las de ESS. En este plano son fuertes los desafíos a enfrentar y las preguntas clásicas que se suelen encontrar en la bibliografía sobre evaluación: *¿qué, cuándo, cómo, quién, para quién evaluar?* también deberían adecuarse al ritmo de los procesos asociativos y de co-construcción y co-producción de las intervenciones. Hay también desafíos metodológicos: si bien en general se reclama *libertad metodológica*<sup>24</sup>, se reconoce la importancia de la metodología cualitativa y hay, como ya vimos, preocupación por la medición, impulsada por la necesidad de mostrar/demostrar los alcances e incidencia de las acciones de este sector.

Esto nos lleva a la cuestión de los *resultados* de las políticas y cómo evaluarlos, lo que requiere de indicadores. Un punto nodal es el reconocimiento de la inexistencia de indicadores adecuados para captar la naturaleza de las acciones. No hay todavía en el campo nada parecido a indicadores macro de la economía convencional del tipo del PBI, Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Bienestar Económico Sustentable, los Indicadores de Desarrollo Sustentable de la OCDE (F.Wautiez y otros, 2004, B.Reyes, 2005), o más recientemente los avances alrededor del concepto de Buen Vivir que se están haciendo en Ecuador. En oposición a los que se orientan a la valorización de resultados económicos, aparece como imprescindible construir indicadores que capten las distintas dimensiones de la ESS.<sup>25</sup> Los indicadores estadísticos están pensados para captar las regularidades, lo común, lo que se reitera, esto sin duda es imprescindible pero a la vez enfrentamos el desafío de contar con instrumentos que capten lo nuevo, lo emergente, lo diferente.

## 2. Las políticas para la EPS: aportes de experiencias internacionales

En una economía mixta o plural como la que implica considerar al conjunto del sistema económico social y solidario, tal como postula la Constitución en Ecuador, se impone la pregunta acerca

de cómo articular las distintas unidades que componen la EPS. La experiencia latinoamericana es amplia y variada. En Argentina, por ejemplo, es dificultosa y poca practicada la articulación de cooperativas y mutuales (consideradas como la economía social tradicional) con las nuevas modalidades (trueque cuando éste existió en gran escala, más recientemente empresas recuperadas, emprendimientos asociativos productivos y sociales con distintos grados de formalización); esto vuelve a hacerse visible con las cooperativas creadas por el Estado desde 2009, a través del Programa Inclusión Social para el Trabajo en el Ministerio de Desarrollo Social.

Los teóricos de la economía solidaria en Brasil, las propuestas del FBES y las intervenciones de la SENAES sobre cadenas productivas son antecedentes relevantes en la región. En Argentina, un ejemplo de conformación de redes productivas con capacidad de posicionarse en el mercado pero sin perder de vista su papel político en la recuperación de empresas<sup>26</sup> es el de la Red Gráfica Cooperativa creada en 2006, muy inspirada en la experiencia de intercooperación de Mondragón (desarrollo de instrumentos que permitan a todas las cooperativas operar en conjunto, puesta en común de conocimientos, capacitación, capacidad de ahorro, desarrollos tecnológicos, financiamiento, capacidad de gestión, etc.). Está integrada por 30 cooperativas radicadas en la Ciudad de Buenos Aires, municipios del Gran Buenos Aires, La Plata y localidades de las provincias de Córdoba, La Pampa, La Rioja, Mendoza y Tucumán. En su página institucional se presentan como “un emprendimiento económico productivo de carácter sectorial que agrupa a las empresas gráficas cooperativas de la República Argentina. Como cluster busca garantizar la competitividad y sustentabilidad económica y social de sus cooperativas asociadas a partir de los beneficios y potencialidades que otorga la integración sectorial”.<sup>27</sup>

En general forma parte de los acuerdos teóricos y políticos la necesidad de generar sinergia entre las diversas organizaciones de la ESS de modo que las de mayor dinamismo traccionen a las que presentan mayores problemas de sostenibilidad. Esto constituye un serio desafío para Ecuador tomando en cuenta la configuración actual de la EPS en el país:

- En el sector cooperativo se registran 3.827 unidades (0,55% del total de unidades) de las cuales 981 (el 26%) son cajas de ahorro y crédito. Dentro del sector no financiero, las cooperativas de transporte son las numéricamente más importantes (1.832), seguidas por las de vivienda (442) y las de producción (428 unidades);
- En el sector asociativo figuran 1.683 asociaciones (0,24%);
- En el sector comunitario se estiman 14.600 unidades (2,09%), de las cuales un 82% son cajas y bancos comunales;
- En el sector de unidades económicas populares se estiman 677.978 unidades (el 97,12% del total de la EPS), conformadas básicamente por un 48% de unidades productivas

23 En Ecuador en 2008 el estudio “Diagnóstico de Capacidades de las Estructuras de Planificación y de Seguimiento y Evaluación”, que involucró a 19 ministerios sectoriales muestra que los ministerios tienen una planificación centralizada que “no considera la participación de la ciudadanía; y que existe una débil estructura departamental sin claridad de roles y funciones, que afecta la coordinación institucional, la estandarización y consolidación de los procesos de planificación, seguimiento y control”. El estudio observó que el 52% de los ministerios tenía mecanismos de seguimiento y evaluación a la planificación, pero no se identificó una política definida de rendición de cuentas. A su vez la participación de las unidades territoriales en el proceso de planificación, implementación, seguimiento y evaluación era muy baja. Además se señala que “el personal no cuenta con la suficiente capacitación y rota constantemente. No se disponen de sistemas ni recursos tecnológicos que ayuden a reducir los efectos de la dispersión geográfica y no hay una estandarización de metodologías e instrumentos” (SENPLADES, sin fecha: 11).

24 En la bibliografía se encuentra desde hace años una permanente apelación a no plantear “modelos” a seguir. Por ejemplo la Guía de evaluación propuesta en 2002 por la Delegación Interministerial sobre la innovación Social y la Economía Social (DIES, Francia) para las relaciones entre el Estado y las asociaciones, no impone un modelo de evaluación sino más bien “expone los principios del método que los participantes deben adaptar caso a caso en función de la naturaleza del proyecto o acción y de la importancia de los créditos públicos comprometidos en favor de su realización. Un marco único de evaluación no sería adaptable a la diversidad de acciones y proyectos a los cuales se dirigen los convenios plurianuales de objetivos. Esta diversidad implica necesariamente adaptar las modalidades de evaluación en función de las situaciones específicas de cada proyecto” (J.Forriere, 2003:35, resaltado nuestro).

25 Por ejemplo, la Guía DIES/Francia distingue entre la evaluación de necesidades (entendidas como “los problemas socioeconómicos, culturales u otros que una intervención tiene por objeto solucionar, desde el punto de vista de los beneficiarios de la acción o el proyecto”) de la de resultados que tienen que ver con los cambios perseguidos (J.Forriere, 2003).

26 Si bien fue originalmente concebida como grupo económico, la realidad les impuso “una doble militancia. Por un lado el acompañamiento político institucional a las cooperativas manejando una agenda que tiene que ver con el ejercicio de la influencia ante los poderes públicos para el logro de beneficios para las asociadas, el acompañamiento al proceso de recuperación de nuevas empresas gráficas y el acompañamiento junto con el sindicato a las inquietudes sociales de los asociados en materia de salud, turismo, etc. Y, por otro lado, los negocios, la venta, las compras de materias primas, de maquinarias, los procesos de formación técnica, la coordinación entre talleres y el análisis de nuevos proyectos. Persiste en la institución un tironeo permanente entre los dos polos, lo que va llevando a que vayamos especializando compañeros en una y otra área, para que ambas cosas se puedan hacer bien y no mezclarlas porque tienen distinta racionalidad” (Red Gráfica Cooperativa, 2012:9).

27 En <http://www.redgraficacoop.com.ar/quienessomos.php>, consulta 10.7.2013.

agropecuarias de subsistencia y un 43% de cuenta propia dentro del hogar. El 9% restante corresponde a emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos, comerciantes minoristas y artesanos<sup>28</sup>.

Tomando en cuenta este enorme peso de las unidades económicas populares, el mayor desafío de las políticas públicas es sin duda la construcción de subsistemas territoriales de producción y reproducción de actores de la EPS que posibiliten procesos de cooperación y asociatividad como condición de la transición del sector de economía popular al de la economía solidaria.

En la situación mencionada es especialmente preocupante el plano de la protección de los trabajadores de la EPS. Pensando en la perspectiva de un *sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado*, un aspecto a explorar es el que refiere al papel de las propias organizaciones de la EPS en la reproducción de sus agentes. Aquí un antecedente significativo es el canadiense. En Québec la reforma de las políticas públicas para el empleo y el bienestar social incluyó desde 1998 la transformación de las guarderías infantiles en Centros de la Primera Infancia y, respondiendo a las demandas de las mujeres y familias, se ampliaron los lugares subvencionados. En la actualidad la mayoría de las guarderías en esta provincia forman parte del campo de la economía social, más que del campo privado o público (C.Monasterios y C.Srnc, sin fecha)<sup>29</sup>.

Otro elemento que tiene que ver con la reproducción de agentes y organizaciones son las políticas universales redistributivas, en general de escala nacional. Adicionalmente a las intervenciones tradicionales en salud, educación, transporte o vivienda subvencionada para citar los casos más comunes que generan salario social, hay formas novedosas en nuestro continente en los últimos años. Una de ellas es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. Creada a fines del 2009, constituye la medida de mayor peso en las últimas décadas en el campo de las políticas sociales y la seguridad social en este país al extender la asignación por hijos menores de 18 años percibida por los trabajadores en relación de dependencia a los informales, desocupados, temporales, servicio doméstico y trabajadores inscriptos en los planes Argentina Trabaja / Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social, y el Programa de Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, inscrito en el Régimen de Monotributistas Sociales<sup>30</sup>.

Es especialmente valorada por las mujeres que trabajan en emprendimientos asociativos por la seguridad que les brinda contar con un ingreso estable<sup>31</sup> y por los trabajadores inscriptos como monotributistas sociales, en los cuales el aporte incluye además obra social para la atención de la salud.

Insertar eficiente y sobre todo eficazmente las unidades de la EPS en la matriz productiva del país requiere asimismo volver al tema de los tiempos y del peso de la relación entre *tiempos políticos, sociales y técnicos* en la sostenibilidad y estabilidad de la EPS, que demanda de importantes niveles de reconocimiento, visibilidad y legitimación de las organizaciones socioeconómicas para el trabajo y la producción y reproducción solidaria así como del papel que las políticas públicas juegan en este proceso.

Muchas veces los tiempos políticos -lanzar ya una iniciativa o desactivar otra por que alguna coyuntura lo hace conveniente o por que las necesidades de la misma población empuja a la toma de decisiones expeditivas- no concuerdan con los tiempos técnicos requeridos para una buena co-construcción y co-producción. En otros casos, como se dijo más arriba, tiempos políticos y técnicos pueden no coincidir con los tiempos sociales de maduración de los grupos asociativos.

Considerando la gestación del grupo asociativo y sus aprendizajes como un proceso gradual, la continuidad y la permanencia de la intervención pública en las acciones es tan fundamental como la capacidad de dar respuestas flexibles a ese proceso. Contribuiría además a realizar apreciaciones más realistas sobre las metas posibles y los resultados esperables, datos básicos contra los cuales contrastar los efectivamente obtenidos. Recordemos al respecto los cinco años de apoyo que en Mondragón se consideran necesarios para poner a andar autónomamente sus cooperativas.

Finalmente, vale la pena resaltar que la formación de los funcionarios es tan importante como la de quienes constituyen los emprendimientos. Si no se pueden conformar cooperativistas en un taller, tampoco es esperable que puedan cambiarse prácticas arraigadas en la administración pública con algunas capacitaciones. Una nueva institucionalidad demanda de una profesionalización de sus agentes, en la cual el cambio cultural mayor es el reconocimiento y aceptación del nuevo rol que le debería corresponder al Estado en el proceso de cambio político en marcha en nuestros países en pos de la ESS.

Es esperable que en la transición hacia un sistema económico social y social solidario, en lo que hace a la relación entre el estado y la sociedad civil sea en la actualidad todavía muy fuerte la responsabilidad estatal a través de los organismos que en el aparato del estado de ocupan de su promoción. La presión de los tiempos políticos no puede desconocer los tiempos técnicos necesarios para el aprendizaje institucional que requiere generar herramientas políticas, metodológicas y técnicas para dar respuesta al desafío de la gestión de políticas para la de ESS. A pesar de lo que sostiene la supuesta asepsia de la tecnocracia neoliberal, no hay procedimientos ni tecnologías de gestión independientes de las concepciones políticas que los orientan.

Sobre esto es interesante la experiencia de una Red de Gestores Públicos en el interior del propio aparato del Estado, que integra el Foro Brasileño de la Economía Solidaria y se propuso relacionar a los gestores de los diferentes niveles interjurisdiccionales. Si bien cuantitativamente limitada, es valiosa cualitativamente. Entre sus acciones de más peso figura la capacitación de estos agentes, y el desarrollo de un pensamiento propio sobre la economía solidaria (A.S chwengber, 2004).<sup>32</sup> Más allá de las características y evolución de la Red en Brasil (ver A.M. Sarria Icaza, 2008) interesa como forma de organización, que reconociendo las especificidades de cada país pueda generar mecanismos propios de formación, participación y cooperación entre

28 Datos de la Superintendencia de EPS, Boletín de Coyuntura N° 1, octubre 2012, Quito.

29 Con los problemas señalados por el Chantier de la ES, ver nota 20.

30 El Régimen simplificado para pequeños contribuyentes conocido como "monotributo social" fue creado en el año 2004 con el propósito de que los emprendedores en situación de vulnerabilidad social puedan emitir facturas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios.

31 El monto de la asignación es \$460 para menores de 18 años (\$1500 para discapacitados sin límite de edad). Esa suma representa un 16% del salario mínimo, equivalente a unos 80 dólares al cambio oficial y es igual a la percibida por los trabajadores formales si bien no incluye otras prestaciones del sistema de asignaciones familiares como escolaridad, nacimiento, casamiento y adopción y exige el cumplimiento de condicionalidades educativas y de salud que no se piden a los trabajadores en relación de dependencia. Es un caso de universalidad restringida al no incorporar a los informales con ingresos superiores al salario mínimo ni a los monotributistas, régimen tributario en cuyas escalas más bajas están incluidos los cooperativistas de trabajo. Esto ha motivado reclamos de las federaciones de cooperativas y organizaciones que representan a las empresas recuperadas por sus trabajadores.

32 El FBES define a la Red no como una representación de las instancias de gobierno y sí de un conjunto de actores regionales y municipales que trabajan en la elaboración, ejecución, implementación y/o coordinación de políticas de economía solidaria de alcaldías y gobiernos estatales (Sarria Icaza, 2008).

agentes públicos. En Ecuador, por ejemplo, permitiría compartir experiencias y aprendizajes, discutir visiones respecto al que hacer respecto a la EPS no solamente entre los agentes zonales del IEPS sino entre éstos y los de las distintas reparticiones públicas que se desempeñan en distintos puntos del territorio nacional, haciendo que el territorio de intervención pueda ser también objeto de problematización sobre el qué y el cómo de las políticas por parte de quienes las llevan a cabo en un espacio compartido pero también interconectado transversalmente.

Este peso fuerte del Estado en este momento no debería hacernos perder de vista, sin embargo, que la tarea pasa por luchar dentro y fuera del Estado<sup>33</sup> para convertir las políticas estatales en cada vez más *públicas* en un doble sentido: como representación del interés colectivo, de las necesidades de los actualmente excluidos, pero también como ampliación del campo de responsabilidad de quienes intervienen en el diseño, implementación y evaluación de tales políticas al incorporarse como actores sociales involucrados en estas acciones. Lo cual implica ampliar las posibilidades de diálogo, de mutua valoración y de colaboración efectiva entre funcionarios públicos y organizaciones de la EPS hacia un horizonte de real co-construcción y co-producción de políticas públicas para la construcción de un sistema económico social y solidario.

## Bibliografía

Chiara, Magdalena y De Virgilio, Mercedes, “Conceptualizando la gestión social”, en Chiara y De Virgilio, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros, Buenos Aires, 2009.

II CONAES/Conferencia Nacional de Economía Solidaria, Documento base sistematizado, Consejo Nacional de Economía Solidaria, Brasília, 2010.

Coraggio, José Luis, “Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación”, en Coraggio, J.L., *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2004.

Coraggio, José Luis, “Diagnóstico y política en la planificación regional: aspectos metodológicos”, en Hintze, S., *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.

Fleury, Sonia, “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en Instituciones y Desarrollo 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2002. En <[http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_09](http://www.iigov.org/revista/?p=12_09)>.

França Filho, Genauto, “La política pública de economía solidaria en Brasil”, en Sidney Lianza y Flávio Chedid Henriques, organizadores, *A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*, SOLTEC-UFRJ, RILESS, SENAES, Rio de Janeiro, 2012.

Fontan, Jean Marc, “A favor de una evaluación de quinta generación”, Cuadernos de la ARUCS-ES nº C-18-2005, Québec, 2005.

Forrière, Justine, *La evaluación de la utilidad social. Bibliografía razonada*, Agencia de Valorización de las Iniciativas Socio-Económicas (AVISE), París, 2003.

Hintze, Jorge, “Modelos organizativos y redes institucionales”, Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre. 2007.

Hintze, Susana, “La evaluación en las nuevas modalidades de políticas públicas en América Latina”, Ponencia presentada en el 4º Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”, Buenos Aires, 22/25 agosto, 2007.

Hintze, Susana, *La Política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*, Ediciones CLACSO-CICCUS, Buenos Aires, 2010. Disponible en:

[http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades\\_editoriales/libros\\_clacso/libro\\_detalle.php?orden=&id\\_libro=573&pageNum\\_rs\\_libros=1&totalRows\\_rs\\_libros=560](http://www.clacso.org.ar/clacso/novedades_editoriales/libros_clacso/libro_detalle.php?orden=&id_libro=573&pageNum_rs_libros=1&totalRows_rs_libros=560).

Hintze, Susana, “Políticas públicas/Gestión”, En Cattani, A. D.; Coraggio, J. L. y Laville, J-L., *Diccionario de la otra economía*, Buenos Aires, UNGS-Altamira, CLACSO Coediciones, 2009.

Mendell, Marguerite, “Economía social y políticas públicas: el caso de Québec”, en Vuotto, Mirta, coordinadora, *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

Monasterios, Claudia y Srneć Cynthia, “La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social,” Documento 71, CESOT-UBA, Buenos Aires, sin fecha.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Redes, *Revista de la Universidad Nacional de Quilmes*, Vol. 2, Nº 4, Buenos Aires, 1995.

Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1989.

Red Gráfica Cooperativa, “Ponencia de la Red en el Congreso Nacional de las Cooperativas”, 6/9/2012, Rosario, 2012. Disponible en [http://www.cac2012.coop/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia\\_Red\\_Grafica\\_Cooperativa-1.pdf](http://www.cac2012.coop/wp-content/uploads/2012/09/Ponencia_Red_Grafica_Cooperativa-1.pdf).

Reyes, Bernardo, “Construcción de indicadores para una economía solidaria”, Concept paper redactado para el encuentro del PSES en Dakar, Senegal, del 19 al 21 de Noviembre 2005. Disponible en <http://indicators.socioeco.org/es/documents.php#lancement>.

Rondot, Silvie y Bouchard, Marie, “La evaluación de la Economía Social. Pequeño Compendio”, Cuadernos de la ARUC, Québec, 2003.

Santos, Boaventura, organizador, *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista*, Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro, 2002.

Schein, Edgar, “Culture: the missing concept in organization studies”, *Administrative Science Quarterly*, 41, 1996.

Schwengber, Ângela, “Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da Rede de gestores”, 2004. Disponible en [www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf\\_rede.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf)

Singer, Paul, “La reciente resurrección de la economía solidaria en el Brasil”, en Santos, Boaventura, organizador, *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista*, Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro, 2002.

Sarria Icaza, Ana María, Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil, Tesis doctoral Université Catholique de Louvain, Lovaina, 2008.

Disponible en: [http://dial.academielouvain.be/vital/access/services/Download/boreal:12724/PDF\\_01](http://dial.academielouvain.be/vital/access/services/Download/boreal:12724/PDF_01)

SENPLADES-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Notas para Discusión. Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación, Documentos Conceptuales nº 1, Quito, sin fecha.

SENPLADES, *Guía Metodológica de Planificación Institucional*, Quito, 2012.

SENPLADES, *Guía de formulación de políticas públicas sectoriales*, Documento de trabajo, Quito, 2011.

Vaillancourt, Yves, “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”, Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo/UBA nº 3, Buenos Aires, 2011.

Wautiez, Françoise y otros, “Indicadores de la Economía Solidaria”, en Cattani, Antonio D. organizador, *La otra economía*, UNGS/Altamira/Fundación OSDE, Buenos Aires, 2004.

33 “Las luchas por la producción alternativa deben ser impulsadas dentro y fuera del Estado”. En el primer caso, para no ceder el poder político al poder económico hegemónico y movilizar los recursos del Estado a favor de los sectores populares. Luchar fuera del Estado es necesario para mantener la integridad, no depender de las fluctuaciones del ciclo político y continuar permanentemente formulando alternativas (B.Santos, 2002:68).

