




INSTITUTO DE  
HUMANIDADES

# CHILE EN TIEMPO CONSTITUYENTE

**MATERIAL N° 2**

Edición del conversatorio convocado por la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria de Chile (RUESS Chile), Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Universidad Católica del Maule.

30 de septiembre, 2020.



## ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA: LEYES Y POLÍTICAS

Experiencias y aprendizajes  
para una nueva Constitución  
en Chile

EDITORES:

Eduardo Letelier y Raúl González

AUTORES:

A. Acosta (Ecuador)

H. Almirati (Uruguay)

R. Daza (Argentina)

L.I. Gaiger (Brasil)

D. Mejías (Ecuador)

F. Wanderley (Bolivia)

## AGRADECIMIENTOS

*A la Red Intercontinental de Promoción de Economía Social y Solidaria – Latino América y el Caribe (RIPESS LAC).*

## PRESENTACIÓN



**Eduardo Letelier**

*Universidad Católica del Maule*

*Facultad de Economía y Ciencias Sociales*

El conversatorio *“Procesos Legislativos de Economía Social y Solidaria en América Latina: Experiencias y Aprendizajes para una Nueva Constitución de Chile”* corresponde a una iniciativa convocada por la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria de Chile (RUESS Chile), organización creada en el año 2017 que reúne a académicos e investigadores de una treintena de universidades a lo largo del país. Es así como RUESS Chile busca promover la colaboración de académicos, investigadores, estudiantes y promotores, con iniciativas, emprendimientos o comunidades, en torno a la generación y difusión del conocimiento sobre iniciativas que impulsan una economía social y solidaria.

La actividad se desarrolló el 30 de septiembre del 2020 y contó con la colaboración de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria – Latinoamérica y el Caribe (RIPESS-LAC), el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Católica del Maule y el Instituto de Humanidades de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

En el conversatorio participaron como panelistas, académicos, investigadores,

activistas y amigos de diferentes países hermanos, que generosamente se dispusieron a compartir sus reflexiones sobre los procesos de incidencia legislativa a favor de una economía social y solidaria, impulsados en cada uno de sus países.

La presente publicación se inicia con la contextualización realizada por Raúl González, académico de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, relativa a la ubicación de este coloquio en el marco de la coyuntura político constitucional de Chile. Posteriormente, se presentan las intervenciones de Fernanda Wanderley, Helena Almirati, Rubén Daza, Diego Mejías y Alberto Acosta, quienes serán presentados en cada una de sus participaciones y a quienes agradecemos sus valiosas reflexiones. La publicación cierra con la síntesis del debate que se abrió luego de la ronda de intervenciones de los panelistas, buscando generar aprendizajes para el proceso constituyente de Chile. Esto fue realizado por Raúl González y Eduardo Letelier.

En la edición de esta publicación hemos solicitado la revisión de cada panelista y solamente hemos modificado la transcripción en la medida que esto sirva a una mayor fluidez y claridad de las respectivas intervenciones. Del mismo modo, hemos

reunido en un único texto la intervención principal y los comentarios o respuestas surgidas de las preguntas de los asistentes, según la moderación realizada. Con todo, cualquier omisión u error es de responsabilidad de los editores.

Este conversatorio fue una de las actividades que RUESS Chile se propuso para el período, buscando fortalecer el diálogo político con los actores de la economía social y solidaria en Chile y que culmina a mediados del 2021 con la organización de un Congreso Nacional de Economía Social y Solidaria.

## ÍNDICE

I.	Contextualización .....	5
II.	Intervenciones de Panelistas.....	8
1.	Las economías solidarias y comunitarias en la Constitución de Bolivia .....	8
	Fernanda Wanderley.....	8
	Pregunta para Fernanda Wanderley .....	10
2.	La Ley de Economía Social y Solidaria del Uruguay .....	11
	Helena Almirati.....	11
	Pregunta para Helena Almirati.....	13
3.	La iniciativa de ley provincial de fomento y desarrollo de la economía social y solidaria en Argentina.....	15
	Rubén Daza.....	15
	Pregunta para Rubén Daza .....	17
4.	La lucha del movimiento social por un marco legal para la economía solidaria en Brasil....	18
	Luiz Inácio Gaiger .....	18
	Pregunta para Luiz Inácio Gaiger.....	21
5.	El reconocimiento constitucional de la economía solidaria en Ecuador .....	22
	Diego Mejías.....	22
	Pregunta para Diego Mejías .....	24
6.	La economía social y solidaria en la constitución y en las políticas públicas de Ecuador.....	25
	Alberto Acosta.....	25
	Pregunta para Alberto Acosta .....	28
III.	Pregunta general para los panelistas .....	30
IV.	Reflexiones y aprendizajes a partir del Conversatorio .....	34
	(de cara al proceso instituyente y constituyente de Chile) .....	34
1.	Brechas, mediaciones y refracciones entre marcos legales y políticas .....	34
2.	Diversidad, fragmentación y tensiones de la ESS .....	36
3.	ESS y Estado: entre la sinergia, el desconocimiento y la cooptación .....	37
4.	Posición de la ESS en el sistema socio-económico .....	38

## I. CONTEXTUALIZACIÓN

**Raúl González**

Universidad Academia Humanismo Cristiano  
Instituto de Humanidades



En primer lugar, agradecer y saludar con mucho cariño a nuestros invitados en nombre de la RUESS, de mi universidad Academia de Humanismo Cristiano, de su Núcleo de Investigación de la Economía Social y Solidaria y desde el Instituto de Humanidades, unidad a la que pertenezco dentro de la universidad.

Muy rápidamente- porque tenemos muchos invitados y es interesante escucharlos a ellos- quiero remarcar algunas cosas que me parecen importantes para precisar el lugar (Chile), en su sentido espacial y temporal, donde van a dirigir sus palabras. Me referiré a dos materias: la realidad general de Chile y, en segundo término, una pequeña nota sobre la institucionalidad de la economía social y solidaria.

Sobre la situación general chilena creo que hay tres nociones que nos pueden ayudar a ordenar y a situar el tiempo que vivimos. La referencia o eje de ellas es el estallido social, generado en (y a partir de) octubre del 2019.

Primero, debemos entender este estallido social como un *acontecimiento histórico*. Entiendo por este concepto como la nominación de una situación que, al ocurrir, hace emerger contextos, ideas, subjetivaciones, representaciones y

emociones que son nuevas, que nacen con la situación y lo definen como acontecimiento. Esto, no niega que este acontecimiento se funde en fenómenos de tiempo más largo y que actualice contradicciones y malestares anteriores, incluso antiguos, pero no se circunscribe a ello, sino incluye un componente emergente. Esto en algún momento quedo “velado” con la pandemia, pero finalmente se demuestra claramente que está presente en la actual atmósfera chilena.

Lo segundo, es que al ser un acontecimiento histórico que se pronuncia sobre -y agita- estructuras profundas de la sociedad actual, reclama respuestas que se ubiquen en ese nivel, a esa altura. Es lo que prefiero llamar, en este momento, necesidad de *ideas referenciales* que muestren horizontes con implicancias presentes, hacia donde dirigirse. No hablo de modelos ni de sistemas, sino de ideas referenciales de plazo mediato, que estén a la altura de lo que se actualiza y emerge del estallido social, lo que obliga a una visión con cierta integralidad, profundidad, que incorpora múltiples dimensiones, de la sociedad que queremos construir.

Lo tercero es que este acontecimiento histórico, esta necesidad de ciertas ideas

referenciales que actúen como horizonte y como orientación práctica presente, conducen a una tercera noción que es la de *proceso transicional*. Esto lo entiendo como un tiempo de cambios; como un que deben ir construyéndose nuevas realidades institucionales, éticas, organizacionales, productivas, valóricas, participativas, de propiedad, ecológicas, etc. Por supuesto, que desde un punto de vista histórico esto nunca termina; pero hay tiempos en que esto cobra una densidad o intensidad mayor y, como en el caso chileno, está compuesto -aunque no solo referido- a un cambio constitucional que es más o menos evidente que ocurrirá<sup>1</sup>. Este aspecto transicional, supone no solo la manera en que pueden ir ocurriendo cambios, sino muy fundamentalmente, como se van constituyendo fuerzas por el cambio, como se van configurando acuerdos y mayorías. Creo que ese es el marco fundamental del Chile en que estamos hoy.

Una segunda materia tiene que ver con la propia realidad, en particular institucional, de la Economía Social y Solidaria (ESS) en Chile, lo que también nos entrega elementos de contexto para situar estas conferencias de latinoamericanas y latinoamericanos respecto de sus experiencias nacionales. Siendo muy breve, en Chile tenemos una experiencia débil desde el punto de vista institucional respecto de la economía social y solidaria. Tenemos, sin duda, algunos aspectos comunes con otros países latinoamericanos como el surgimiento de

experiencias mutualistas en la segunda mitad del siglo XIX; el surgimiento de leyes sobre cooperativismo en las décadas del 20 en el siglo XX; el surgimiento de un comunitarismo o vecinalismo urbanos en los años 60 y 70 (autónomo y propiciado por los Estados); algo de cooperativismo campesino asociado a reformas agrarias parciales también en esos años; las estrategias y organizaciones de sobrevivencia en el mundo popular urbano en los 70 y 80. Y recientemente, el aumento de experiencias de comercio justo, consumos responsable, agroecología o la revalorización de prácticas económicas comunitarias de los pueblos indígenas.

Pero, en varios países latinoamericanos, como los aquí presentes, esto ha tenido una magnitud y unas expresiones institucionales, sobre todo en los decenios recientes, de gran importancia. Hay una historia chilena que, aunque no se ha construido plenamente aparece como bastante débil en comparación al resto de América Latina. Sin embargo, ello no ha impedido que desde esa perspectiva y desde determinadas redes y encuentros, la cuestión del lugar de la ESS en una nueva constitución, en eventuales entidades y normas, que la fomenten o simplemente la reconozcan, se ha tornado importante. Además, porque muchos reclamos y descontentos con un sistema que posiblemente haya sido el más neoliberal del continente, pueden y debiesen ser recogidos

base era la construida bajo la dictadura militar, aunque había tenido algunas modificaciones posteriores. Asimismo, con un porcentaje incluso mayor, se aprobó que para ello se formara una entidad constituyente plenamente elegida para tal efecto.

---

<sup>1</sup> Pocas semanas después de este encuentro, se realizó en Chile el plebiscito acerca de si se decidía elaborar, o no, una nueva constitución. Casi el 80% aprobó la necesidad de una nueva constitución que reemplazara la que existía, cuya

por la ESS como parte de una economía plural.

Entonces, estamos en un momento potencialmente transicional, con la necesidad de ideas referenciales necesarias como resultado del estallido social, en tanto acontecimiento histórico. En ese terreno, el cómo van a “concurrir” las perspectivas y las ideas de la economía social y solidaria es algo muy importante. Sabemos que esto tiene muchas dimensiones y que no se circunscribe a entidades, instituciones o normas; pero sabemos que tiene una dimensión en la esfera de lo normativo, de las leyes, de las constituciones. Dimensión que puede ayudar a la invisibilidad o la desvalorización de la ESS

o, por el contrario, pueden ayudar a que gane lugares que no ha tenido en el Chile del pasado. Nos interesa, por lo tanto, vuestra experiencia al respecto.

Las intervenciones de ustedes se ubican en esos terrenos que he sintetizado. Se que todo ello es el algo amplio, que incorpora muchos factores e historia, pero no me cabe duda que lo que ustedes digan, por lo que representan respecto de sus experiencias nacionales, va a tener mucha importancia y resonancia para quienes en Chile están preocupados y ocupados en estas materias. Para nosotros tienen un gran sentido práctico y utópico esta conversación.



## II. INTERVENCIONES DE PANELISTAS

### 1. LAS ECONOMÍAS SOLIDARIAS Y COMUNITARIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA



FERNANDA WANDERLEY

*Directora del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas  
Universidad Católica de Bolivia*

Para entender la experiencia boliviana es importante empezar explicando la energía social que ha llevado a los cambios constitucionales, normativos y legislativos en Bolivia al inicio del siglo XXI.

Lo primero es entender que los tejidos comunitarios familiares y asociativos en general tienen en Bolivia gran importancia y larga tradición. Tenemos gobiernos comunales en formato de sindicatos agrarios, capitanías, sindicatos y gremios de trabajadores, cooperativas, juntas vecinales, organizaciones económicas campesinas y asociaciones, todos con una larga trayectoria en Bolivia.

A partir de los años 80, principalmente con la marcha indígena de 1990, se empieza una importante movilización alrededor de la identidad étnica y la recuperación de la autonomía en relación al estado. Se van sumando nuevos movimientos y actores sociales, y se va generando la masa crítica para reivindicar una nueva Constitución Política del Estado.

El movimiento de economía social, solidaria y comercio justo genera varios tipos de plataformas a lo largo de los años 90 y 2000. Esta diversidad de plataformas comparte -pese a sus diferencias- una motivación primaria, que es:

“la necesidad de generar colectivamente sus propias fuentes de ingreso y formar parte de un proceso de producción y sociabilidad que, sumado a los referentes de identidad étnico y cultural y su pertenencia a sectores diferentes de la economía popular son factores que contribuyen a una cohesión mayor o menor del grupo”.

Toda esta energía social y reclamo por una nueva Constitución y que, además, tienen la característica de ser una solicitud de refundar el Estado, de refundar la economía con base a la fuerte crítica a la economía neoliberal, fue canalizada por el partido MAS (Movimiento al Socialismo) el cual llega al poder en 2006. Se abre una nueva etapa de reformas políticas económicas con el propósito precisamente de superación del modelo neoliberal y la refundación del Estado.

La Constitución fue aprobada en 2009 previo un proceso constituyente con una participación ciudadana muy plural y popular. Pese a toda esta energía social, Bolivia no contaba con una masa

crítica de los académicos o de pensadores sobre cómo avanzar una economía alternativa desde el punto de vista de políticas públicas. Finalmente, la nueva Constitución Política del Estado propone la economía plural, que no era un concepto desarrollado en redes académicas y surge en las negociaciones en la Asamblea Constituyente.

Se propone un modelo de economía plural constituida por cuatro formas de organización económica según la constitución: (1) la comunitaria, son sistemas de producción y reproducción de la vida social fundada en los principios y la visión propia de los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos. No hay que olvidar que Bolivia tienen alrededor del 45% de su población con una identidad étnica según el último censo de 2012; (2) una economía estatal, de las empresas y entidades económicas de propiedad estatal; (3) empresas privadas y (4) de las cooperativas.

A partir de la Constitución de 2009 se aprueban diferentes leyes. Entre estas, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización en 2010, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien en 2012, entre otras que establecieron las nuevas bases del Estado. También se ha seguido la aprobación de varias leyes que fueron promovidas por los diferentes actores de la economía comunitaria, cooperativa, social y solidaria, y cada una de estas leyes representa un tipo de actor económico: La Ley 144, de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en 2011 de los gobiernos comunales; la Ley 306 de Promoción y Desarrollo Artesanal del 2012 de los artesanos; la Ley 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria en 2013 de las asociaciones de productores agrícolas y la Ley General de Cooperativas de 2013 de las cooperativas mineras principalmente. A ellas se suma un conjunto de normas adicionales (leyes y reglamentos).

Lo que llama la atención precisamente, es la proliferación de leyes particulares para cada grupo y no una ley integral. Esto refleja las dificultades de coordinación entre actores para la representación o la construcción de una plataforma intermedia de relacionamiento con el Estado, lo que ha replicado y profundizado la relación bilateral de cada actor con el gobierno de turno.

También podemos ver brechas importantes entre los avances constitucionales, legales y las políticas efectivamente implementadas. Lo que se observó en Bolivia fue que, pese a que estas leyes pasaron, el gobierno continuó con una visión tradicional sobre la economía dividida en dos sectores: sector estratégico constituida por hidrocarburos y minería, y el sector generador de empleo donde estarían todas las otras formas de economía. Esta es la nomenclatura usada por el gobierno de turno del MAS en los planes de gobierno.

Entonces se notó un limitado avance institucional de políticas públicas para promover la economía comunitaria, social y solidaria. Los programas dirigidos a estos actores permanecieron fragmentados y marginales a las políticas económicas. De igual manera predominaron la economía estatal y economía privada como los motores de la economía. Otro indicador importante de la insuficiente atención a estas otras formas de economía es la carencia de estudios y mapeos sobre esas economías. También es importante remarcar que durante los 14 años del gobierno del MAS (2006-

2019) se acentuaron los conflictos sociales entre los actores de la economía social, comunitaria y cooperativa. Esto es reflejo de la fragmentación y la incapacidad de una acción colectiva realmente coordinada. No menos importante fue la pérdida de autonomía de los actores de la economía social y solidaria en relación al Estado; hubo un proceso de cooptación a través del empleo en el sector público y el ejercicio de la práctica de prebendas y de clientelas en un contexto de polarización y bajo la lógica de amigo-enemigo.

## **PREGUNTA PARA FERNANDA WANDERLEY**

---

***Hablas de la emergencia de un proceso en Bolivia con una enorme energía social en la base de un proyecto de cambios. La pregunta es ¿qué ha pasado con esa energía social desde el ángulo de una economía más asociativa, más comunitaria? ¿qué comparación puede hacerse entre esa energía inicial y el momento actual? ¿se consolidaron esas energías, se concretaron en cambios? ¿son energías que siguen en pie, que están ahí flotando, o hay un debilitamiento?***

En todo ese periodo no se generó una plataforma intermedia de articulación de los actores u otro tipo de espacio de articulación. Se fueron respondiendo a las demandas de cada actor con base en el intercambio de apoyo político y eso generó una pérdida de autonomía de los actores, una fragmentación y una pérdida de agenda. Si hoy vemos las demandas de estos actores, observamos que no cambiaron y, por lo tanto, efectivamente no superaron los problemas. Esto constituye una situación realmente preocupante.

Todo eso se complica con la identificación étnica y hasta de clase con el anterior gobierno del presidente Evo Morales y con el MAS, el cual siguió una lógica de amigo-enemigo. Esto es, esos actores se vieron en la situación que si generaban cualquier crítica ya eran puestos como enemigos y eso les obligó a no ejercer voz, y los que ejercieron voz, principalmente algunos representantes de los pueblos indígenas fueron clasificados como enemigos.

El gobierno del MAS utilizó un recurso muy grave: crear una organización paralela a las existentes cuando reclamaron el cumplimiento de la Constitución y de los compromisos políticos del Gobierno. Estas nuevas organizaciones oficialistas deslegitimaron completamente la representación de las organizaciones realmente legítimas. Esto generó una situación de profundo debilitamiento de esta agenda.

## 2. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA DEL URUGUAY

HELENA ALMIRATI

*Miembro de la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria del Uruguay y del capítulo latinoamericano de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS.LAC)*



Quiero saludar y agradecer la actividad y su oportunidad para este momento.

Primero vamos a destacar algunos pasos en el proceso hacia la ley de economía social y solidaria (ESS) que se votó el 8 de diciembre pasado. Si bien hay grandes antecedentes de legislación en Uruguay vinculados a la ESS, los hitos más importantes son: la promulgación de la Ley General de Cooperativismo en 2008- ahí estuvo en debate si se legislaba sobre economía solidaria o no- donde se forma el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) que también estuvo en debate si era INACOOOP o INACOOOPES. Finalmente queda como INACOOOP y la ley queda referida al cooperativismo.

En todos estos años hay dos leyes que nos parecen interesantes de destacar y que queremos compartir. Una, es la ley del Fondo para el Desarrollo de la ESS y los autogestionados (FONDES) que, si bien ya existía como decreto, se vota en el 2019; otra es una ley de agroecología que también se vota en el 2019 antes de la ESS.

En el proceso después de la votación de la Ley General de Cooperativismo se inicia un movimiento desde nuestra organización, que se llamaba “hacia una ley de economía solidaria”. Para ello, hicimos un conjunto de actividades bien descentralizadas en territorios. Cada vez que nosotros lo hacíamos invitábamos a las otras organizaciones, a los parlamentarios y a los directivos de las políticas públicas.

Ahí pasaron varios años en los cuales comenzamos a observar que había algunas tensiones. Esto representa un punto de inflexión que creemos que aportó a la ley actual. Tomamos estas tensiones y fuimos por el camino ya no de profundizar qué ley queríamos, sino por cuales eran los problemas por los que no estábamos teniendo la ley.

Uno de ellos- aunque no era el más grande- era que íbamos hacia una ley de economía solidaria y ya en el gobierno había alguna oficina o departamento de economía social en el Ministerio de Desarrollo, es decir, había ya desde el gobierno una mirada en la economía social. Nosotros, estábamos convencidos de que debería haber ley y fuimos por ese camino que, como decía un

eterno dirigente del cooperativismo y la economía solidaria (Juan José Sarachu) “se trata de un sector que necesita tanto desarrollo que bien merece una doble adjetivación”. Nosotros, si bien en las organizaciones sociales nuestras y a nivel social no se habla de la economía social, ni nadie se identifica como tal, fuimos por el camino de ir por creación de la ley de economía social y solidaria.

En función de ella, fueron varias las tensiones más importantes que identificamos y pusimos arriba de la mesa para analizarlas. Una primera, fue la tensión entre el cooperativismo y la economía social y solidaria. Esto constituía una gran traba en ese momento. Ahí profundizamos en ella y una de las cosas interesantes es que llegamos a una conclusión que sin duda en la academia habría que profundizar aún más.

La idea es que cuando se desarrolla la economía social y solidaria no compite con el cooperativismo, al contrario, el cooperativismo se fortalece. Creo que eso fue un gran descubrimiento que comenzó a destrabar nuestro relacionamiento con el cooperativismo y a mostrar una sinergia y una vía común.

Otra de las tensiones fue sobre quién integraba la comisión encargada de la Ley de ESS. ¿quién la integra? Terminamos yendo por el camino de la flexibilidad y no tensionar la definición de la ley. Para nosotros, la definición de la ley era muy importante- y otros aspectos que voy a señalar- y era importante que se integraran los que cumplían con la definición. Entonces se integran, finalmente, las asociaciones civiles, las organizaciones sociales, redes de economía solidaria, etc.; pero también el cooperativismo, autogestiones y las mutuales, que fue la última organización figura que se integra, por las características peculiares que presenta.

Otra de las tensiones que debimos resolver es ¿dónde se van a generar las políticas públicas de la economía solidaria? Esta es una de las cuestiones más importantes que luego se integra a la ley. Es el tema de crear un consejo nacional que transversalice y que esté en todos los ministerios; si bien la política está centrada en el Instituto Nacional de Cooperativismo, logramos una ley que transversalizara las políticas públicas.

Una última tensión que creemos es importante, para nosotros era fundamental, era el relacionamiento de la política pública con las organizaciones sociales.

Cuando se vota la ley en el último día de la gestión parlamentaria pasada, y ya lograda, podemos destacar de ella varias cosas. Primero, las definiciones que nosotros abrazamos de la primera a la última, con las comas y los puntos que tienen, está marcada por una idea de una economía sistémica que incluye lo social y cultural; que pone en el centro a la persona, con primacía ante el capital.

Además, se crea un Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria el cual está integrado por las organizaciones sociales y todos los ministerios. Creemos que es un muy buen organismo y con muy buenas potestades, una de estas es convocar anualmente a una convención nacional. Nosotros creemos que con ley o sin ley tenemos que hacer una convención de todas las organizaciones y de todos los organismos de política pública.

Al respecto, quiero destacar algunos aspectos. Por un lado, compartimos en general, los aspectos de fomento, de desarrollo, de política pública, en relación a los temas de género, de juventud que marca la ley. Sin embargo, por otro lado, algo que no se resolvió muy bien es el tema de la educación. Para nosotros desde el principio había un artículo que era “incluir a lo largo de todo el proceso educativo la economía social y solidaria y sus valores”. Esta frase para nosotros es consigna; pero, finalmente, se cambió y la ley dice “se podrá incluir...”. Nosotros concebimos que se puede incluir siempre, no se precisa poner esa frase en una ley para incluirla; pero bueno, hasta ahí paso y nosotros creemos que el mejor logro es que se votara ese día la ley.

Para terminar, queremos hacer algunas propuestas; saludando esta actividad y sin duda el relacionamiento histórico que tenemos con Eduardo Letelier y varios de los que están acá. La primera es que creemos que es hora de tener un ámbito de relacionamiento en relación a la legislación y las políticas públicas permanente, o sea, es hora de que en algún lugar podamos encontrar todos los proyectos de ley y las leyes que existen. Nosotros cuando trabajamos en esto encontramos cuatro proyectos que por distintas cosas los abrazamos y nos sirvieron. Creemos que hay que hacer el rescate histórico de estos proyectos y que tiene que haber un encuentro y contacto permanente, para caminar entre quienes estemos trabajando en políticas públicas.

La segunda propuesta es que nosotros estamos impulsando una ley hacia el día del consumo responsable, este es a nivel mundial el 15 de marzo. Nosotros no queremos inventar un nuevo día; creemos que es un día donde podemos actuar en conjunto. La definición de consumo responsable que nosotros abrazamos es una práctica de economía solidaria y creemos que es un espacio de desarrollo en la educación. Para nosotros una ley del consumo responsable no es solo reflexiona a actuar ese día o quizás esa semana, sino, legislar que en las escuelas se eduque sobre consumo responsable, una educación democrática enseña que hay distintas formas de consumir y después que elijan.

Entonces, la propuesta es impulsar de alguna forma- con legislación del día de consumo responsable o no- algunos días donde todos podamos hacer algunas acciones en común. Nos parece una posibilidad que el 15 de marzo vayamos cultivando de que haya el día de consumo responsable desde la economía social y solidaria en nuestras regiones. Nosotros, sin duda, estamos abiertos a coordinar y compartir con ustedes la campaña y la conformación de esta ley que estamos haciendo para presentarla los primeros días de marzo en el parlamento.

#### PREGUNTA PARA HELENA ALMIRATI

---

***En el caso de Uruguay que más se podría agregar, a manera de profundizar, en las tensiones entre el cooperativismo y, llamémosle, la nueva economía social solidaria. En que se fundan esas tensiones; cómo fue el proceso de intentar resolverlas;***

***¿cuáles son las tensiones que se reproducen, que siguen ahí, flotando en el ambiente? Y ¿Cómo ves tú, esa situación?***

Respecto a la tensión entre la economía solidaria y el cooperativismo, yo creo que no es que la economía solidaria sea nueva. Yo creo, incluso, que existe antes que el cooperativismo; pero, sin duda, en Uruguay se la comienza a visualizar a partir del foro social mundial.

La tensión va por varios ejes que no los podemos profundizar totalmente ahora. Uno es que el cooperativismo se pueda sentir parte de un movimiento que es más amplio y que, por lo tanto, es también un paraguas para él. Esto es complejo para el cooperativismo pues llevan unos cincuenta años para tener la Ley General de Cooperativismo y en diez minutos aparecemos queriendo una ley de economía social y solidaria en la cual ellos también están incluidos, pero no son los únicos. Entonces, es complejo el proceso porque no lo hemos vivido en conjunto para entenderlo.

Otro es el tema de las disputas en políticas públicas. El cooperativismo tiene bastante política pública y hay una pregunta de si vamos a tener más fondos y más políticas públicas, porque estamos hablando de un sector más amplio, o vamos a compartir los mismos fondos y políticas. Esto es un gran tema y hay que analizarlo. Otro es el tema de la formalidad. Para el cooperativismo hacer un estatuto, las leyes, las fiscalizaciones, etc., forman parte de su historia. Y ahora, cualquier organización es ESS con los mismos derechos de fomento.... Desde los elementos más grandes a los más pequeños se encuentran esas tensiones. A veces esas tensiones se destraban. Pero nosotros tenemos la tesis que cuando desarrollamos y

fomentamos la economía social y solidaria, el cooperativismo también se fortalece. Esta es una de las llaves para profundizar en esta tensión y destrabarla.

¿Cómo está actualmente esta tensión? Esta siempre en disputa, hemos tratado de construir una herramienta web que nos contemplara a todos después que avanzamos con un proyecto de política pública. Pero cuando llegamos al último momento, no salió; no lo pudimos hacer. Ahora tenemos un portal que es del cooperativismo, que ya estaba, y que se trata de ampliar para todos.

### 3. LA INICIATIVA DE LEY PROVINCIAL DE FOMENTO Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA



#### **RUBÉN DAZA**

*Secretario de economía popular en el Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de la provincia de Jujuy en Argentina*

Si hacemos un pequeño repaso nacional, creo que hay bastantes similitudes con lo que ha señalado la compañera de Uruguay. Con relación a la normativa que tiene Argentina se debe decir que en la Constitución nacional -ya que ustedes están por discutir una nueva constitución- no figura en ningún lado la economía social o economía solidaria, es decir, no hay ningún artículo, incluso cuando se refiere a los trabajadores. Todo lo que sea promoción o derecho del trabajador está referido a la relación de dependencia y a la relación desde el sindicato; el trabajador autogestionado ya sea individual, en red o asociado, no existe en la Constitución nacional. Hay leyes nacionales que, sí, son muy conocidas. El caso del cooperativismo y el mutualismo que originalmente fueron dos leyes que estaban ligadas con dos institutos que operativizaban esas leyes y que, con el paso del tiempo, fueron modificándose hasta constituirse en un único instituto que hace operativo a esas dos leyes.

Como decían varios, siempre hay conflictos o, más que conflictos, una tensión respecto del cooperativismo como exclusividad de la economía solidaria. En Argentina creció muchísimo el último tiempo lo que se llama la economía popular: un grupo importante de trabajadores que son autogestionarios, que forman lo que se llama economía popular y solidaria. Pero, el Instituto Nacional de Economía Social esta exclusivamente para trabajar con las cooperativas y mutuales y fundamentalmente siempre con la gente de la pampa húmeda. No tiene mucha presencia, más allá de que en las provincias tienen sus direcciones de cooperativismo y mutualismo. Podríamos decir que esa es la ley de mayor peso que tiene la Argentina dentro de la economía solidaria, pero como dije, dejando afuera ese amplio sector de la economía popular y solidaria.

En el último tramo del gobierno del 2015, se reconoció a la economía popular en el Ministerio del Trabajo de la nación y se le dio el rango de trabajadores lo que ha significado una puja entre lo que es la Confederación de la Economía Popular y la Confederación General de Trabajadores (CGT) en el sentido de incorporarla a esta última, lo que todavía no ha ocurrido. Tuve la oportunidad de participar entre 2004 y 2005 en la creación de la Secretaría de Economía Social en el ámbito del Ministerio del Trabajo de la nación, cuando era legislador nacional, haciendo el paralelismo con lo que tenía en ese momento el gobierno del presidente Lula, con Paul Singer en el Ministerio del Trabajo de Brasil. Esa secretaría se creó, pero nunca se hizo operativa, hubo oposiciones dentro de



la CGT para que no se constituya y se haga operativa esa secretaria, por lo tanto, quedamos sin poder avanzar desde el punto de vista de la presencia en el Estado de la economía popular.

La otra ley que consideramos importante para la economía solidaria es la de micro crédito la que formaliza los bancos de microcréditos y da exenciones, en cuanto a impuesto a las ganancias y a IVA. Dichos bancos de microcrédito- exclusivamente – los financiaba el gobierno nacional, que ponía un límite en la tasa de interés, lo que hacía que tuvieran una gran dependencia, en cuanto a su funcionamiento, de los fondos que les podía dar el gobierno nacional. Sigue funcionando así y el banco de microcrédito tiene una gran extensión en todo el país; pero sin ningún tipo de registro. Funcionan no ilegalmente, pero si con una cierta informalidad y distintos grupos hacen distintos registros. Estos bancos de microcréditos son núcleos fundamentales de organización de los trabajadores autogestionado, de las redes y las tramas socio-productivas.

Luego, tenemos las leyes de educación cooperativa; los decretos reglamentarios de todas estas leyes y también leyes provinciales, como en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y Río Negro. Esas cuatro provincias tienen ley de economía solidaria que promueven a los trabajadores autogestionados y autónomos. Sin embargo, cuando uno mira lo operativo, no tienen la suficiente fuerza los decretos reglamentarios y no se ve un reconocimiento del sector, por parte del Estado.

Resumiendo, en lo normativo podemos decir que en la Argentina lo reconocido son las cooperativas y mutuales, el resto de la economía solidaria que hoy representa el 40% del trabajo no ha sido reconocida más allá de algunos discursos; en los hechos, no está reconocida. Esto es lo que pasa en todas las provincias y en el conjunto de la nación.

En el ejemplo puntual de Jujuy, nosotros creamos una Secretaría de Economía Popular que tienen unas características institucionales importantes, en el sentido que comprende a la ruralidad, a la agricultura familiar y a toda la economía popular y solidaria urbana. También tienen otras particularidades -que ahora también adoptó la nación- con el Instituto de Cooperativismo (INAES) que pertenecía al Ministerio de Desarrollo Humano y que ahora pasó al Ministerio de Producción. En Jujuy, esta secretaria siempre estuvo en el Ministerio de Producción con un mensaje claro de reconocimiento a los trabajadores de la economía social y solidaria como productores ¿Cuál fue la misión de esa secretaria?: más que regular o registrar, fue promocionar y generar herramientas para el desarrollo. Hoy el 50 % de los trabajadores de Jujuy, generaron y operativizaron metodologías de trabajo, maneras de intervención participativa, procesos formativos, financiamientos. Se crearon bancos de microcréditos en los municipios y en las ONG. Es decir, se intentaron ampliar las capacidades, la acción a los centros vecinales, cooperativas y toda institución que trabaja con los principios de solidaridad y ayudan a hacer un territorio sustentable.

El año pasado hicimos un seminario interno que fue una conclusión a esos cuatro años de la secretaria que permitió un gran debate con la universidad de Jujuy, en especial las facultades de humanidades y de ciencias económicas. El evento lo hicimos en ingeniería, con una gran participación de dirigentes de la economía popular y solidaria de distintas organizaciones y

asociaciones civiles, con las que se dio una discusión en un posterior trabajo en talleres que terminó con un borrador del proyecto de ley que fue llevado al gobernador, el cual le hizo algunas correcciones y quedó listo para ser enviado a la legislatura. Después vino la pandemia, pero el gobernador se había comprometido a enviarlo personalmente a la legislatura, hace dos meses lanzó un plan post-pandemia en el cual volvió a reconocer que tiene el compromiso de enviar la Ley de Economía Popular y Solidaria. En lo concreto no está enviado; pero el proyecto está terminado y consensuado, y queríamos seguir la discusión en la legislatura.

¿Qué es lo principal de esa ley? Nosotros decimos que este proyecto crea una institucionalidad, crea un instituto de economía solidaria que tienen la particularidad de tener la participación del sector en las políticas que se realicen para el mismo. Otro aspecto, es la definición. El artículo 1, habla de territorio solidario y territorio sustentable y define tres variables para esas construcciones: el valor del trabajo, el entramado socio-productivo y el cuidado del ambiente. Esa definición de que el territorio es sustentable es lo que hace de referencia para el conjunto de las normas que se prevén para actuar en los distintos ámbitos de la sociedad. Desde allí, este sector, pretende ser un actor político, social y económico importante en la provincia de Jujuy. Ese es el estado de la situación de la ley acá en Jujuy.

## **PREGUNTA PARA RUBÉN DAZA**

---

***Es un hecho importante para nosotros en Chile la existencia de un proceso de construcción de una ley provincial, lo que muestra, en alguna medida, las puertas o las ventanas que se abren en estados un poco más federales. Aunque hay análisis que federales o no, los países de América Latina igual se centralizaron en el siglo XX. Pero bueno, aquí hay el relato de un proceso sui-generis respecto de Chile y otros países. Entonces la pregunta es a propósito de ese proceso ¿Qué elementos comunes o diferentes ves tú en Jujuy, en el proceso de construcción de la ley provincial de economía popular y solidaria, con otros que nombraste también en tu ponencia, como Mendoza, Buenos Aires y Neuquén? ¿Qué tienen de diferente y de común? y ¿se podría hablar en Argentina de un cierto proceso provincial de emergencia de leyes y fomento de la economía social y solidaria?***

Con respecto a las leyes provinciales, casualmente, estas están puestas en Cuyo, Mendoza, Rio Negro y Neuquén que son vecinas, y la provincia de Buenos Aires. Creo que la principal diferencia tiene que ver con el hecho que Jujuy es la provincia más andina de la Argentina lo que define sus límites y vecindades. La característica de nuestra gente es muy parecida a la de Ecuador, Bolivia y a Latinoamérica profunda.

Acá la economía solidaria existió siempre, lo que pasó es que se fue desarrollando y cada vez haciendo más importante, ante la ineficacia del sector privado tradicional de crear trabajo. También han existido los límites del Estado para resolver la creación del trabajo. Entonces la EPS fue cada vez apareciendo con más fuerza en distintos

espacios; pero nunca reconocida del todo por el Estado.

Creo que ahí está otra diferencia, que es la del reconocimiento de su persistencia y el desarrollo de acciones en conjunto. Con ese proceso de acompañamiento percibido por este tipo de economía, que entendía que eran reconocidos, se generó la posibilidad de avanzar en la construcción de una ley.

Entonces, la legislación y la institucionalidad tienen que ir de la mano. Eso comprende

también, como vamos construyendo institucionalidad por fuera del gobierno. Nosotros, en Jujuy, hemos avanzado en foros de economía solidaria, en aulas virtuales, en plataformas educativas, con intervenciones en instituciones para fortalecerlas desde afuera. Y planteamos la estrategia de tener como aliados a las instituciones académicas e investigadores, juntos a los municipios, para que nos ayuden a avanzar en una nueva institucionalidad y nuevas legislaciones.

#### 4. LA LUCHA DEL MOVIMIENTO SOCIAL POR UN MARCO LEGAL PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL

LUIZ INÁCIO GAIGER

*Académico del Programa de Postgrado en Ciencias Sociales de la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) de Brasil*



Gracias por la invitación, es un gran placer tomar parte en este conversatorio, volver a intercambiar, ver amigos y compañeros de las luchas sociales de nuestro continente en este tema de la economía solidaria, de las economías alternativas de manera más general.

Teniendo 10 minutos, me pareció mejor centrar la exposición en algunos hechos nada más que para darles una idea, el hilo conductor, de lo que ha sido el proceso de proposición y análisis, pero todavía no aprobación ni promulgación de la Ley Marco de Economía Solidaria en Brasil. Obviamente se han generado muchas leyes en las provincias, en los estados de Brasil, como les llamamos nosotros y también en muchos municipios se han promulgado leyes que han servido en promover la economía solidaria. Pero esto tomaría mucho tiempo y por eso me voy a concentrar nada más que en el proceso de la Ley Marco porque ha sido y sigue siendo un proceso muy largo, con obstáculos, también con algunas victorias y se supone que se podrá tener una ley nacional en Brasil para el año que viene.

Entonces: ¿cómo se empezó? y ¿dónde estamos? El tema de una ley nacional empieza de una forma más clara en el año 2010 cuando a lo largo de la segunda conferencia nacional de economía solidaria se definen las características, los rasgos esenciales de la economía solidaria en Brasil, y se considera que es necesario trabajar en el plano legislativo y nacional. Dos años después, la principal organización brasileña de promoción y articulación de la economía solidaria –que es el Foro Brasileño de Economía Solidaria- se une a un frente parlamentario de apoyo a la economía solidaria y eso resulta en la proposición de una ley que pasa a la Cámara de Diputados ese mismo año, y en donde se va quedar por cinco años, hasta el año 2017 donde sale aprobada en la Cámara de Diputados y es enviada al Senado federal- tenemos un sistema bicameral por lo tanto hay que aprobarlo en los dos niveles.

La ley sigue su tramitación, pasa por distintas comisiones y cada vez que pasa por alguna comisión sufre algún cambio; pierde alguna cosa, gana alguna cosa- más perdió que ganó- pero igual siguió adelante, lo que significa que hubo una presión constante de los actores y las organizaciones involucradas en esa temática porque de lo contrario la cosa termina por interrumpirse. Naturalmente, la tramitación se volvió demasiado lenta y finalmente se pierde de vista la propuesta. Sin embargo, a fines del año pasado sale aprobada por el Senado con algunos cambios, principalmente porque se le quitan algunos componentes de instrumentos financieros, un fondo nacional de apoyo a la economía solidaria; eso lo quitaron de la ley por razones técnicas que ya se temían en algún momento porque una ley de iniciativa parlamentario no puede generar costos, no puede establecer presupuestos- esa es una prerrogativa del ejecutivo nacional. Aun así, había pasado muchas comisiones, incluso comisiones especializadas que no le habían visto problema. Pero en el Senado si hubo un cambio importante en ese sentido y también algunos mecanismos institucionales que han sido ajustados, bajando el control mismo de las organizaciones de la economía social y solidaria sobre lo que prevé la ley, o sea, principalmente la institución de una política nacional de economía solidaria y de un sistema nacional de economía solidaria.

Para decirlo en pocas palabras, la ley original preveía que se tendría en el sistema nacional una definición de quien toma parte, que es lo que se tienen que hacer dentro del sistema nacional y eso sería una tarea del consejo nacional de economía solidaria. Y el consejo nacional de economía solidaria por su parte es conformado, definido y eventualmente también ajustado en las conferencias nacionales de economía solidaria donde están los actores propios de la economía social y solidaria, por lo menos en su gran mayoría. Eso ha sido modificado en el sentido que ahora el sistema nacional ya está definido previamente por la ley, con una composición más amplia, más variada, incluso con la participación del sistema cooperativista brasileño, con muchos órganos de gobierno, por lo tanto, ya no se trata de la conferencia de economía solidaria definir quien toma parte del concejo para que luego el consejo defina quien va a tomar parte y actuar en el sistema nacional.

Bueno ¿pero que dice la ley finalmente? Aun con los cambios, la ley prevé básicamente a nivel conceptual y de visión de la economía, conceptos fundamentales de la economía solidaria respecto a qué es esta, cuáles son sus características, por qué y para qué considerarla como un sector social, económico, y un factor de desarrollo nacional. Además, la ley instituye una política nacional con una serie de directivas y un sistema nacional que es lo que va a operar y hacer que la política se vuelva algo concreto; también un sistema de registros y otras providencias. La ley tiene algunas debilidades- se puede decir- desde el punto de vista de lo que está en este momento bajo discusión y votación. Va a volver a la cámara de diputados ya que hubo cambios en el senado, entonces necesita volver y no puede ir a la aprobación presidencial- la cual tampoco es segura.

Para ir cerrando. A mi modo de ver, se ha permitido que se genere una ley con consenso nacional, con los actores de la economía solidaria, exactamente porque se ha involucrado a movimientos sociales, a los emprendimientos, a organizaciones representativas, a sindicatos y a universidades y otros actores. Todo eso fue un momento de oro de la economía solidaria en los años 90 y su paso a los años 2000 cuando entro el primer gobierno de Lula. Fue una coyuntura muy propicia, además del empuje internacional que nos ha sido dado por el foro social mundial- los tuvimos por tres veces en Porto Alegre-. Todo eso generó una gran activación, mucho entusiasmo. Además, debemos reconocer que de parte del gobierno federal tuvimos una secretaría nacional de economía solidaria que se aprobó en el mismo momento que se aprobaba la gran generación del foro brasileño y bajo la dirección de Paul Singer- que ha sido nombrado por Rubén Daza- que, si no me equivoco, ha sido el único secretario de economía solidaria en Brasil hasta ahora y se encargó de eso por 16 años, siendo uno de los pocos secretarios que no ha sido reemplazado en los gobiernos de Lula y de Dilma. Y seguiría más si no fuera por el cambio tan abrupto y tan escandaloso que tuvimos, entonces Singer es una persona clave para que se entienda este proceso.

A la vez tuvimos dificultades, las concentro en algunas, para sintetizar:

La primera, la misma gran unidad que se ha generado es un problema cuando se trata de desmenuzar la cosa y estar de acuerdo con detalles, con instrumentos, con visiones respecto a los distintos actores de la economía solidaria y los instrumentos de su promoción, porque detrás de un consenso nacional sigue habiendo una heterogeneidad de visiones, trayectorias distintas y se reflejó muy bien en la dificultad que tuvimos para aprobar otra ley importante nacional, que es la Ley de las Cooperativas de Trabajo.

*Se avanzó mucho en la materia, pero no tuvo el apoyo de las organizaciones de la misma economía solidaria; de algunas sí, pero de otras no. Como trasfondo diría que sufrimos de un problema de falta de cultura, de instrumentos, de una visión y una conducta verdaderamente republicana.*

Hubo también una oposición bastante fuerte del sector cooperativista, que en Brasil tienen otra raíz, otro origen y otra conformación. Estoy totalmente de acuerdo con Helena que la idea de economía social y solidaria viene a reforzar la idea de cooperativismo y no a concurrir, competir o

sacar el espacio del cooperativismo, aunque este a veces poco tiene que ver con el que se promueve desde la alianza internacional. Además, hay un privilegio del cooperativismo respecto de la representación institucional y federal y no quiere perder esa exclusividad que le ha dado el régimen militar cuando se generó ese sistema cooperativista.

Otro factor, que nos pone en un escenario de incertidumbre, es la pérdida de apoyo institucional del gobierno de Temer y ahora el de Bolsonaro, quien no entiende y no se interesa en la economía solidaria. Cuando vas a ver los sectores del gobierno que estarían involucrados en la economía solidaria, para ver que noticias hay, verás que lo último que se encuentra es del año 2015 o 2016. Transfirieron para el nuevo programa de gobierno lo que tenían antes, pero no pasa nada porque la economía solidaria estaba antes ubicada en el segundo escalón del Ministerio del Trabajo y ahora está en quinto escalón del Ministerio de la Ciudadanía y, además, dentro de una mirada que tiene que ver con asistencia social y redistribución de ingreso a los pobres, perdiendo por lo tanto todo el enfoque de verla como un instrumento de desarrollo y promoción de otras economías. Todo está perdido y el presupuesto no está funcionando, no hay nada que pase desde el gobierno federal y desde muchos gobiernos estatales.

#### **PREGUNTA PARA LUIZ INÁCIO GAIGER**

---

***En el caso brasileño, si pudieras contarnos, a tu modo de ver ¿Cuáles son las principales experiencias, las principales políticas o enseñanzas que se pueden sacar de la existencia de la secretaría nacional de economía social y solidaria? Hasta hace poco, que entró en un cierto ocaso por la nueva conducción política, qué pudieras decir acerca de lo que significó su experiencia.***

Hay muchas cosas que se podrían comentar de las políticas de la secretaría nacional de economía social y solidaria (SENAES); pero, por la brevedad, me gustaría más subrayar un aspecto que quedó un poco implícito en su creación: es el hecho que ella hace parte importante de un proceso social de reconocimiento de los distintos sectores y actores de la economía; de personas en los variados rincones del país. Se ha ampliado, a

lo largo de más de diez años, la visión que se tenía de las economías; de las raíces y de todo -personas y prácticas- de lo que se tienen que conformar y que deber ser reconocido para poder actuar en un sistema democrático.

Eso me parece que ha sido una gran realización de la secretaría por intermedio de los dos mapeos nacionales que han sido experiencias fuertes y que se han dado en Brasil. A la vez, en complemento, eso hacía que nuevos actores se presentaran en los movimientos y en las conferencias. Hubo también una preocupación que me parece que básicamente sucedió bien, de diálogo social, de generar encuentros y espacios de concertación e intercambio, de mutuo conocimientos. Tuvimos grandes encuentros de más de 5 mil representantes de emprendimientos; conferencias nacionales con centenas de gente. Todo esto, me parece que fue un triunfo estupendo de la SENAES.

## 5. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN ECUADOR



### **DIEGO MEJÍAS**

*Investigador asociado al Grupo de Trabajo de Economía Social y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador*

Muy buenas tardes a todas y todos, un abrazo muy fuerte para todos los chilenos en su proceso y mucha fuerza.

Ecuador está en una situación- como lo mencionaba hace un instante Luiz Inácio respecto de Brasil- de polarización muy complejo -y de retroceso sobre el asunto de la economía solidaria- entre los que están a favor y en contra del presidente Correa. Aunque este debate ha bajado, los espacios de reflexión han estado cruzados por esta dinámica polarizada influido, además, porque las elecciones están a la vuelta de la esquina. Esto también ha estado disminuido con el impacto de la pandemia, aunque ha sido un espacio en que muchas redes solidarias y diferentes organizaciones han recobrado un papel importante.

Lo que ocurre es que, a contar del 2008, con el proceso constituyente en Ecuador empieza un largo debate bastante importante que logra recoger varios elementos y propuestas de los actores de la economía social y solidaria que terminan materializados de alguna manera, dentro de un proceso que no fue sencillo. Así, sale la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2011, en que los diferentes actores logran ubicar muchos de los elementos que estaban en discusión desde sus organizaciones cooperativas, asociaciones y demás. Esta ley se reglamenta en febrero de 2012.

¿Cuál ha sido el problema de todo este proceso? En gran medida efectivamente hoy la Constitución ecuatoriana tiene una definición sustantiva de la economía y ha declarado que el sistema económico es social y solidario; pero la puesta en marcha de la ley ha tropezado con una cantidad de problemas que han estado vinculados con querer imponerle al sector de la economía social y solidaria el predominio de los sectores de la economía de mercado.

Esto ha significado muchos problemas para la organización y estructuración de las asociaciones y las distintas formas asociativas. La ley en lugar de procurar una serie de aspectos más vinculados con la promoción de la economía social y solidaria y con elementos de fomentos, se ha centrado más en la parte de control. Esto ha limitado notablemente lo que hubiera podido lograrse en un marco más favorable como el que se dio con Correa en el momento que estuvo en el poder. Este cambio, es algo clave a considerar.

Otro aspecto crítico, está relacionado con que, aunque la discusión para la asamblea constituyente fue muy propicia y recogió mucha información de diferentes actores, ello no logro quedar todo plasmado. Una cosa fue lo que se recogió y otra cosa lo que en las comisiones de la asamblea se le fue quitando y con el tiempo, en último término, la ley que termina aprobándose ya venía con modificaciones que los mismos actores empezaron a señalar como difíciles para sus formas asociativas y para sus intereses.

La ley crea una serie de instituciones, como el Comité Interinstitucional de Economía Social y Solidaria, un Comité Consultivo que fortalece al Instituto Nacional de Economía Solidaria y la Superintendencia de Economía Social y Solidaria. Algunas de estas instituciones, como han mencionado algunos de los participantes, quedaron en el papel, digamos que el Instituto Nacional ha jugado un importante papel. Pero la limitación en términos de poder contar con presupuestos adecuados para promover otra serie de espacios de formación y de apoyo a las distintas iniciativas del sector fue muy limitado.

Otro de los aspectos negativos es que se vincula a la economía social y solidaria con el sistema de compras públicas. Efectivamente, el nivel asociativo crece, pero con la finalidad no de fortalecer las asociaciones desde el criterio solidario, sino a partir de participar dentro del sistema de compras públicas solo para acceder a contratos y otros aspectos. Entonces, obviamente, hubo un incremento, pero un incremento que no fue centrado en la promoción de valores solidarios, en señalar la importancia de la asociatividad como soporte social. Ello afectó considerablemente el proceso, que hubiera podido tener un mayor impacto.

Estas discusiones, llevaron finalmente a que la ley tenga un tránsito bastante accidentado. Tuvo muchos vetos porque muchos de estos aspectos terminaban afectando a los distintos intereses de los actores del sector. Ni que decir con el viraje de la política económica en el último tiempo, bajo el gobierno de Moreno, en que se debilitan una serie de instrumentos institucionales que, de todas formas, se habían logrado. Ahora, nos encontramos ante una situación de retroceso en el que, aunque constitucionalmente se nombra a la economía solidaria, como en Brasil, estamos bajo el predominio de la corriente neoliberal. Otra vez aumenta la influencia de la economía de mercado y, en un panorama que en el contexto de la pandemia ha sido aún más complejo. Las reformas que se han suscitado en este último tiempo son tremendamente retardatarias y regresivas.

Hoy, obviamente hay elementos en la ley que podrían ajustarse y discutirse para que esa institucionalidad creada promueva y fomente las distintas organizaciones. Es importante que esos elementos existan, aun en el papel. Esto, desde el marco de la ley, porque obviamente la gente se sigue moviendo y hay muchas posibilidades. Pero, en el marco de la ley los impactos han sido realmente considerables y eso es favorable.

Para terminar, considero que uno de los aspectos que se ha venido observando en el último tiempo es que con la pandemia se han activado muchas iniciativas. Pero el debate respecto a la ley está empantanado, entonces es un momento bastante álgido de transición y lo que se esperaría en



última instancia, con los sectores y en la dinámica actual con el sector solidario, es que con el cambio de gobierno que se prevé, haya mayores posibilidades para posicionar de mejor manera la discusión.

## PREGUNTA PARA DIEGO MEJÍAS

---

***Dado el cambio ocurrido en Ecuador, pudieras precisar un poco más ¿qué factores- sea desde el campo de la economía política u otros factores que pudieras identificar- explican esa inflexión del pasaje de una institucionalidad más de fomento a otra más punitiva o de control hacia la ESS? ¿Cuáles son los factores que inciden en ese pasaje o cambio?***

Bueno, respecto del cambio del fomento al control, realmente el problema de fondo es que no hubo realmente fomento. Mirando el desarrollo de la discusión y otras cosas, yo creo que eso está vinculado a que la visión que existía era una más vinculada al enfoque ortodoxo del desarrollo, vinculado sí, con elementos keynesianos. En la medida que empieza toda la normación del campo de la economía social y solidaria, los actores de esta hablan de un espacio institucional que denominan “el hexágono”. Allí estaba el Ministerio de Economía y algunos otros ministerios claves, donde la discusión que venía desde los actores y que ya se estaba articulando en la ley entraba allí, y salía totalmente modificada. Eso, porque quienes estaban allí, la visión que predominaba en

ellos era una visión empresarial. Eso explica que las partes claves que los actores de la ESS intentaron posicionar, fueron siendo eliminadas.

Esa parte en la que -a la época- efectivamente el gobierno se mostraba como un gobierno alternativo, en realidad en la práctica distaba mucho de ese carácter alternativo porque predominaba dicha visión más empresarial, vinculada a los intereses de ciertos sectores, limitando el alcance que se podía llegar a tener con la ampliación de otro tipo de políticas, que hubiesen permitido que la cuestión de la economía social y solidaria se desarrollase.

Otro asunto importante, fue que el código monetario y financiero termina controlando al sector de las finanzas solidarias; termina imponiendo los intereses de los grandes. El problema ha sido que en la visión que se tiene del campo económico, predomina la adecuación a la visión de los grandes empresarios y financistas, y por esta razón se termina imponiendo una serie de condiciones que no han sido favorables al desarrollo de la ESS.

## 6. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECUADOR



### ALBERTO ACOSTA

*Economista ecuatoriano y profesor universitario*

*Miembro del Tribunal Internacional de Derechos de la Naturaleza*

*Ministro de Energía y Minas (2007)*

*Presidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008)*

*Candidato a la Presidencia de la República (2012-2013)*

*Autor de libros sobre extractivismo, postdesarrollo y decrecimiento*

Para comenzar revisemos un artículo clave de la Constitución ecuatoriana. El artículo que representa el corazón económico de la Constitución. El artículo 283:

*“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.*

*El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”*

¿Cómo se llegó a este artículo?

Este texto sintetiza un acumulado de luchas, de propuestas y de prácticas presentes desde hace muchos años atrás. Incluye de alguna manera las visiones, las experiencias y las prácticas de la economía indígena, la economía campesina, de todas aquellas economías o espacios de acción comunitarios y autónomos que emergen desde espacios populares con bases de solidaridad y reciprocidad. Por cierto, cabría diferenciar entre este tipo de actividades económicas con potencial transformador de aquellas que emergen transitoriamente en época de crisis. De cualquier forma, no se puede minimizar la importancia de estas segundas en tanto contribuyen a superar e inclusive mejorar, aunque sea temporalmente, las condiciones de vida de ciertos grupos humanos.

En ese escenario es muy importante tener presente que en Ecuador y en toda América Latina, así como en otras partes del planeta, hay elementos fundacionales de lo que podríamos definir ahora como economía popular y solidaria. Las experiencias son múltiples.

La necesidad de abrir la puerta a un debate transformador es imperiosa: así lo entendimos en el proceso constituyente ecuatoriano. Es importante superar muchas visiones ortodoxas limitantes. La economía popular y solidaria no puede vivir y desarrollarse sometida a las políticas públicas, menos

aún sumergida en la lógica del mercado capitalista. Hemos llegado incluso a comprender lo necesario que es recuperar los mercados en tanto espacios de convivencia social y relacionamiento cultural; mercados heterogéneos, plurales y diversos, se entiende: no el mercado en tanto factor de dominación de lo económico con perversas incidencias en lo social e incluso lo político. Fernand Braudel, el gran historiador de los Anales, hablaba de la economía de mercado, en tanto economía de los pequeños productores y consumidores, diferenciándola de la economía capitalista, la de las grandes transnacionales, de las grandes corporaciones, de los grandes grupos oligopólicos. En Ecuador, por esas razones se estableció aquello de que se *“propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado”*.

Y desde la fuerza de esas múltiples realidades, se recogieron sobre todo propuestas concretas de economía popular que se había consolidado en décadas anteriores a la Asamblea Constituyente. Algunas de ellas muy cercanas a la doctrina social de la iglesia católica; por ejemplo, el trabajo de Maquita Cushunchic y del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Naturalmente el cooperativismo, el asociativismo, el comunitarismo, influyeron en los debates constituyentes. Recordemos también trabajos académicos potentes, como el aporte y la fundamental influencia de José Luis Coraggio, académico que trabajó algunos años en el Ecuador y que, con sus múltiples escritos e investigaciones, contribuyó a desatar varios procesos innovadores en el mundo de la academia y también en experiencias de campo concretas.

También la lucha contra el neoliberalismo en los años 80, 90 e inicios de los 2000 alimentó el proceso “destituyente” y por cierto el constituyente. Cuando se llegó a la Asamblea Constituyente había ya propuestas concretas para desmontar los elementos claramente neoliberales de la Constitución de 1998 y también para avanzar en el tema de la economía popular y solidaria. Eso permitió establecer un marco referencial potente en la Constitución del 2008, estableciendo diferenciaciones y metas definitivamente novedosas en un texto constitucional.

El debate en la Asamblea y fuera de ella, fue muy intenso. Hubo una gran participación de actores provenientes de la economía social y solidaria existente, destacándose aquellas propuestas del cooperativismo. Eso permitió establecer a la economía social y solidaria como paraguas rector de toda la economía. De hecho, para llegar a la cristalización de una verdadera economía social y solidaria se tendría que superar en el tiempo todas aquellas formas de economía que en esencia no son solidarias; un empeño que ni siquiera se intentó en la práctica.

Un punto fundamental que debe ser visibilizado es el hecho de que la economía popular y solidaria debe salir del ámbito del bienestar social. Antes, lo normal era que la economía popular y solidaria - “la economía de los pobres” - fuese vista como parte de las políticas sociales. La idea de llevarla a la economía formal es un paso trascendental que no tiene que ver solo con el hecho de eliminar la informalidad por razones fiscales, por ejemplo. Debería ser parte de una estrategia para superar la arraigada heterogeneidad del aparato productivo, que mantiene marginados a importantes segmentos del aparato productivo, justamente a los que tienen características solidarias y que generan el grueso del empleo.

Hay otras tensiones a resolver en este campo. Tensiones que surgen de las diferentes visiones entre “desarrollo” y “buen vivir”. Este último, no puede ser visto como una alternativa de desarrollo, pues en esencia es una alternativa al desarrollo, inclusive una alternativa al progreso. Este tema plantea, por cierto, nuevas y enriquecedoras aproximaciones a la economía en general, que debería despedirse de la religión del crecimiento económico permanente, al tiempo que tiene que establecer bases de equidad en la distribución de ingresos y riqueza, transitando simultáneamente hacia la desmercantilización de la Naturaleza, que en la Constitución ecuatoriana es sujeto de derechos.

En Ecuador, la Constitución del 2008, en el tema que estamos analizando, se aterrizó con una Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, expedida en el año 2011; con una Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que cumple funciones de fomento, regulación, control y supervisión; con un Instituto de Economía Popular y Solidaria, que tiene un Comité de Coordinación de Economía Popular y Solidaria. La evaluación del trabajo realizado por parte de estas instancias gubernamentales ameritaría un espacio mayor. Sin embargo, en clave de crítica, se puede afirmar que la incidencia de esta institucionalidad, que suena poderosa a primera vista, ha sido insuficiente y que, en especial, el trabajo del mencionado Instituto ha sido deficiente. Además, con otros códigos, como el monetario-financiero y el de la producción, se han ido diluyendo los elementos más transformadores de la Constitución en el ámbito económico.

Hay avances, pero falta mucho y a la postre cada cual entiende lo que quiere entender y saca las conclusiones que quiere sacar. En ese sentido tenemos que anotar, además de las críticas, ciertos logros numéricos. Por ejemplo, el número de organizaciones que formaban parte de la economía popular y solidaria de acuerdo a la Superintendencia en el año 2013 bordeaba las 5 mil, para el 2018 eran 12 mil; los activos de las cooperativas pasaron de 6.000 millones de dólares a 13.500 millones de dólares, con 7 millones de socios.

Destaquemos algunos puntos positivos, aunque cuyo potencial se ha ido diluyendo, en la práctica. Se posicionó el tema, se construyeron varias instituciones, se estableció un marco normativo, la misma Constitución cobija a la economía popular y solidaria. Lamentablemente en la práctica no se avanzó para consolidar la economía social y solidaria. En el gobierno de Rafael Correa se fortalecieron los extractivismos y se entregó la minería y el petróleo cada vez más a capitales transnacionales; no hubo redistribución de la tierra y del agua, como manda la Constitución; no se dio la indispensable transformación de la matriz productiva; no se afectó la modalidad de acumulación capitalista: los ricos se enriquecieron más, aunque los pobres hasta el año 2014 obtuvieron algunas migajas del boom petrolero.

Lo realmente lamentable, es que no existió ningún manejo transversal de la economía en general, con criterios de solidaridad. Es más, la economía popular y solidaria continuó marginada. Incluso se registra una suerte de reposicionamiento de la economía popular y solidaria en el área social, pues no fue ubicada en el área económica propiamente dicha. Hay superposición de funciones de las mismas instituciones que debía alentar esta economía. Hubo situaciones perversas, por ejemplo, con el manejo de las compras públicas que beneficiaron a las grandes empresas y no a las de la

economía popular y solidaria. En el discurso oficial la concepción misma de la economía popular y solidaria se desvirtuó, pues se terminó hablando de negocios, de clientes, de socios. No se impulsó un cambio cultural fundamental que rescate a los individuos de su función tradicional dentro de la economía capitalista.

Falta dar un paso clave a partir de lo que sería una ciudadanía múltiple, es decir una ciudadanía individual y colectiva, que incluso tendría que incluir una meta ciudadanía ecológica. Falta mucho en el campo de fortalecer las capacidades comunitarias que son, en definitiva, el pilar de una economía pensada con criterios de autosuficiencia, como es, para citar apenas un tema, la construcción de la soberanía alimentaria. A la postre, se configuró una suerte de trampa jurídica que terminó por frenar el impulso constituyente.

Para completar esta rápida revisión cabe anotar el limitado interés académico por la economía popular y solidaria. Quizás se pueden rescatar algunos casos aislados como el de la Universidad Tecnológica Equinoccial, la Universidad Politécnica Salesiana, la Politécnica del Chimborazo, más otras iniciativas muy marginales. En suma, no mejoró ni se amplió la formación profesional para fortalecer desde diversas instancias, sobre todo desde el propio Estado, a la economía popular y solidaria. Los gobiernos autónomos descentralizados -municipios, por ejemplo- han estado en gran medida ausentes en este proceso.

A la postre, ha ido perdiendo fuerza el debate de la economía popular y solidaria, no solo por el hecho que tenemos un gobierno, el de Lenín Moreno, totalmente entregado a las grandes cámaras de la producción, a las lógicas del mercado capitalista, al Fondo Monetario Internacional, a la lógica neoliberal, sino también porque quienes impulsaron las tesis de la economía popular y solidaria en el momento constituyente, de una u otra manera, aparecen hoy distantes, dispersos, debilitados. Pesa mucho en esta evolución la desidia del gobierno anterior que, pudiendo hacerlo, no dio paso a una transformación real, profunda, radical, como la habíamos esperado cuando elaboramos la Constitución. Esta constatación, que puede resultar desalentadora, no debe ocultar una realidad: la economía popular y solidaria, que existía antes del proceso constituyente, no ha desaparecido. Incluso en medio de la pandemia del coronavirus surgen respuestas desde muchas comunidades urbanas y campesinas, que tienden a fortalecerla.

## **PREGUNTA PARA ALBERTO ACOSTA**

---

**A propósito de la institucionalidad a la que se dio origen en Ecuador a partir de la Asamblea constituyente ¿Cuál es, a tu modo ver -o cómo caracterizas tú- la relación que se empezó a dar por parte de esa institucionalidad emergente -que tu**

**señalaste- y la sociedad y las organizaciones de economía popular solidaria? ¿Qué ocurre allí? Pareciera que prima la distancia, aunque también parecen haber diferencias.**

Cuando nosotros planteamos en la asamblea constituyente esto de la economía social y solidaria y un puesto específico para la economía popular y solidaria lo hicimos también desde una reflexión de la economía. Nuestras economías se caracterizan por estructuras heterogéneas; la heterogeneidad estructural del aparato productivo es la característica. En el caso de Ecuador el segmento extractivista, el segmento urbano moderno y segmento rural moderno aglutinan más del 90-95% de inversiones, de activos, de capital de exportación, de importaciones; pero generar una cantidad muy pequeñas de empleo: solo un 40%; mientras el sector tradicional urbano y el sector tradicional rural generan el grueso del empleo, entonces aquí nosotros planteábamos la necesidad de una transferencia “intersegmental” de recursos y un mecanismo para integrar en toda la economía a estos segmentos tradicionales que no tienen capacidad de acumular, tienen una enorme productividad del capital, pero no tienen capacidad de acumular porque viven de la subsistencia.

Esto nos llevaba a hacer un cambio sustantivo y no solo simbólico; la economía popular y solidaria -donde está la mayoría de la población- tiene que ser parte de la gran economía. Había que sacarla del Ministerio de

Bienestar Social; ese fue el mensaje y a eso llegábamos con una enorme fuerza dentro de la asamblea; pero en la práctica no hubo nada de eso. Y lo que se dijo de Bolivia, también lo puedo decir para el caso el caso ecuatoriano: se terminó por imponer la lógica tradicional ortodoxa, el manejo centralista, el manejo empresarial, el manejo extractivista, el manejo que no afectaba las estructuras de poder, ni a los oligopolios.

De eso se desprende que, en la práctica, más allá del discurso y las instituciones creadas, en el Ecuador no hubo un intento real de fomentar esta economía popular y solidaria y de integrarla en la gran economía. Lo que se hizo fue manipular a los sectores de esa economía; subordinarlos y controlarlos. Así, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no dio paso a un fortalecimiento desde abajo, por ejemplo, al cooperativismo, sino que su práctica fue de controlarlo desde arriba. Eso puede ser necesario en alguna medida, pero es insuficiente e incluso, fundamentalmente, contraproducente.

Por ello, el discurso de la economía popular y solidaria ha perdido fuerza, lo cual no quiere decir que la realidad de la economía popular y solidaria no esté todavía muy presente en el país.

### III. PREGUNTA GENERAL PARA LOS PANELISTAS

¿Qué dirían ustedes a partir de la experiencia de vuestros países- en algunos casos más nacientes y en otra con un tiempo mayor de vida- acerca del rol o importancia de la *construcción normativa*: normas constitucionales, leyes, unidades del estado, ¿para el impulso de la ESS? ¿es que ello finalmente termina en la cooptación de esa economía popular y solidaria por el Estado? ¿es que ello es necesario pues aporta símbolos y reconocimientos de dicha economía en la sociedad y eso le hace ganar visibilidad? ¿es que solo con la construcción de esa normatividad es posible verdaderamente avanzar?; y si es así ¿qué resguardos o cuidados deben tenerse? En síntesis: ¿Cuáles son las potencialidades y condicionantes que tiene la construcción de una institucionalidad, en función del fomento de la economía social y solidaria?

El camino más largo que ustedes han tenido, con relación a Chile, hace para nosotros importante conocer cómo ustedes procesan lo que han vivido en el plano señalado.

## RESPUESTAS

### FERNANDA WENDERLEY

---

La experiencia boliviana es un poco confusa de entendedor y confusa de vivir también, porque tuvimos efectivamente un gobierno que canalizó esa energía social muy potente y con una demanda clara de una nueva constitución que realmente refunde y proponga un nuevo estado y una nueva economía- una otra economía-. Se aprobó una Constitución que es muy progresista, se aprobaron varias leyes y se respondieron a las demandas de los actores que apoyaron el proceso. Sin embargo, la mayoría de estas leyes y mucho de lo que está en la Constitución no fue efectivamente aplicado y se siguió un modelo tradicional, con la diferencia de una participación mucho más fuerte del Estado, pero con la continuidad del patrón de crecimiento extractivista, y con alianzas fuertes con las empresas privadas, las grandes corporaciones multinacionales y nacionales.

Entonces el fortalecimiento de estas otras economías fue marginal, no solo en la planificación presupuestaria, como también en el hecho de que las leyes que demandaron mucho tiempo de los actores no han salido del papel, con la única excepción la ley de cooperativas representadas en Bolivia por las cooperativas mineras que no tienen nada que ver con la economía social y solidaria. Estas no respetan los derechos laborales, hay relaciones asalariadas, y están cada vez más vinculadas con los intereses de grandes empresas privadas mineras. Por lo tanto, se abre una brecha entre los principios del cooperativismo y su práctica. Las otras leyes específicas para estas otras economías no salieron del papel, no llegaron a ser reguladas. Hay varios programas, pero son fragmentados e irrisorios.

Eso genera confusión porque tienes un discurso y una constitución muy progresista, pero la práctica va por otro camino y eso se agrava aún más con una institucionalidad y una gestión pública muy vertical, de cooptación y orientada a incrementar la fragmentación entre los actores; o sea una relación bilateral y con base en prebendas.

Podemos concluir que, en la actualidad, tenemos un marco normativo muy interesante, pero una energía social muy debilitada, con baja capacidad de coordinación y de renovación de su agenda.

#### HELENA AMIRATI

---

Con respecto al rol de la ley y al tema de la pregunta general, hubo también una tensión al principio sobre el tema si ¿ley si o ley no? o ¿para qué precisamos la ley?

Ese en un tema que debimos profundizar mucho, que nos apasiona y lo hemos desarrollado bastante en las organizaciones. Nosotros creemos que no hay que desarrollar primero y fortalecer un sector y después legislar; hay que legislar también para fortalecer.

Pero había gente, incluso dentro del mismo sector de la ESS que decía “bueno, mejor primero ser fuertes y después legislar”. Ahí, nosotros decíamos “bueno, para que haya una escuela pública en cada barrio del Uruguay... no siempre ellas fueron pedidas; pero hubo un Estado que legisló y permitió que se desarrollaran”.

Ahí hay un tema. Pero después está la cuestión de si la política pública se aplica. Este es un tema muy importante. Nosotros le llamamos a “seguir construyendo la legislación”; nuevos proyectos de ley y de leyes, que modifiquen cosas concretas, como lo que proponíamos la ley del día del consumo responsable. Además, para apropiarnos, porque creemos que el día de mañana el consumo responsable va a ser comparar un McDonald con una ramita verde. Entonces creo que hay que darle contenido desde esta mirada y hay que hacer política pública hacia ello.

#### RUBÉN DAZA

---

En esta discusión ¿Qué está primero?: ¿la ley, o el fortalecimiento para ir a trabajar la ley?

Es interesante para responder, partir de algunos datos concretos. En Argentina, cuando se habló del ingreso familiar de emergencia por la pandemia, que al inicio tenía la intención de ocuparse de la economía popular y solidaria, pero después terminó siendo más amplio, en tres semanas se inscribieron más de 11 millones de personas y terminaron siendo beneficiarios casi 9 millones. En cambio, el RENATEP (Registro Nacional de la Economía Popular) que se lanzó hace unas seis semanas, se han inscrito 500 mil personas de los posibles 3 millones y medio a 4 millones de trabajadores de la economía popular y solidaria. Es decir, si uno mira las actividades de los que se inscribieron, claramente la inmensa mayoría pertenece a las organizaciones que manejan los planes sociales- todo lo que tienen que ver con planes futuro, salarios sociales complementarios- porque tienen que ver con la puja de Argentina central entre la CGT y las organizaciones de la economía popular.



Y, por último, otra cuestión- como lo planteaba Alberto Acosta- lo que tienen que ver con la pandemia también se puede ver con números de cómo se reactiva la economía solidaria con respecto a las pymes tradicionales. Estas últimas están siendo las más complicadas, mientras unos sectores importantes de la economía solidaria tienen capacidad de innovación, de hacer pequeñas inversiones aprovechando lo que es el mercado de cercanía, la personalización de los productos y servicios, la imposibilidad de que lleguen cosas de otros lugares, que les está dando ventaja. Se pueden ver los números, el Banco Mundial sacó un dato en junio de 2020, comparando el periodo con el 2019, donde los asalariados en 2019 bajo la línea de pobreza tenían un 17% y a junio de 2020 tenía un 30,7% bajo la línea de pobreza; habían aumentado casi el doble. En cambio, los independientes que en 2019 estaba en un 45,6% bajo la línea de la pobreza, bajó a un 38% a junio de 2020, y yo creo que está bajando aún más.

Otro dato parecido se da con las empresas familiares que estaba en 24,7% bajo la línea de la pobreza y ahora está en el 20,3% según los datos que da el Banco Mundial. Esto uno lo está verificando en el día a día, cuando uno está atendiendo gente con una voluntad de aprovechar la oportunidad que les está dejando esto.

#### LUIZ INACIO GAIGER

---

En lo que toca a las leyes, obviamente son muy importantes. Creo que el ejemplo de Ecuador nos enseña que es importante tener una movilización fuerte para que se llegue a un cambio institucional desde un punto de vista legal, que refleje lo nuevo que tienen esas iniciativas. Ahora, es claro que eso después se puede perder. Esto significa que también hay que sostener las leyes, porque el marco normativo puede paralizarse y, finalmente, no hacer gran diferencia con lo que existía antes, si no hay ahí un movimiento político articulado y que lo mantenga.

Otro riesgo -que es la experiencia de Brasil y que nos enseña el cooperativismo- es que uno puede lograr un cuadro legal en determinado momento y después agarrarse de tal modo a este cuadro legal que se vuelve refractario, muy resistente u hostil a cambios de ese mismo cuadro legal. Eso es lo que pasó en Brasil: un congelamiento de lo que tenemos a nivel nacional con la ley cooperativa y que podía muy bien abarcar nuevos actores, nuevas expresiones y por lo tanto volverse un instrumento dinámico y constructor de un campo más fuerte de economía solidaria y cooperativa si uno quiere. Sin embargo, ello no necesariamente pasa así, y puede ocurrir esa actitud refractaria y cerrada a cambios legales que serían positivos y que recogerían realidades más amplias de economía solidaria. Este es un problema que tenemos en Brasil.

#### DIEGO MEJÍAS

---

Respecto a ¿qué se puede decir del rol de la discusión para la construcción normativa?

Yo creo que no hay que dejar de discutir, como señalaron en su momento otros participantes. Esto debe estar presente en encuentros, en sus discusiones, con relación a lo que la gente está haciendo. Acá en Ecuador, es claro que la gente que estaba en el campo y conocía la realidad, planteo una

serie de elementos legales e institucionales pero que después van a un medio donde la discusión le dan personas que no conocen el sector o que tienen una serie de intereses que terminan afectando negativamente esas propuestas.

Entonces yo creo, ante eso, que hay que estar muy alertas y meterle mucho esfuerzo a proponer y defender ciertas ideas. Pero también, que se puede ganar en el papel, pero sin actores políticos bien dispuestos y bien alertas las cosas no van a avanzar.

#### ALBERTO ACOSTA

---

Bueno, quiero expresar que hay mucho que decir, al respecto. Pero primero que todo, quiero señalar que me siento muy motivado de poder participar en este debate y, de alguna manera, contribuyendo, para lo que está siendo este debate constituyente chileno que nos llena de esperanza en otros países. Empiezo expresando una aspiración, un sueño: si el neoliberalismo empezó en Chile, esperemos que también muera en Chile y que comencemos a construir otra América Latina. Lo digo de corazón porque me motiva el proceso chileno y estuve el año pasado recorriendo sus calles, con gran motivación.

Ya planteé que en el caso de Ecuador se perdió la fuerza que había, no se aprovecharon circunstancias favorables y no se puede un proceso cerrar con la construcción de una institucionalidad que luego no se concreta en las acciones cotidianas. No se puede confiar solo en esa construcción institucional.

Pero cuidado, no es que yo crea que no se necesitan leyes y en eso coincido con varios compañeros y compañeras; pero se necesitan simultáneamente las fuerzas sociales que permitan que esas leyes funcionen. Es bueno tener una buena constitución; pero si la gente no entiende que una constitución es por un lado tener un proyecto de vida en común y por otro lado una caja de herramientas con derechos y obligaciones que sirven para esa construcción democrática de una sociedad democrática, entonces esa constitución pierde sentido. En ese contexto me parece que es importante hacer la lectura.

Concluyendo, la economía popular y solidaria no se va a consolidar simplemente desde la imposición institucional estatal. Esta forma de hacer economía se revitaliza en la práctica y no en el discurso. Naturalmente, si existe la voluntad política del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, en un esfuerzo conjunto con las comunidades campesinas y urbanas, bien se puede potenciar a esta economía y empezar a transitar hacia una economía del don y la reciprocidad, como base para la construcción del buen vivir.

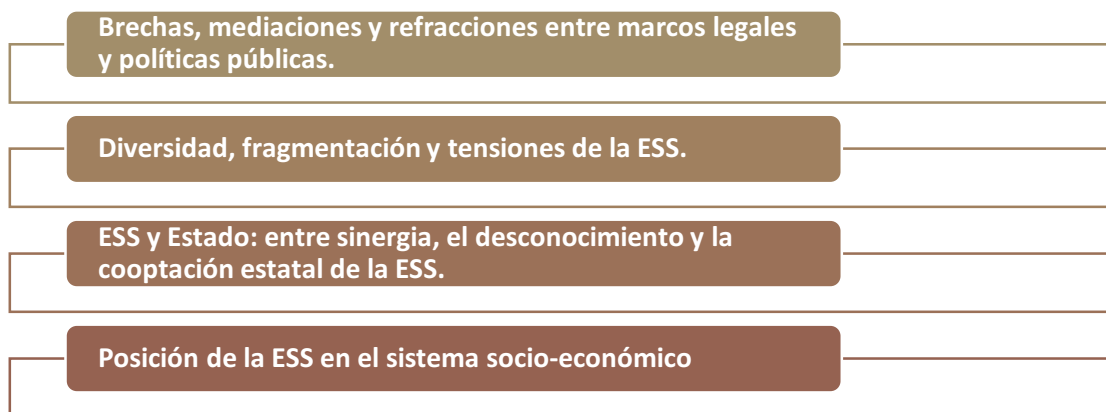
## IV. REFLEXIONES Y APRENDIZAJES A PARTIR DEL CONVERSATORIO

(DE CARA AL PROCESO INSTITUYENTE Y CONSTITUYENTE DE CHILE)

RAÚL GONZÁLEZ MEYER  
EDUARDO LETELIER ARAYA

De acuerdo lo expuesto, podemos sintetizar que los puntos aparecidos en las exposiciones y en las respuestas de las y los participantes a las preguntas formuladas en el panel, son varios. Ellos muestran una parte de lo que ha sido la historia de América Latina en los últimos decenios. Podemos hablar de un cierto patrimonio de experiencias y conocimientos relativos al propósito de crear un sector -y a la vez un orden económico- de tipo social, popular y solidario.

Queremos referirnos, con aquel punto de partida, a los siguientes aspectos que identifican materias relevantes para tener en cuenta en un proceso político orientado a este propósito:



### 1. BRECHAS, MEDIACIONES Y REFRACCIONES ENTRE MARCOS LEGALES Y POLÍTICAS

Lo que se puede observar es la importancia de la construcción de marcos legales generales que, junto a abrir oportunidades de apoyo a la economía solidaria, expresa un reconocimiento a realidades antiguas y emergentes que no han estado en la vista de las aproximaciones económicas convencionales.

Siendo ello muy importante, lo que nos muestra el debate, sin embargo, es que pueden existir brechas o discontinuidades muy grandes entre avances en grandes marcos legales -que pueden incluir marcos constitucionales- de reconocimiento de la economía solidaria y lo que luego efectivamente se concreta en políticas públicas y programas de acción en su apoyo. Es decir, se

puede avanzar en lo primero pero la política pública concreta puede ir por senderos que más bien corresponden a una estrategia convencional de desarrollo.

Esto puede tener varias causas. A veces no es simple traspasar o convertir un nuevo marco legislativo en institucionalidad de política pública efectiva. Pero también -y no son causas contradictorias- ello se debe a que en las políticas concretas se concede demasiado peso a los agentes más poderosos de la economía cuyos intereses no son lo de la ESS. Todo ello hace que, en la operación real de los gobiernos, sean limitadas las políticas públicas para promover la economía comunitaria, social y solidaria, aun bajo marcos institucionales favorables.

Esto no niega que es un terreno en que se puede avanzar y de hecho en ciertos países se ha avanzado, como lo muestra el caso de Brasil. Sin embargo, también surgen problemas como, por ejemplo, que puede haber programas dirigidos a actores muy específicos y dar lugar a una política pública muy fragmentaria y marginal respecto del conjunto de la política pública.

Aun así y producto de avances que pueden reconocerse, surge también el desafío de “sostener esos avances”. Es quizás cuando se producen reversiones (o peligros de ello) cuando se valorizan los avances que se han tenido desde el punto de vista constitucional, legal y organizacional. Esto, porque se toma conciencia que, por cambio de circunstancias -como gobiernos más neoliberales o conservadores- el marco normativo generado puede paralizarse. Allí, se hace evidente, que tanto la construcción de esos marcos normativos como su defensa o enriquecimiento, necesitan de un sostén social y político sin el cual el proceso es débil y vulnerable.

Por último, en este plano institucional y normativo y mostrando la variedad de aspectos que están presentes, es importante tomar conciencia que un marco normativo que se ha generado en un momento dado y que puede ser un avance para la economía solidaria, debe ir también adaptándose a nuevas situaciones emergentes. De no ser así puede convertirse en un cierto freno al no reconocer nuevas realidades de esa economía. Un ejemplo de esto se percibe en la existencia de marcos legales creados para el cooperativismo pero que no reconocen un mundo mucho más variado de formas económicas asociativas y comunitarias. En un caso así, aquel cuadro legal se vuelve resistente u hostil a cambios que recojan mejor esos nuevos panoramas.

Algo que puede desprenderse de todo lo dicho anteriormente y que tiene ciertos ejemplos concretos, es avanzar en iniciativas de institucionalizar el diálogo social entre movimiento de economía social y solidaria y gobiernos, mediante consejos de economía social y solidaria, instalados en ministerios con atribuciones y mecanismos claros y eficaces, que permitan incidir en la formulación y seguimiento de las políticas públicas y de “concretar” el marco legal general que la reconoce. Esto debe comprender, como algo relevante, una incidencia presupuestaria y reglamentaria efectiva.

Por último, es importante que en iniciativas como la señalada y, en cualquier estrategia específica, debe ser considerada la historia social y gubernamental de cada país y la consideración de las diversas mediaciones que surgen en el camino, como las que establecen partidos políticos, burocracia gubernamental y diversos agentes corporativos, además del propio movimiento

específico de ESS. Estas mediaciones introducen una suerte de refracción entre el marco legal y su concreción en políticas públicas concretas, que puede conducir a una resignificación más o menos variable de los planteamientos de distintos movimientos de la economía social y solidaria. Por ejemplo, cuando se plantea que la cooperación debe ser fomentada entre las empresas para fortalecer la competencia en los mercados.

## 2. DIVERSIDAD, FRAGMENTACIÓN Y TENSIONES DE LA ESS

---

Uno de los factores que también actúa en el carácter débil de las políticas públicas para la ESS tiene que ver con las dificultades de coordinación entre actores para su representación y para la construcción de una plataforma a escala intermedia de relacionamiento con el Estado. Ello puede llevar a que este tenga iniciativas muy particularistas y poco significativas.

Sin embargo, ello debe ser llevado a un punto más profundo y que tiene que ver con que, dentro de un cierto consenso nacional en el apoyo a la ESS, puede seguir existiendo una heterogeneidad de visiones respecto de ello. Lo que, a la vez, refleja trayectorias distintas. Esto se ha reflejado muy bien en las dificultades que existen para aprobar leyes nacionales, proceso en los cuales aparecen los desafíos de esas diferenciaciones. Por ejemplo, en la generación de una ley general relativa a cooperativas de trabajo en Brasil. A veces para ese tipo de leyes hay apoyo de unas organizaciones de economía solidaria y de otras, no.

Esta heterogeneidad del sector o movimiento de ESS suele ser la base de una cierta fragilidad para construir marcos generales y - quizás más complicado- de una existencia muy fragmentada de parte del sector y, por ello, de la búsqueda de relaciones bilaterales con los poderes públicos. Ello puede reforzarse si hay sectores con historia propia en esos relacionamientos, como el cooperativo y mutualista, según países.

Pareciera que respecto de esto se impone la necesidad de construcción de discurso y de ciertas bases o mínimos comunes en la visión de la transformación económica que se busca, en tanto movimiento de la ESS. En este sentido, los procesos de debate legislativo aparecen como una posibilidad de “hacer escuela”, de construir al movimiento, a la par de construir la ley. De hecho, en distintos casos se hace referencia a esos procesos como posibilitadores de una acumulación de identidad, de definiciones y propósitos, en paralelo o antes, incluso, de llegar a plantearse un cambio de tipo constitucional.

Aquí, constatamos que resulta central hacer de la ESS la casa o proyecto común, dotándola de contenido y previniendo que terceros agentes (congresistas, autoridades, funcionarios, etc.) resignifiquen la identidad y propósitos del movimiento. Interesante aquí resulta el intento de disputa que se hace en Ecuador del contenido mismo de “economía de mercado” como algo distinto de “economía capitalista”, en tanto es lugar de sociabilidades e integración. Además del planteamiento del Vivir Bien, que toma distancia crítica del concepto de puro bienestar material.

En este marco de consolidar “lo común” sin eliminar las diversidades, es interesante reconocer algunas tensiones que están presentes, al menos en parte del continente. Por ejemplo, la tensión entre el cooperativismo y la economía social y solidaria, que ha constituido una traba en ciertos países y donde ha costado instalar la idea de que el primero puede fortalecerse asumiendo la segunda, como un marco común para impulsar una economía transformadora. En tal sentido, suele observarse esta tensión como una cuestión de disputa por la orientación de las políticas públicas. Como se señala en el caso uruguayo, el cooperativismo ha tenido una larga historia de política pública, surgiendo la cuestión de si contar con una visión y definición mucho más amplia del sector solidario, significa avanzar en una ampliación de fondos públicos o más bien en una disputa por los mismos fondos. La misma cuestión de la formalidad también es parte de esta tensión. Para el cooperativismo, los estatutos, leyes, fiscalizaciones, etc., forman parte de su historia; de un reconocimiento y legitimidad ganadas. Y sucede que hoy, ante nuevos marcos normativos, cualquier organización aparece formando parte de la economía social y solidaria, con los mismos derechos de fomento, sin pasar por ese conjunto de tramas normativas o burocráticas. Esta misma tensión se reproduce entre agrupaciones o instituciones que están ligadas al sindicalismo trabajador y aquellas ligadas a emprendimientos solidarios de trabajo autogestionario, como es el caso de Argentina, donde se observa una cierta disputa por la representación de lo popular y del trabajador.

Esas tensiones están presentes y cuesta destrabarlas pues detrás de ellas hay historia, hay defensa de intereses que tiene respaldo y cuesta encontrar el punto de acuerdo y suma. Este punto de acuerdo y suma existe, sin duda. Pues es claro que, en un sentido general, todos esos sectores tienen mucho que ganar con el desarrollo de una ESS amplia, incluyente y plural, que se hace efectiva alternativa a una economía centrada en el capital y los sectores más poderosos de este.

### 3. ESS Y ESTADO: ENTRE LA SINERGIA, EL DESCONOCIMIENTO Y LA COOPTACIÓN

La experiencia existente y en curso, siguiendo las experiencias de algunos países y los relatos de los expositores nos muestra un claro oscuro intenso en la relación que tiene -y debiese tener- la ESS con los Estados y gobiernos.

Por un lado, se refuerza la idea de marcos legales y de políticas públicas favorables y efectivas. Se busca un Estado que considere, al menos al mismo nivel de otros sectores de la economía, a aquello que componen a la ESS. En este sentido, el estado y los gobiernos son definidos como un “campo” en el cual hay que participar e intentar orientarlos hacia aquel objetivo.

Sin embargo, la experiencia muestra que ello puede tener una serie de aristas muy complejas para el avance del sector -pero también, del actor- de la ESS. La más evidente es la posibilidad de pérdida de autonomía de los actores de la economía social y solidaria en relación al Estado. Existe la tendencia cierta de procesos de cooptación desde el Estado. Esto puede hacerse a través del tratamiento fragmentario del sector y a través del empleo en el sector público, reproduciendo una práctica de prebendas y de clientelas. El problema, aquí, no es que exista una política pública

favorable a la producción solidaria y popular, sino que ello pueda convertirse en una manera de controlar la organización y demandas del actor solidario.

Esto, en su sentido más general, expresa la problemática relación entre movimientos sociales y Estado. Está la viva tendencia en culturas partidarias clientelistas de buscar cooptar organizaciones por esas vías de empleo público y financiamiento, o bien deslegitimarlas por la vía de crear organizaciones paralelas, o de no reconocerlas como interlocutores.

A eso, se puede sumar la resistencia de discursos instalados en la burocracia gubernamental respecto de la economía, sus actores y lógicas, legítimas y no legítimas, de los procesos de participación y toma de decisiones. Es decir, tecno-burocracias que no logran integrar -o simplemente se oponen- el componente participativo potencialmente presente en las políticas gubernamentales.

Dentro del conjunto de facetas que representa el Estado contemporáneo en América Latina y en relación a la dinámica de la relación con los movimientos de economía social y solidaria, destaca el rol que ha jugado la universidad y algunos académicos vinculados al mundo político. Mientras las primeras han servido de espacio de articulación y fortalecimiento del sector y movimiento, por la vía de ejercicios de ferias o mercados locales, mapeamientos o catastros de emprendimientos o programas de extensionismo (por ej. incubadoras), algunos académicos han jugado un papel relevante en servir de mediadores entre movimientos, partidos políticos y gobierno.

#### 4. POSICIÓN DE LA ESS EN EL SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO.

Algo que se puede desprender de las exposiciones es que la mayor o menor importancia y significado que la ESS adquiera en la sociedad, en la creación de una cierta institucionalidad y en las políticas públicas, tiene relación con lograr “posicionarla” en la representación de la sociedad, como un componente clave del sistema económico, en general.

Esto significa connotarla no de acción social marginal hacia los pobres; o de campo para acciones puramente compensadoras. Debe ser defendida y mostrada como un componente clave de un objetivo y una estrategia de construcción de una sociedad con rasgos igualitarios, solidarios, democráticos.

Es ese posicionamiento, que debe construirse a través de la práctica y el discurso, lo que la hará asociable a otro estilo de desarrollo (o de post desarrollo, según puntos de vista) y no solo como algo que está al margen de ello y solo con fines subsidiarios. Esto pareciera obligar a sus sujetos portadores a destacar y sostener ese lugar y, desde allí, ubicar institucionalmente a la economía social y solidaria en las estructuras públicas.

La ESS debe también expresar a través de sus ejemplos prácticos que la economía se puede construir con otras racionalidades económicas, fuera del marco de relaciones entre capital y trabajo, mediadas por la acción del Estado. Incluso en países con alta presencia de pueblos originarios.

Desde esta perspectiva, la contribución de la ESS a la generación de empleo aparece como la perspectiva más positiva que es posible obtener dentro de los discursos y políticas “progresistas” del continente; pero que no dan cuenta de todo su sentido y potencial. Esta es la experiencia de Brasil, que albergó una Secretaría Federal de Economía Solidaria en el Ministerio del Trabajo bajo los gobiernos de Lula y que en algún momento del gobierno de Dilma Rousseff se propuso que quedara subsumida bajo una Secretaría de Micro y Pequeñas Empresas. Cuestión que fue motivo de debate al interior del propio Foro Brasileño de Economía Solidaria ya que, si bien significaba sacrificar contenidos, por otra parte, posibilitaría un mayor acceso a fondos públicos de fomento.

Por su parte, planteamientos relativos a una gobernanza del territorio, inspirada por visiones alternativas al desarrollo, aparecen como con la mayor distancia al núcleo de este “progresismo”. Cuestión que queda de manifiesto en el fomento de diversas industrias extractivas que estos gobiernos impulsan, como posibilidades de captar rentas e impulsar programas sociales que los legitimen. Tal fue la experiencia de Bolivia y de Ecuador.

Es en ese marco que resulta necesario seguir trabajando la idea de economía plural que incorpora estas nuevas racionalidades y prácticas, antes desconocidas o, a lo más, vistas como algo marginal. Es allí, además donde hay lugar para un papel de sectores académicos y profesionales de aportar a un pensamiento crítico y propositivo en diálogo con los sujetos de la ESS. Para ello, los momentos instituyentes y constituyentes de las sociedades representan momentos de gran importancia como lo muestran distintos procesos latinoamericanos y plantean una interrogante y un desafío al mundo universitario.



