

Título de la ponencia: Las políticas públicas en la sostenibilidad de los agentes y organizaciones de la economía social y solidaria: reflexiones a partir de la experiencia de Venezuela y Brasil

Autor/es: Susana Hintze

Dirección de correo electrónico: shintze@ungs.edu.ar

Pertenencia institucional: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

1. Introducción

En el presente trabajo nos proponemos discutir las condiciones generales de la producción y reproducción de la economía social y solidaria (en adelante ESyS) en América Latina. A partir de los casos de Venezuela y Brasil revisaremos el rol que las políticas públicas cumplen en cada una de ellos, sus alcances y desafíos y fundamentamos la necesidad de avanzar en el desarrollo de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado¹.

La selección de los países-casos se corresponde con la teorización sobre la ESyS aquí adoptada: la importancia de las políticas públicas y el estado, así como de las organizaciones de la sociedad civil en el impulso de esta estrategia.

La valorización y fomento de las organizaciones socioeconómicas basadas en el trabajo asociativo autogestionado y la propiedad colectiva tiene alcances diferentes en los distintos países de la región. En Venezuela la economía social/comunal -con rango constitucional e inscripta en el proyecto político del denominado socialismo del siglo XXI- tiene un fuerte apoyo estatal, expresado en un gran desarrollo normativo, una institucionalidad al más alto nivel (actualmente el Ministerio del Poder Popular para las Comunas) e importantes recursos presupuestarios. En Brasil es significativo el carácter de las relaciones entre actores del estado y de la sociedad civil en la construcción de la economía solidaria. Es allí definitoria la trayectoria de lucha de movimientos sociales que la conforman en la práctica, conceptual y políticamente, confluyen en una organización propia (el Foro Brasileño de Economía Solidaria) y logran incidir en el primer gobierno Lula para establecer un espacio institucional específico (la Secretaría Nacional de Economía Solidaria) e incrementar su presencia en varios otros. Todo ello en el marco de una visión de cooperación/alianza entre estado y organizaciones sociales.

¹ Basado en S. Hintze (2009): "La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en América Latina", Programa de Becas para Investigadores Senior CLACSO-Asdi 2008.

2. Precisiones conceptuales para la interpretación de los procesos

2.1 Sobre la economía social y solidaria

En las páginas siguientes utilizaremos la expresión ESyS reconociendo que la discusión sobre la denominación tiene componentes conceptuales, ideológicos y valorativos e incluso de procedencia geográfica que refieren a un campo en construcción que en América Latina comienza a tomar entidad a fines de la década pasada. Sus contenidos están aún definiéndose y comienzan a expresarse en novedosas formas institucionales en los diferentes países de la región².

La ESyS abarca aquí tanto la llamada economía social tradicional –la larga tradición de experiencias cooperativas y mutualistas- como las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en años recientes que se asumen como de economía solidaria. Entre las más destacadas: emprendimientos comunitarios; emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil, redes de trueque; empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores. En general organizadas en base a formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación y primordialmente orientadas a la reproducción de la vida, en las cuales la reproducción del capital es un medio para conseguirlo y no un fin en si mismo (Hintze, 2003 y 2007).

Hablar de economía social y solidaria en una denominación común no desconoce la complejidad de sus relaciones y la necesidad de la articulación entre sí, en un sistema de economía mixta bajo formas diferentes de regulación de la sociedad, esto es de la economía y la política.

Con distintas perspectivas en la mayoría de países de América Latina se están llevando a cabo políticas de promoción de este tipo de experiencias. De manera simplificada –y reconociendo los riesgos de las clasificaciones polares- estas intervenciones en algunos casos no van más allá de acciones de promoción del autoempleo como medio para la autosustentación, básicamente a través de microemprendimientos. Constituyen una forma más de apoyo a sectores vulnerables excluidos del mercado de trabajo (formal o informal), en el marco de las políticas sociales

² En un intercambio de una lista sobre economías alternativas, levantado por la Revista Otra Economía, un grupo de destacados intelectuales latinoamericanos expuso su interpretación acerca de la mejor manera de denominar a las experiencias y movimientos inspirados por valores solidarios y articulados alrededor del trabajo asociativo. El espectro incluyó *socioeconomía* solidaria (que refiere al concepto de economía imbricada de K.Polanyi y entronca con el movimiento de socioeconomía) y entre los que consideran pertinente seguir utilizando *economía*, el de economía solidaria, economía de solidaridad, economía social, economía del trabajo (Guerra, 2007). En lo que hace a los casos que presentaremos, en Brasil se utiliza *economía solidaria*. En Venezuela la Constitución de 1999 usa la expresión *economía social*, posteriormente las intervenciones de políticas refieren a *economía popular* y luego a *economía comunal*.

asistenciales generalmente con escasos recursos presupuestarios y de gestión. En el otro extremo se encuentran enfoques – en los que inscribimos este trabajo- que además de entender a la ESyS como un conjunto de políticas socioeconómicas (y en ese sentido las incluimos dentro de las políticas públicas en general y no específicamente dentro de las sociales) plantean la posibilidad de conformarla en una *estrategia* que dispute espacios con el capitalismo³.

2.1 Acerca de un sistema público de protección del trabajo asociativo autogestionado

Entendemos aquí por *sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado* a aquel que refiere a la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones socioeconómicas a la vez que a la reproducción de dichas organizaciones⁴.

Al relacionar el desarrollo, profundización y perdurabilidad de formas de producción y reproducción basadas en esta modalidad de trabajo con la necesidad de constitución de un *sistema público* de este tipo nos estamos interrogando sobre el papel del estado y la orientación que deberían asumir sus políticas en el marco de un subsistema de ESyS en dos planos solo separables analíticamente⁵.

Un plano es el que refiere a la **reproducción de las unidades socioeconómicas**. Avanza sobre la pregunta general ¿qué es lo que hace sostenibles a las organizaciones de la ESyS en una etapa transicional con presencia de una economía mixta con predominancia capitalista? y, en particular, ¿cuál es el papel del estado y las políticas públicas en la sostenibilidad?

En la literatura latinoamericana se encuentran diversas posturas, que serán simplificadas en dos en relación con la magnitud y densidad de cuestiones incluidas en la conceptualización de la sostenibilidad: una visión abarcativa, que incluye un conjunto muy extenso de condiciones necesarias para hacerla posible y a diversos niveles; y versiones

³ O que se convierta, a largo plazo, en un alternativa superadora de éste: en esa línea avanza la llamada “economía del trabajo” de Coraggio o la relación que postula Singer entre economía solidaria, trabajo autogestionado y socialismo. En términos de Gaiger (2007:80): “Tomándola sea como un campo de trabajo institucional, como un objetivo de políticas públicas de contención de la pobreza o como un nuevo frente de lucha de carácter estratégico, las visiones, conceptos y prácticas se entrecruzan intensamente, interpelándose y promoviendo la economía solidaria como una *alternativa* para los excluidos, los trabajadores, un nuevo desarrollo, comprometido con los intereses populares, etc., una *alternativa* a la profundización de las inequidades, a las políticas de rasgo neoliberal, en fin, al propio capitalismo”.

⁴ Tomamos como antecedente –razonando por analogía- el concepto de *sistema público de reproducción de la fuerza de trabajo* que Topalov (1979) desarrollara para el capitalismo.

⁵ Enfatizamos el carácter de analítico de estas distinciones por que, desde una perspectiva que tiene como objetivo la reproducción ampliada de la vida, en el largo plazo no resulta escindible la protección de los trabajadores de la consolidación de estas nuevas formas de producción.

que priorizan un conjunto de aspectos que apuntan más al nivel específico de las organizaciones.

Coraggio es un representante de la primera visión y la corriente de la economía solidaria brasileña de la segunda. El centro del argumento de Coraggio es que la sostenibilidad de la economía social y solidaria no puede ser planteada a nivel micro (el/los emprendimientos)⁶. Llevado al extremo ello implicaría aplicarles un criterio de “sostenibilidad económica mercantil estricta”, sin subsidios monetarios de ningún tipo, criterio que en la práctica no es aplicado a las empresas del capital, que reciben muy distintos aportes. En el proceso de transición hacia la economía social y solidaria aboga por una *sostenibilidad socioeconómica* que admita subsidios económicos generalizados, entre ellos, educación, capacitación, exceptuación de impuestos, sistemas de salud, etc., a partir del principio de redistribución progresiva por parte de la economía pública, y también aportes de trabajo u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos (Coraggio, 2005:14).

Para este autor la sostenibilidad de nuevas formas de producción vía organizaciones autogestionadas basadas en el objetivo de la reproducción ampliada de la vida de todos, dependen “no sólo de la voluntad y consistencia de las acciones de los trabajadores y sus comunidades inmediatas”, sino del contexto en el que es central el acceso a bienes públicos no monetizados provistos primordialmente (aunque no solamente) por el estado⁷. A ello agrega que dependerá adicionalmente: “(a) de las capacidades y disposiciones de los trabajadores que cooperan a nivel micro, (b) de sus

⁶ “El problema de la sostenibilidad suele ser planteado a nivel de un emprendimiento, sólo vinculado con otros o con consumidores finales a través de relaciones de competencia/cooperación mediadas por el mercado, y expresada, tal sostenibilidad, en una cuenta de ‘capital’ simplificada que registra en términos monetarios las previsiones de los movimientos y formas de los recursos y flujos económicos. Está muy instalado en el sentido común no sólo del público, sino de técnicos y profesionales así como de los mismos emprendedores, que sostenibilidad significa que ‘cierren las cuentas’ y eventualmente que quede un saldo monetario favorable entre ingresos y gastos” (Coraggio, 2005:8).

⁷ Entre ellos incluye: “la canalización de una parte del poder de compra del estado en sus diversos niveles hacia este sector, una política fiscal progresiva que limite políticamente el enriquecimiento particular y redistribuya de los que más a los que menos tienen, la implementación de normativas jurídico-administrativas que reconozcan y promuevan estas formas autogestionadas, el acceso y la calidad y adecuación de la educación básica, del conocimiento científico-tecnológico, de las condiciones que hacen a la salud, el acceso a una seguridad social que socializa riesgos y asiste en situaciones de indefensión (reduciendo no sólo las catástrofes sino las necesidades de tener reservas para cubrirlas en un contexto de incertidumbre), el acceso a la seguridad personal, el acceso a la ciudad, a la justicia, el derecho de asociación, el derecho a la apropiación de medios esenciales de vida y o producción en función de una racionalidad social y no del interés de las elites, el derecho al pluralismo cultural y en las formas sociales de propiedad (colectivas o no), el derecho a la información fidedigna, la regulación social y política de los mercados para evitar la formación de poderes asimétricos, a la regulación social de la libre iniciativa individual y la acción de fundaciones, ONGs, corporaciones gremiales y muchas otras organizaciones de la sociedad, etc.” (Coraggio, 2005:9).

disposiciones a cooperar y coordinarse entre unidades microeconómicas (nivel meso), (c) del contexto socioeconómico y cultural (distribución y organización de recursos, funcionamiento de los mercados, definición de necesidades legítimas), y (d) de la existencia de una política de estado conducente” (Coraggio, 2005: 8-9).

Como síntesis de la segunda visión puede citarse a los siguientes autores brasileños. Singer señala que “la construcción de un sector integrado de empresas e instituciones que se rigen por los principios de la economía solidaria es condición esencial [...] La construcción de las habilidades dentro de los principios de la solidaridad sería perfectamente posible si cada emprendimiento pudiera financiarse, abastecerse, dar salida a su producción, perfeccionarse tecnológicamente y educar sus miembros en intercambio con otros emprendimientos solidarios” (Singer, 2007:73). En este proceso las políticas públicas son un soporte imprescindible.

Para Gaiger -quien pone el acento en la importancia del emprendedorismo colectivo en el posicionamiento de las organizaciones solidarias en el mercado (Gaiger, 2008)- la consolidación de la economía solidaria depende de “una nueva institucionalización de la economía”, lo que requiere el reconocimiento y legitimación de los sectores asociativos, entre otros medios, reasignando recursos públicos “mediante políticas especiales que valoren las empresas sociales, algo que fue un hecho bastante saliente en la historia de las empresas capitalistas” (Gaiger, 2007:105).

En relación con ese mismo punto pueden mencionarse las “cinco grandes lagunas” que Pochmann considera que tienen un rol crucial para el fortalecimiento de la economía solidaria: el del estatuto legal del trabajo bajo el régimen de la economía solidaria; el modelo de financiamiento; la conformación de una red de producción, difusión de tecnología y extensión técnica; la incorporación de la economía solidaria en el ámbito de las políticas públicas para la industria y el comercio exterior; las compras del sector público y la promoción de redes orientadas a la comercialización y distribución solidaria (Pochmann, 2007:237).

El otro plano se centra en la **reproducción de los sujetos** que trabajan en las organizaciones socioeconómicas de la ESyS. El desarrollo de un sistema público que garantice la reproducción intergeneracional de sus trabajadores debería tomar como antecedente (definiendo sus propias particularidades) a los sistemas de protección actuales. Los mecanismos de seguridad social conocidos son resultado de la lucha de los trabajadores, y si pueden ser discutidos en cuanto a sus modalidades específicas, no deberían serlo como principio y en tanto derecho: en cualquier sociedad las condiciones

de trabajo deben garantizar la reproducción de la vida antes, durante y después del periodo productivo.

Si se aceptara la necesidad de constituir un sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado se abre un amplio debate político, teórico y técnico respecto de las características que un sistema de este tipo debería tener y cuáles serían los contenidos específicos de la protección de los trabajadores de las organizaciones socioeconómicas solidarias.

3. Instituciones y políticas en Venezuela y Brasil

3.1 Venezuela

Al igual que en otros países de América Latina se encuentran en Venezuela extensos antecedentes sobre la economía social, en particular en lo que refiere al cooperativismo. Iniciativas que de todos modos son sumamente inferiores al impulso que reciben a partir del gobierno Chávez. En ese sentido un aspecto significativo a considerar es el hecho que en Venezuela la economía social está incluida en la Constitución de 1999⁸.

Otro aspecto importante es la presencia del tema en el discurso del presidente Chávez⁹. Respecto de la naturaleza de la economía social¹⁰, quienes son sus sujetos protagónicos y las organizaciones en que se apoya su puesta en marcha, a partir del 2004 el énfasis presidencial se centra en su rol para la resolución del desempleo, en tanto problema de las personas, usando como herramienta fundamental la Misión Vuelvan Caras. Propone dar un fuerte impulso al microcrédito y a la formación de cooperativas apoyándolas con subsidios y transferencia de activos. Es una etapa enmarcada en los principios constitucionales, de institucionalización de la economía social/popular vista como una herramienta para la transformación del modelo económico capitalista desde una perspectiva humanista y en el marco del desarrollo endógeno.

En los años posteriores en el discurso de Chávez la economía social va adquiriendo el carácter alternativo y complementario a la economía capitalista que

⁸ El artículo 308 establece: "El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento" <www.constitucion.ve>.

⁹ Lo siguiente está basado en las intervenciones públicas de Chávez en el programa televisivo *A lo Presidente* durante el periodo 2004 (en que se crea el primer ministerio dedicado al tema) y diciembre 2008.

¹⁰ A lo largo del periodo analizado le atribuye diferentes denominaciones y contenidos. Usamos genéricamente *economía social* por ser la expresión que aparece en la Constitución.

también está presente en los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. Toma peso la temática de la economía mixta –compuesta por la economía pública en la que es relevante la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) “recuperada para el pueblo” después de la huelga petrolera, la economía privada y la economía social– en camino hacia el socialismo del siglo XXI. La pequeña empresa cooperativa organizada en relación con los intereses y capacidades de sus integrantes y los recursos públicos transferibles (forma que asumieron en los comienzos los proyectos de la Misión Vuelvan Caras) va siendo complementada y sustituida en el discurso de Chávez por las empresas de producción social, de mayor tamaño, tecnificadas y orientadas a procesos productivos claves, como el abastecimiento alimentario y la diversificación productiva, siempre en el marco del desarrollo endógeno¹¹.

Así el discurso presidencial sobre la economía social transita de la propuesta de una economía abocada a resolver el problema de los sujetos a una cuyo eje es la comunidad; del trabajo cooperativo al cogestionado en empresas y plantas con propiedad social y comunal. La importancia dada en el proyecto bolivariano a los Consejos Comunales (creados en el 2006) como asiento de la participación popular, espacio para el manejo autónomo de las políticas y los recursos, tiene correlato en la visión presidencial sobre la economía social que pasa a denominarse de economía comunal. Hacia comienzos del 2008 le atribuye contenidos ligados a la pequeña producción (como “microeconomía comunitaria socialista”) incluso pasando la responsabilidad sobre las plantas y empresas de mayor tamaño a otro ministerio.

En lo que hace a la organización administrativa actual, la institucionalización de la economía social tiene como antecedente el Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social (MEDES). Fue creado en el año 2002 como Órgano Asesor de la Presidencia de la República en materia de protección y fomento de la economía social, con la finalidad de promover la economía social y participativa, fortalecer el tejido social-productivo, brindar soporte al desarrollo de la justicia social y el bienestar económico.

En tanto ministerio pleno (en su primera versión como Ministerio de la Economía Popular, MINEP) su creación es anunciada en el Programa *Aló Presidente* del 12 de setiembre del 2004. El presidente lo considera como integrante de una nueva

¹¹ La expansión de las cooperativas da un salto impresionante durante el gobierno de Chávez. Según los datos de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP), las cooperativas registradas pasaron de menos de 400 cooperativas en todo el país en 1998 a 131.050 en el 2006 (Alonso, 2007, con datos de SUNACOOOP). El rápido y pronunciado crecimiento de las cooperativas no implica que todas ellas funcionaron. Según Alonso (2007) se estimaba que un 60/70% de las cooperativas registradas no estaban en actividad. Este autor señala que en el 2006 SUNACOOOP disponía de un listado de 38.224 cooperativas con algún grado de actividad. No hay estadísticas sobre las cooperativas en la página de SUNACOOOP a la fecha (<www.sunacoop.gob.ve> acceso 23.7.09).

institucionalidad, resultado de la demolición “del viejo Estado burocratizado, ineficiente, anquilosado, corrupto” que debe dar lugar “al nuevo Estado social de derecho y de justicia”. Anuncia también que el MINEP “va a asumir como tarea fundamental de su existencia la Misión Vuelva Caras¹² integral de la tierra, la capacitación, la organización cooperativa, el crédito, la comercialización, etc., la microbanca” (*Aló Presidente* N° 203, 12.09.04 en <www.alopresidente.gob.ve>).

En marzo del 2007, en el marco del anuncio del “socialismo del siglo XXI” que realizara el presidente Chávez en enero de ese año, el ministerio pasa a denominarse de economía comunal (MINEC). La denominación de economía comunal –tal como señalamos más arriba- expresa la relevancia que el discurso presidencial da a las comunas y consejos comunales en el direccionamiento del proceso político a partir del 2006.

En abril del 2009 el MINEC fue transformado en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Mantiene la responsabilidad de promover la economía comunal sobre la base del “protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo bajo régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular” e incorpora diversas funciones relacionadas al fomento de la participación ciudadana (<www.minec.gob.ve/contenido.php?id=3> consulta 04.06.2009).

3.2 Brasil

El discurso más acabado sobre la economía solidaria, especialmente significativo por el amplio conjunto de actores que intervienen en su elaboración, se encuentra en los Anales de la I Conferencia Nacional de economía solidaria (Anais, 2006). Cabe señalar que la realización de conferencias con participación del estado y actores de la sociedad civil y el establecimiento de consejos para consolidar sus propuestas ha sido característica del gobierno Lula. Una de ellas ha sido la destinada a la difusión, visibilidad y profundización de la economía solidaria.

El Documento Final de la Conferencia considera a la economía solidaria como una alternativa al modelo económico capitalista, cuya lógica se propone cambiar, para lo cual

¹² La Misión Vuelvan Caras, posteriormente transformada en la Misión Che Guevara y luego en Che Guevara Misión Socialista, fue el eje del accionar del MINEP. Para su comprensión es necesario enmarcarla en el sentido y naturaleza de las misiones en la política venezolana. Definidas como “estructuras paralelas” por la oposición, o “estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos” por el gobierno (< www.pdvsa.com> acceso 20.6.08), las misiones son una nueva forma de organizar la gestión de las políticas sociales gestada por el gobierno de Chávez.

cuenta con la emergencia de un nuevo actor social compuesto de trabajadores asociados y consumidores concientes y solidarios, con posibilidad de superar las contradicciones de dicho sistema (Anais, 2006: 59).

La define como un modo de organizar la producción, distribución y consumo orientado a la superación entre capital y trabajo, con base en la igualdad de derechos y responsabilidades de todos los que participan en emprendimientos económicos solidarios, autogestionados y con participación democrática en el ejercicio del poder. Puntualiza que los medios de producción de cada emprendimiento, los bienes y servicios producidos son de control, gestión y propiedad colectiva de sus participantes (Anais, 2006: 57).

Uno de los rasgos distintivos de la economía solidaria en Brasil que –según dijimos en la introducción- definió la elección de este caso, es la existencia de un movimiento social que la reivindica, expresado fundamentalmente en el Foro Brasileño de economía solidaria (FBES). En el 1° Foro Social Mundial, llevado a cabo en Porto Alegre en enero del 2001, la temática convocó a un número apreciable de participantes provenientes de ONG, iglesias, redes, movimientos sociales y organizaciones de trabajadores de empresas autogestionadas. A partir de la necesidad de articular la intervención en este ámbito se constituyó el Grupo de Trabajo Brasileño de economía solidaria.

Durante los dos años siguientes este grupo realizó diversas actividades que en el 2003 (año en que asume Lula por primera vez) confluyen en la constitución del FBES en la Tercera Plenaria Nacional de economía solidaria, momento en que se anuncia también la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES). En esta Plenaria se estableció como incumbencia del FBES la articulación y movilización de las bases de la economía solidaria en el país en torno a la Carta de Principios y la Plataforma de Lucha aprobadas en dicho encuentro. Se definió asimismo la forma de organización y funcionamiento estando el Foro integrado por lo que se denomina “los tres segmentos del campo de la economía solidaria”: emprendimientos de economía solidaria, entidades de asesoría y fomento y gestores públicos que elaboran, ejecutan, implementan y/o coordinan políticas de economía solidaria (“Sobre el Foro Brasileño de economía solidaria” en <www.fbes.org.br>).

Los *principios específicos* en que se basa la economía solidaria para esta organización son: (i) un sistema de finanzas solidarias; (ii) el desarrollo de cadenas productivas solidarias; (iii) la construcción de una política pública en un estado democrático con peso y capacidad suficiente para constituir a la economía solidaria “*em setor econômico da sociedade, distinto da economia capitalista e da economia estatal,*

fortalecendo o Estado democrático com a irrupção de novo ator social autônomo e capaz de avançar novas regras de direitos e de regulação da sociedade em seu benefício” (FBES, Carta de Principios, 2003 <www.fb.es.org.br>).

El organismo específicamente destinado a la economía solidaria en el gobierno federal es la SENAES, Secretaría de Estado ubicada en el Ministerio de Trabajo y Empleo creada en el 2003 con una pequeña estructura. El Secretario Nacional, Paul Singer -un reconocido intelectual y militante histórico del PT- fue propuesto para el cargo por el FBES.

Las intervenciones de la SENAES se plasman en el *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*, el cual comenzó a ser implementado seis meses después de su creación y marca la introducción de políticas públicas específicas para la economía solidaria en el ámbito nacional.

La SENAES reconoce como sus mayores avances: la capacitación de agentes locales de desarrollo solidario; el estímulo a políticas públicas a través de su intervención para la constitución de Centros Públicos de economía solidaria y la formación de gestores públicos estatales y federales; el apoyo a redes y emprendimientos de economía solidaria en todo el país (en *parceria* con bancos públicos) y a la comercialización de cadenas productivas, ferias y la constitución de un Sistema Nacional de Comercio Justo Solidario; la recuperación de empresas por trabajadores autogestionarios; fomento a la formación, asistencia técnica y capacitación cooperativas que actúan con residuos sólidos urbanos (en *parceria* con prefecturas); la creación del Sistema Nacional de Información en economía solidaria basado en un mapeo que permite caracterizar –y sobre todo dar visibilidad- a los emprendimientos económicos solidarios y las entidades de apoyo (<www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_apresentacao.asp> acceso 05.02.09).

Además de la SENAES otros organismos del gobierno federal realizan intervenciones que se relacionan con el fomento de la economía solidaria e involucran a diferentes ministerios¹³: Trabajo y Empleo; Desarrollo Agrario; Desarrollo Social y Combate al Hambre; Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Ciencia y Tecnología; Cultura; Educación; Integración Nacional; Medio Ambiente; de las Ciudades y Minas y Energía.

Las intervenciones en estos ministerios abarcan un amplio espectro: formación y capacitación; asistencia técnica; apoyo a la organización, a la producción, comercialización y consumo (entre los que destacan la alimentación y agricultura familiar);

¹³ La mayoría de ellos forman parte del Consejo Nacional de Economía Solidaria. Constituido en el 2006 está compuesto por tres sectores: gobierno, emprendimientos de la economía solidaria y entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la economía solidaria (Decreto 5811 del 21/6/2006).

acceso al crédito; infraestructura; desarrollo local y regional. Entre los destinatarios de sus intervenciones se encuentra tanto sujetos (trabajadores, en muchas acciones se menciona específicamente a los jóvenes), como organizaciones productivas, comunidades tradicionales, en general de bajos ingresos de la ciudad y el campo.

4. Políticas públicas y mantenimiento del trabajo asociativo autogestionado: reflexiones a partir de los casos

Como indicamos en las páginas anteriores la visión más abarcativa de la sostenibilidad es la expresada por Coraggio, quien pone énfasis en la *sostenibilidad socioeconómica* (Coraggio, 2005) apoyada tanto por aportes provenientes de la economía pública a través de una redistribución progresiva vía subsidios económicos generalizados así como de aportes de trabajo u otros recursos provenientes de la unidad doméstica y la comunidad.

La indagación de todo este conjunto de factores, incluso del análisis de los bienes públicos de proveniencia predominantemente estatal que para este autor incluye una amplia variedad de intervenciones en distintas dimensiones¹⁴ requiere de estudios que exceden este trabajo. Solamente intentaremos una aproximación a estas cuestiones tomando en cuenta algunos de los factores y dimensiones mencionadas (reservando las referencias puntuales a las políticas específicas para el análisis de la segunda visión en aquellos aspectos que son comunes a ambas):

- El contexto socioeconómico, cultural y político de la ESyS ha evolucionado favorablemente en la última década y media en los dos casos estudiados. Claramente en Venezuela desde 1999 hay un contexto político y socioeconómico que ha permitido el desarrollo del trabajo asociativo en dimensiones exponenciales en relación con lo existente al comienzo del gobierno Chávez. El crecimiento de iniciativas y políticas no está todavía acompañado con el cambio cultural que demandan estas nuevas formas de organización del trabajo y la producción: la construcción del sujeto colectivo, la transformación de la subjetividad de sus integrantes, la internalización de valores y principios requieren tiempos y ritmos de más largo plazo que los aquí considerados. En el caso de Brasil el contexto político de la economía solidaria está no solo marcada por la existencia de un gobierno de base popular, sino sobre todo por la adopción de tales valores y principios por parte de un sector organizado por y para la economía solidaria, lo

¹⁴ Ver Coraggio, 2005, en nota 7. Las citas textuales en los puntos siguientes corresponden a dicha nota.

que hace suponer una menor dependencia relativa del contexto político ante un eventual cambio de signo partidario en las elecciones del 2010.

- El acceso a derechos ha mejorado sin duda en ambos países. Los gobiernos Lula y Chávez han logrado una mejoría en “el acceso y la calidad y adecuación de la educación básica, del conocimiento científico-tecnológico, de las condiciones que hacen a la salud”. Las misiones sociales en Venezuela aportan un marco de políticas con fuerte incidencia en la ampliación de derechos. La política de renta básica¹⁵ en general y las de formación para la economía solidaria en particular, son avances destacables en ese sentido en Brasil. Los datos sobre el trabajo no protegido en ambos países –alrededor de la mitad de la población económicamente activa es informal- muestra que es bastante escasa la mejoría en lo que hace al “acceso a una seguridad social que socializa riesgos y asiste en situaciones de indefensión”.

- Las iniciativas jurídico- normativas (“que reconozcan y promuevan estas formas autogestionadas [...] el derecho a la apropiación de medios esenciales de vida y o producción en función de una racionalidad social y no del interés de las elites” tienen una fuerte presencia en el caso venezolano, en el cual distintas formas de propiedad son reconocidas y valorizadas desde la Constitución. El proceso es mucho más difícil en Brasil donde varias leyes para la economía solidaria –sin la profundidad de las venezolanas- llevan un largo plazo esperando ser tratadas por las cámaras.

- Las intervenciones redistributivas y fiscales (“una política fiscal progresiva que limite políticamente el enriquecimiento particular y redistribuya de los que más a los que menos tienen”) no han logrado cambiar significativamente la desigualdad social, a pesar de los avances en los indicadores en la distribución del ingreso durante los gobiernos de Lula y Chávez¹⁶.

¹⁵ Son numerosos los programas sociales desarrollados en Brasil, entre ellos *Fome Zero*, estrategia del gobierno federal para impulsar el derecho a la alimentación de la población vulnerable, a través de la articulación de diversos ministerios. Entre los núcleos centrales de esta estrategia se encuentra *Bolsa Família*, una de las intervenciones de mayor peso en la mejora de los umbrales de pobreza. Es un programa de transferencia condicionada de ingreso, relacionado también a acciones de economía solidaria. A partir del 2004 se han registrado los siguientes cambios: (i) universalización de la cobertura de todas las personas en situación de extrema pobreza (más de diez millones de familias); (ii) ampliación progresiva de las condiciones de educación y salud; (iii) ampliación del nivel de ingreso familiar que define el acceso al beneficio. A partir de 2007 a ello se agregó la recomposición del valor de los beneficios y el aumento de cobertura con la inclusión de los jóvenes de 16 a 17 años (IPEA, 2008c).

¹⁶ En Brasil la extrema desigualdad se refleja en la brecha existente entre el primer y último quintil de ingreso, que es de 24 veces en el 2007, muy mejorada de todos modos respecto de las 34 veces de 1999.

La segunda visión sobre la sostenibilidad de la ESyS que consideramos corresponde a la perspectiva de un conjunto de destacados autores brasileños, que acentúan el nivel micro y meso de las intervenciones de apoyo a la economía solidaria.

Haciendo un ejercicio similar al realizado con la posición de Coraggio, una mirada sobre los casos desde las “cinco grandes lagunas” en las cuales según Pochamnn las políticas públicas tienen un importante papel que cumplir muestra lo siguiente:

- En lo que hace a la regulación pública del estatuto de la ESyS, que permita superar el vacío legal en relación con sus modalidades de producción, comercialización y consumo, Venezuela es el país de América Latina que más ha desarrollado este cuerpo normativo. Las leyes específicas sobre cooperativas, empresas de producción social, monedas y mercados sociales adquieren mayor relevancia en el marco de una constitución que considera el poder popular junto con la división clásica de poderes en las democracias representativas y de la ley de consejos comunales (entendidos como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, que posibilita al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas). Sin embargo aún sin este encuadre, constituyen un antecedente a tomar en cuenta en las luchas de los movimientos de la ESyS por el establecimiento de una legislación que regule sus actividades.

- Pochman (2007:237) señala la necesidad de un modelo de financiamiento adecuado al desarrollo de la ESyS, cuyos agentes no son sujeto de crédito de la banca comercial, ni acuerda con los principios en que ésta se basa. Sobre este aspecto son valiosas numerosas experiencias, entre las que destacan las cajas rurales y bancos comunales en Venezuela y las redes de crédito en Brasil¹⁷, sin embargo no puede hablarse aún de que constituyan un modelo articulado que sirva de precedente a otros países.

- Sobre la conformación de una red de producción, difusión de tecnología y extensión técnica, Pochman (2007: 237) propone junto con el financiamiento y articulación con universidades y otras instituciones de enseñanza, la creación de un organismo dirigido al apoyo y la formación técnica, similar a lo que existe para apoyar la economía capitalista.

En Venezuela la brecha es de 11 veces entre el quintil más pobre y el más rico en el 2007, habiendo sido de 15 veces en 1999 (CEPAL, Anuario Estadístico 2008).

¹⁷ Otra experiencia importante en Brasil es la del Banco Palmas desarrollada por la comunidad de Conjunto Palmeira, en la ciudad de Fortaleza.

Si bien en ninguno de los casos estudiados existe una institución de esta característica, una experiencia relevante en Brasil es la de UNITRABHALO y el Programa Nacional de Incubadoras Populares, así como las acciones de apoyo de los organismos de la Central Unica de los Trabajadores (UNISOL, ADS). En el caso de Venezuela esto no apareció problematizado, y si en cambio es cuestionada la capacidad del Instituto Nacional de Capacitación y Educación para aportar significativamente en este plano.

- <Respecto de la incorporación de la ESyS en el ámbito de las políticas públicas para la industria y el comercio exterior, las iniciativas en comercio exterior de la economía solidaria se enmarcan en las redes de comercio justo en Brasil (apoyadas por SENAES); no se detectaron referencias a esto en Venezuela. Es de todos modos razonable en este país, dado el fuerte peso que tiene las importaciones de bienes de consumo, en particular de alimentos, el esfuerzo de las políticas de economía social está orientado a abastecer el mercado interno y disminuir la dependencia alimentaria. Esto es particularmente importante en lo que hace a las empresas de producción social, cuyas plantas de alta tecnología (de matriz iraní) son preponderantemente alimentarias.

- En relación con las compras del sector público –aspecto también destacado por Coraggio- y la promoción de redes orientadas a la comercialización y distribución solidaria Pochmann (2007:238) señala la necesidad de revisar la normativa para permitir la inclusión de este sector. Este punto es considerado en Venezuela y de hecho las empresas de producción social tienen como principal demandante al estado, dentro del cual PDVSA tiene un influyente papel, siendo una experiencia a tener en cuenta en otros países de la región.

Lo reseñado en los puntos anteriores constituye sin duda avances significativos, necesarios pero todavía claramente insuficientes desde cualquiera de las dos visiones consideradas sobre la sostenibilidad de las organizaciones de la ESyS. Expresa la importancia de lo alcanzado y lo que todavía falta por construir.

Respecto del otro plano a tener en cuenta en el marco de las acciones necesarias para constituir un sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado referido a la reproducción de los sujetos colectivos, no surgen de los casos avances importantes a rescatar.

En términos de los debates sobre la sostenibilidad, la situación de la protección de los trabajadores es planteada en Coraggio dentro de su concepción de la reproducción ampliada de la vida como objetivo de la economía social y del trabajo. Sin embargo no

tiene peso en el campo teórico reseñado, dentro del cual el tema de la sostenibilidad es remitido mayoritariamente a las organizaciones con escasa atención a lo que hace a sus agentes.

Más allá de regulaciones históricas sobre el trabajo autónomo en ambos países, los casos muestran unas pocas menciones al plano de los derechos y la protección de los sujetos en los discursos sobre la economía solidaria en Brasil; no tiene entidad en los reseñados en el caso venezolano. Como tal no es un problema abordado por las políticas, ni se registran modalidades especiales de protección de los trabajadores asociativos autogestionados. Claramente forma parte aún de las cuestiones que la ESyS tendrá que enfrentar en el futuro¹⁸.

Es claro que la coyuntura sociopolítica, económica y cultural en que se desarrollan estas políticas en cada país, son sumamente distintas. La relación entre actores públicos y de la sociedad civil son diametralmente distintas: el socialismo (del siglo XXI o de cualquier otro signo) no forma parte del horizonte del presidente Lula, pero con este nombre o como proyecto contrahegemónico y emancipatorio, está presente en las postulaciones del movimiento de la economía solidaria en Brasil. En Venezuela la propuesta de la economía social en su forma inicial diseñada por la Constitución Bolivariana de 1999, se transformó en la economía popular/comunal engarzada en el proyecto del socialismo del siglo XXI. Sin embargo aún no ha echado todavía las raíces en la sociedad que según Polanyi son necesarias para convertirla en una economía institucionalizada.

Para Polanyi (1976) la institucionalidad de la actividad económica confiere *unidad y estabilidad*, da lugar a una *estructura* con una *función* determinada en la sociedad y modifica el lugar de la actividad económica en ella. Si tal como considera este autor, la economía humana está integrada y sumergida en instituciones de tipo económico y extraeconómico, puede conjeturarse que, por el momento y en términos comparativos, en el caso venezolano el mayor peso de la economía comunal se encuentra en sus contenidos extraeconómicos: los valores y principios que expresa como parte de un nuevo modelo de sociedad, más que por sus alcances económicos y sociales (entre otros, alimentar a los sectores populares, disminuir significativamente las importaciones).

Una real, efectiva participación requiere una organización social, que no puede ser construida por el puro voluntarismo político-normativo y –como muestra el caso brasileño–

¹⁸ Algunas de estas cuestiones están presentes en el seminario internacional realizado en noviembre 2008 en Montevideo sobre “Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social. Análisis desde la economía popular y solidaria” <http://www.economiasolidaria.org/files/Programa_Seminario_Kolping.pdf> acceso: 15.05.09.

cuya estructuración y movilización tampoco garantiza *per se* la consecución de sus objetivos en la esfera pública¹⁹.

En el caso venezolano el rol predominante del estado es a su vez producto de las características de una sociedad en que los movimientos sociales no han alcanzado el peso y la densidad de las de otros países de la región. Para los que critican el estatismo bolivariano, vale recordar con Lechner que el estado se conforma por medio de las relaciones sociales y, a su vez, las constituye. Si no existe una sociedad civil previa e independiente del estado, ni una separación orgánica entre estado y sociedad civil (Lechner, 1981), el estado bolivariano se está construyendo en su relación con una sociedad civil con sus características presentes y sus potencialidades en desarrollo a partir de una legislación que impulsa la organización y participación popular. De la dinámica de esta relación depende la futura imbricación de la economía comunal en la economía y la sociedad venezolana.

Reiteramos la importancia de considerar en el análisis de estas cuestiones las dificultades que enfrenta el manejo de la ecuación tiempos políticos-tiempos sociales-tiempos técnicos: los señalamientos aquí hechos deben ser leídos como propuestas para mejorar el futuro, más que como expectativas de que las limitaciones detectadas podrían haberse resuelto en el escaso tiempo en que estas políticas vienen siendo realizadas. Con sus virtudes y defectos constituyen sin duda una rica cantera de experiencias para el resto de los países de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Anais I Conferencia Nacional de Economía Solidaria 2006 (Brasilia). En <www.fb.es.org.br>.

Alonso, Osvaldo 2007 *Nuevas Formas de Propiedad y de Gestión de las Organizaciones en la Transición hacia el Socialismo del Siglo XXI* (Caracas: ILDIS).

Coraggio, José Luis 2005 "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria", Ponencia presentada en el Encuentro "El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad." Universidad de Buenos Aires, 2 - 5 de agosto.

Gaiger, Luis Inácio 2007 "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas" en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS-Altamira).

¹⁹ Al respecto ver el trabajo de Mendell (2007: 38) sobre la co-construcción de políticas en Québec, proceso que define como *dialógico, democrático y multi-stakeholders*.

Guerra, Pablo (org.) 2007 "Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo. Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual" en Revista *Otra Economía*, Vol. I, N° 1, 2º semestre.

Hintze, Susana (ed.) 2003 *Trueque y Economía Solidaria* (Buenos Aires: UNGS- Editorial Prometeo).

Hintze, Susana 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).

Lechner, Norbert 1981 "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado" en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 43, N° 3, julio - setiembre.

Mendell, Marguerite 2007 "Economía social y políticas públicas: el caso de Québec" en Vuotto, Mirta (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (Buenos Aires: Prometeo).

Pochmann, Marcio 2007 "Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana" en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS-Altamira).

Polanyi, Karl 1976 "La economía como actividad institucionalizada" en Polanyi, Karl, Arensberg, C.M. y Pearson, H.W *Comercio y mercado en los imperios antiguos* (Barcelona: Labor Universitaria).

Singer, Paul 2007 "Economía solidaria. Un modo de producción y distribución" en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS-Altamira).

Topalov, Christian 1979 *La urbanización capitalista* (México: Editorial Edicol).