

El proceso de institucionalización jurídica de la Economía Social y Solidaria en Argentina. Notas conceptuales y de procedimiento.¹

José Luis Coraggio²

Introducción

Es notable que en Argentina se haya puesto en marcha un proceso de debate acerca de una ley de Economía Social y Solidaria (ESS) y que se haya acompañado o promovido un espacio público en que puedan circular diversas propuestas y florecer de manera descentralizada uno, cien, mil foros. Bienvenida esa iniciativa!

Podemos hacer un paralelo respecto a la realidad de la Economía Popular (EP): para algunos observadores, esa serie de eventos espontáneos puede ser valorada como caótica, desordenada, como lo es el conjunto de la EP, pero postulamos que en realidad representan *otro orden*. Un orden de debate abierto desde la base social, que puede ser de alta creatividad colectiva y facilitar la emergencia de sujetos de **otra economía**, más allá de la empresarial capitalista y la estatal, y sin el límite de tal o cual forma pre-establecida.

La eficacia de las energías desplegadas por la sociedad en este momento de deliberación depende de algunas condiciones:

- a) que finalmente se culmine en propuestas concretas para la acción pública estatal y no estatal;
- b) que se ubique este momento en un proceso mucho más amplio de reconocimiento de la realidad económica de nuestro país y en particular del alcance y aportes actuales y potenciales de la EPS; y de la EP como la principal base socioeconómica para su desarrollo;
- c) que se preserve la democracia en las deliberaciones y en la elaboración de propuestas, y que éstas den lugar a políticas y programas co-construidos entre actores de la EP, solidaria o no, y los poderes del Estado en sus diversas instancias y niveles;
- d) que en este proceso se profundice el auto-reconocimiento como tales de los actores de la EP y que surjan sujetos colectivos democráticos de la EPS, tradicionales o no, con autonomía y en interlocución con el Estado.

Marco conceptual básico

Hay concepciones muy divulgadas del significado de la Economía de la Solidaridad (como forma de asistencia a los pobres), o de la Economía Social (Cooperativas,

¹ Presentado en el Encuentro: Marcos regulatorios y prácticas de financiamiento de la Economía Social y Solidaria. Encuentros y desencuentros en la Argentina actual, organizado por la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación, la red Promoción de Finanzas Alternativas para la economía social y solidaria (PROFAESS) y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS), 15 de Mayo 2015.

² Profesor Emérito, Director de la Maestría de Economía Social del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mutuales y Asociaciones formales) o de una Social y Solidaria que las combina sin referirse al sistema económico mismo, propuestas que, sin quererlo, contribuyen a invisibilizar (si es que no a estigmatizar) una diversidad de formas autogestionadas de la EP, no reconocidas como de economía social, o solidaria, o social y solidaria. Igualmente, su orientación a-estatal si es que no anti-estatal, y su corporativismo latente o manifiesto, lleva a ignorar el conjunto de acciones públicas solidarias que hacen al sistema económico más justo (en particular, pero no exclusivamente, la redistribución).

Aún si el objetivo fuera encarar la urgente cuestión social de la exclusión, la precarización y la pobreza, habrá que encarar la problemática económica en su conjunto, o estaremos apenas aliviando los efectos imparable de un sistema intrínsecamente desigual y excluyente. *Para precisar el objetivo y los medios habrá que contar con otros conceptos para pensar más allá de la actualización de una ley pre-existente, dirigida a un conjunto parcial de la ESS. Las leyes son tributarias de marcos conceptuales (usualmente incluidos en sus fundamentos y considerandos) y sin actualizar esos marcos puede perderse la oportunidad de reconocer lo realmente existente y de proyectar su potencial hacia el futuro.*

Es entonces necesario aclarar cómo usamos estos conceptos: la EP es la economía de los trabajadores y sus unidades domésticas, con todas las formas organizativas que asume, (a) el trabajo doméstico de reproducción: familiar o comunitario, que produce bienes y servicios para el propio consumo compartido; (b) los trabajos que alimentan redes de reciprocidad: como el que se da entre comunidades complementarias, en redes de ayuda mutua o en redes como la del software libre; (c) el trabajo mercantil: el individual por cuenta propia, los emprendimientos mercantiles familiares o los asociados, que incluyen las cooperativas mercantiles de producción, financiamiento y otras; d) la reproducción y venta de fuerza de trabajo asalariada.

Una parte de ese conjunto magmático que es la EP real, resultante de las estrategias reactivas de sobrevivencia y de las iniciativas innovadoras de los trabajadores, ha adoptado entonces formas solidarias. Pero no toda la EP es solidaria (EPS), y *un objetivo de una ley que se llama de ESS debería ser crear instrumentos para fomentar las formas solidarias a partir de la EP*. Esto para generar una sociabilidad más solidaria y para potenciar la contribución de la EP para sí misma y para la economía en su conjunto.

Proponemos reservar el término de ESS para las prácticas económicas de nivel micro, meso o sistémico que, sin renunciar a la búsqueda de mejores condiciones de vida para los miembros de organizaciones particulares o de sectores socioeconómicos, se adscriben al principio ético de que sus resultados y sus modos de relacionarse contribuyan responsablemente a la cohesión de una sociedad justa y racional desde la perspectiva de la reproducción y desarrollo de la vida de todas y todos.³ Un sistema de ESS (SESS) es uno que institucionaliza ese tipo de prácticas con predominio sobre las propias de un sistema capitalista.

³ La última Constitución del Ecuador manda que el sistema económico debe ser social y solidario.

Ejemplos corrientes a nivel microeconómico son los del cuidado por el medio ambiente o la precaución de no deteriorar la vida de otros o de la naturaleza (contaminación, derroche de recursos necesarios para la vida, producción de productos dañinos para la salud o con obsolescencia programada, competencia ruinosa, usura, etc.), es decir respetar la vida del otro aunque eso implique obtener menores ingresos. Por otro lado, en toda sociedad la redistribución de excedentes desde una autoridad central es una forma estructural de solidaridad a nivel sistémico que apunta a sostener cohesionada a la sociedad. Esto puede hacerse a través de la producción y distribución de bienes públicos (educación, salud, servicios públicos subsidiados, etc.) o directamente mediante la transferencia de ingresos. Aquí cabría incorporar, si fuera efectiva, lo que se ha llamado “responsabilidad social de las empresas”.

Sobre las leyes, las políticas y la política

No se trata meramente de que profesionales expertos perfeccionen las leyes existentes dirigidas a regular o expandir las formas clásicas de ESS, porque el mundo en que se quiere intervenir está cambiando vertiginosamente y no es posible imponerle formas cristalizadas, por eficaces que hayan sido en el pasado. Pero tampoco se trata de condenarlas por la brecha histórica entre sus promesas y objetivos originales y sus logros reales.

Si se quiere avanzar de manera firme, lo correcto sería retomar el sentido original de la EPS y su variante superior de ESS: dar base material a la resistencia de los trabajadores contra el sistema de explotación salvaje del naciente capitalismo industrial, llegando incluso a la pretensión de convertirse en alternativa sistémica (un mundo de cooperativas)⁴ por la vía de generar formas propias, basadas en la asociación libre y la autogestión de los trabajadores, autónomas del capital, con el fin de lograr la mejor reproducción de sus vidas, sus familias y sus comunidades.

Aun cuando hoy se la piensa principalmente como una alternativa a la gestión de recursos económicos en competencia con el capital y el Estado, aquel origen no debería ser olvidado.⁵ Se trata de una parte fundamental del programa de lucha de los trabajadores: disputar al capital el control exclusivo de la producción y la reproducción de la vida de todas y todos. Ese programa suele ser reducido al importante pero limitado objetivo de lograr formas mercantiles y sostenibles de autoempleo para los excluidos del mercado. Sin embargo, las políticas de ESS (lo sepan o no sus gestores) incluyen formas estructurales de economía solidaria donde la acción del estado es fundamental (ejemplos: sistemas de seguridad social

⁴ Sobre esto puede verse: Paul Singer, “Economía solidaria – un modo de producción y distribución”, en José L. Coraggio, *La economía social desde la periferia*, UNGS, Buenos Aires p. 59-78, y Luiz Inácio Gaiger, “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”, op cit. p. 79-111

⁵ Sobre esto puede verse: José L. Coraggio: “La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica”, en: *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital 2007 – 2013*; IEPS, Quito, 2014 (libro completo en www.coraggioeconomia.org)

y transferencias monetarias universales, o apoyo a la autoconstrucción de viviendas).

Las leyes son una forma particular, jurídica, de sancionar las prácticas existentes o de promover nuevas prácticas. Reconocen o pretenden construir la realidad social. En este caso, su objetivo debe ser favorecer la institucionalización de las mejores prácticas económicas de todos los actores, según principios de justicia social, para lograr la reproducción y desarrollo de la vida social en las mejores condiciones posibles en cada coyuntura histórica. En particular, se trata de crear las condiciones materiales para la vida digna de las mayorías, de las y los trabajadores, desde sus unidades domésticas y comunidades, potenciando las capacidades y las formas solidarias de la EP para contribuir al desarrollo de una ESS, sensible al tipo de sociedad cuyas prácticas sostienen y generan, y solidaria antes que utilitaristas y salvajemente competitivas. Pero también deben institucionalizarse jurídicamente formas estructurales de solidaridad mediadas por la sociedad civil o el Estado.

La Economía Popular como objeto de la ley

La EP, principal base socioeconómica de la ESS pasando por la EPS, es sumamente heterogénea y fragmentaria. Todas las formas de trabajo productivo que desarrolla y que mencionamos al inicio deben ser consideradas: las de producción mercantil, sea individual, familiar o asociada en cooperativas y mutuales, las de trabajo asalariado a las empresas capitalistas o al Estado o a la misma EP, las de reproducción doméstica familiar, asociativa o comunitaria. Porque todas contribuyen al objetivo material de la economía solidaria: producir la masa de bienes y servicios directa o indirectamente útiles para sostener la libertad de todas y todos, de modo que puedan definir y realizar opciones de vida compatibles con la justicia social y la racionalidad reproductiva.

La distribución justa de lo producido y la redistribución de los excedentes generados, condición de una economía solidaria, puede darse bajo diversas modalidades, desde la solidaridad interna a las organizaciones microeconómicas hasta la del sistema mediado por el Estado, pasando por la solidaridad ad-extra entre organizaciones internamente solidarias.

Igualmente existen múltiples formas de intercambio, de comercio según costumbres, de trueque, las monedas sociales, las formas de organización de las finanzas, y el mercado donde la ley mecánica de la oferta y la demanda determina quien gana y quién pierde, quien se enriquece y quién perece, que cantidad y calidad de bienes se producen.

Una cosa es una economía *con* mercado (como artefacto acotado y regulado por la sociedad y el estado) y otra una economía *de* mercado (absolutizado y liberado de restricciones). Una cosa es la redistribución en base a acuerdos y derechos, y otra es la filantrópica y clientelar.

La institucionalización de la ESS y la política.

En la medida que una acción para construir un sistema de ESS entra en conflicto con los actores más concentrados de la economía de mercado y los representantes sociales y políticos que continúan enmarcados en la ideología neoliberal, se politiza el proyecto y se hace evidente que no se trata solo de reglar para disciplinar a la EP, solidaria o no, sino de modificar la relación de fuerzas en el campo económico.

Más allá de cómo haya sido gestada, una ley limitada por la técnica legislativa e impuesta a los actores de base fragmentados y compitiendo todos contra todos sería insuficiente como forma de institucionalización con el objetivo ético indicado más arriba. Una economía auténticamente solidaria debe ser democrática, requiere la conformación de sujetos colectivos activos, plurales, la creación de espacios permanentes de debate y de coordinación, de experimentación, reflexión y aprendizaje, que puedan participar activamente no solo en el diseño de los marcos legales sino en su implementación y seguimiento, sosteniendo su espíritu inicial.

Para avanzar hacia una ESS será preciso ampliar el espacio de posibilidades. Para ello es necesario, recuperar las prácticas solidarias ya existentes pero invisibilizadas por una mala conceptualización o para favorecer intereses particulares.⁶ Pero también hay que incorporar mecanismos concretos de promoción de la economía solidaria.

Algunos ejemplos: ofrecer garantías a sus actores legítimos (no aplicar medidas que causen un daño material y desproporcionado al emprendimiento controlado), asegurar igualdad de oportunidades ante grandes empresas (orientar el poder de compra del estado para compensar las reglamentaciones creadas para favorecer a las empresas de capital), disputar el acceso a los comunes (lograr el acceso ordenado a espacios públicos para organizar ferias populares), redirigir las prioridades del sistema científico (orientar parte de la investigación tecnológica a la ESS), propiciar efectivamente prácticas educativas que impulsen valores solidarios (cambiar las pedagogías que apuntan al aprendizaje individualista y competitivo), y muchas más.

Legislar para la diversidad

Como ya se dijo, ampliar la eficacia en el campo económico requiere reconocer las posibilidades de articulación solidaria de las múltiples formas de organización económica que ha generado la EP en los sistemas capitalistas y trabajar con todos los actores.

Las cooperativas, mutuales y asociaciones son las formas “históricas”, reconocidas a nivel mundial, pero están lejos de ser las únicas. Por lo pronto son muy posteriores al desarrollo de formas de economía comunitaria, o de la

⁶ No debe extrañar que los actores de algunas de esas formas, antes que buscar que sean reconocidas por la ley, prefieran quedar afuera de marcos regulatorios propios de una economía donde predominan los valores e intereses capitalistas.

institucionalización del trabajo reproductivo. Merecen tener sus leyes específicas, pero eso no las hace representar al conjunto de la EPS.

Un sistema de ESS debe incluir diversas formas del proceso económico en sus fases de producción, distribución, intercambio, y consumo (algunas de ellas claramente opuestas a los principios del mercado):

- formas clásicas de cooperación, ayuda mutua y asociación económica;
- recuperación de formas de propiedad que se pretendió desaparecer por el predominio de la propiedad privada (comunes);
- gestión conjunta y democrática de los recursos públicos (presupuesto participativo, gestión compartida);
- redes comunitarias con objetivos puntuales como construir condiciones de la producción o de la reproducción (infraestructura, vivienda...);
- asociaciones sin fines de lucro en defensa de los intereses de los actores de la EP o de las condiciones de vida de todos (medio ambiente, derechos humanos, etc.);
- redes de trueque locales gestionadas por trabajadores prosumidores, orientadas por la resolución de sus necesidades compartidas y no por el enriquecimiento sin límites;
- formas alternativas de comercio (comercio justo) y de medios de intercambio (monedas sociales emitidas por los prosumidores);
- formas de co-construcción y co-gestión de políticas públicas que afectan la vida de personas y familias;
- formas de control de la producción y consumo solidarios (consumo responsable, cuidado de la naturaleza, tecnologías sociales);
- formas de producción de bienes culturales, particularmente de educación, formas de coordinación consciente de recursos y necesidades (planificación territorial participativa);
- formas de redistribución justa de ingresos o activos productivos (transferencias a familias, universalización de la seguridad social, reformas agrarias o urbanas);⁷
- formas de educación formal e informal orientadas por los valores de la ESS (educación popular, bachilleratos populares);

Es evidente la imposibilidad de legislaciones particulares para esta multiplicidad de formas, pero puede pensarse en leyes generales, leyes marco que permitan acompañar y promover sistémicamente esta rica diversidad de la EPS.⁸

⁷ Contra lo que suele pensarse, no hay conflicto entre promover formas de autoempleo y transferir “subsidios” a las familias. Sin esos subsidios una gran parte de los emprendimientos mercantiles no sobrevivirían a la competencia, otro tanto sin el acceso a servicios de la seguridad social.

⁸ Sobre esa diversidad en el campo financiero, ver: Ruth Muñoz, “Finanzas convencionales y finanzas solidarias” en SEPS (ed.) Estudios sobre la economía popular y solidaria. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS, Quito. ISBN: 978-9942-07-477-5. Disponible en: http://www.seps.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=272e9768-e2f4-4820-a960-3c5487293b3a&groupId=10157

Pero el gran marco es la voluntad política de desarrollar una economía más solidaria articulando democráticamente las bases sociales con el Estado. Hacerlo significa que estamos ante la política en el sentido más profundo: transformar la realidad para elevar la sociedad a una racionalidad superior.

En todo caso, el problema no termina con la mejor ley o el mejor sistema de leyes y reglamentaciones posible. Cómo asegurar que tales instrumentos no sean usados para reproducir estructuras de poder asimétrico, el clientelismo, las relaciones de explotación del trabajo por el capital, ocultar formas de dependencia ventajosas para empresas de capital y gobiernos? O que no sean archivadas sin efectividad en los aspectos que resultan conflictivos con los intereses económicos concentrados? Porque conflicto hay y habrá en tanto la EPS dispute efectivamente recursos al capital o al clientelismo político. Los procesos de institucionalización de las prácticas de ESS deben decantar sujetos colectivos democráticos que, directamente o mediados por el Estado, defiendan, encaucen y potencien sus fuerzas productivas.

Para concluir:

- *el método jurídico de institucionalización (ni el único ni el principal) se basa en la acción del Estado y en la tipificación de los actores sometidos a sus controles y beneficios. Tal tipificación siempre es un problema, pero mucho más en cuanto se dirige a un mundo magmático y en un momento de transición epocal, donde las formas de generación, consolidación y desarrollo de las formas solidarias de la economía real y financiera no pueden ser cristalizadas solo porque una limitada forma legal lo requiera. A la vez, la flexibilidad interna de las leyes es tan importante como su estabilidad en el sistema institucional. Eso constituye un enorme desafío para la labor legislativa.*
- *Hay un aspecto muy relevante a destacar: las mejores experiencias de economía solidaria están basadas en la confianza entre sus actores, mientras que las leyes son elaboradas a partir de la desconfianza, en buena medida dedicadas a crear mecanismos para controlar a los actores. Es paradójico que una ley de economía solidaria esté basada en el supuesto de que los actores tenderán a simular ser solidarios cuando no lo son. Esto puede resolverse en parte si la ley es co-producida y asumida por los actores mismos, como reglas del juego consensuadas y no impuestas tecnocráticamente.*
- *Definir quién y cómo aplica esas leyes es un componente fundamental de una iniciativa legislativa. La democracia es condición indispensable de un programa de ECOSOL, y en lo específico incluye reformar los sistemas de representación de la EP y de la EPS, y los de gestión de lo público, estatal y no estatal, y del proceso mismo de diseño de los instrumentos legales. Claro que, como pasa con la democracia en sentido amplio, pueden usarse apariencias democráticas sin sustancia real, vaciadas por el oportunismo y la manipulación. O aparentemente habilitarse por ley formas que las políticas luego bloquean. Lo que confirma la necesidad de que haya co-construcción de políticas y gestiones, con participación directa de los actores sociales y económicos e instancias de control también del aparato burocrático.*

- *En particular, respecto a las instituciones que pautan las relaciones y procesos financieros, consideramos fundamental que las y los legisladores den forma legal a la necesidad de superar las leyes de la dictadura, pero no sólo para volver atrás sino para habilitar la innovación popular, encarnada en una multiplicidad de nuevas formas de organización del ahorro y el crédito ya probadas que fomentan la asociatividad sectorial y territorial, y de experimentaciones en marcha y por venir, las que sólo deberían estar limitadas por el principio ético de reproducción y desarrollo de todas y todos en una sociedad más justa y libre.*