





CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  
PROBLEMAS Y PROPUESTAS

JOSÉ LUIS CORAGGIO, editor

PAUL SINGER

JEAN-LOUIS LAVILLE

LUIZ INÁCIO GAIGER

VERÓNICA ANDINO

VÍCTOR JÁCOME C.

PACIENTE VÁZQUEZ MÉNDEZ

FAUSTO JORDÁN B.

XAVIER DÁVALOS



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Primera edición: 2012  
Primera reimpresión: 2015

330.155  
C8101c

Coraggio, José Luis, ed.

Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria. Problemas y propuestas / José Luis Coraggio, ed. — 1.ª reimp. — Quito: Editorial IAEN, 2015. 226 p.; 15 X 21cm

ISBN: 978-9942-9906-5-5

1. ECONOMÍA 2. ECONOMÍA SOCIAL 3. POLÍTICA ECONOMICA 4. POLÍTICA SOCIAL 5. POLÍTICA PÚBLICA I. TÍTULO

Colección editorial: Economía y sociedad **ES**

---

## **Instituto de Altos Estudios Nacionales**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Telf: (593) 2 382 9900, ext. 312

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

**Dirección editorial:** Roberto Ramírez Paredes

**Maqueta:** David Rivera Vargas

**Diagramación:** Henry Rengifo F.

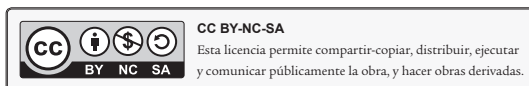
**Diseño portada:** David Rivera Vargas

**Corrección de estilo:** La Caracola editores

**Impresión:** V&M Gráficas

**Tiraje:** 300 ejemplares

© IAEN, 2015



## Índice

*Presentación* 7

Prólogo 9  
*José Luis Coraggio*

### **Parte I. Planteamientos generales entre conocimiento y políticas de Economía Social y Solidaria**

1. A experiência brasileira nas políticas públicas para a ESS ..... 25  
*Paul Singer*
2. La Economía Social y Solidaria en Europa y en Francia ..... 39  
*Jean-Louis Laville*
3. Avances y límites en la producción de conocimientos  
sobre la economía solidaria en Brasil ..... 53  
*Luiz Inácio Gaiger*
4. Economía social y solidaria: las relaciones entre conocimiento  
y políticas públicas ..... 83  
*José Luis Coraggio*
5. Solo se puede ver bien con el corazón ..... 103  
*Verónica Andino*

**Parte II. Planteamientos a partir de casos  
y enfoques específicos**

6. Importancia del conocimiento de la génesis y actores de la economía popular y solidaria en las políticas públicas: el caso de las comunas circunscuquiteñas .....	121
<i>Víctor Jácome C.</i>	
7. Algunas ideas acerca de investigaciones que pueden contribuir al diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo de la economía popular y solidaria .....	151
<i>Paciente Vázquez Méndez</i>	
8. Acciones de política pública en Economía Social y Solidaria .....	165
<i>Fausto Jordán B.</i>	
9. Las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en Ecuador. El estado del conocimiento: líneas de investigación en marcha y las prioridades de investigación .....	185
<i>Xavier Dávalos</i>	
10. Conclusiones, reflexiones y recomendaciones .....	215
<i>José Luis Coraggio</i>	
Anexo .....	223

## PRESENTACIÓN

En la Constitución de Montecristi, en el artículo 283, se establece que el sistema económico es social y solidario. El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) ha asumido el reto de aportar desde la academia a la construcción de este sistema, para lo cual integró en la Escuela de Gobierno y Administración Pública un equipo de docentes investigadores que analizan, desde una perspectiva multidisciplinaria, la asociatividad popular en la sociedad ecuatoriana. La obra que ponemos en sus manos es un producto académico resultado del Seminario Internacional sobre Líneas de Investigación en Economía Social y Solidaria, organizado por esta Universidad en el mes de noviembre del año 2011.

Esta obra se une a las actividades de los últimos tres años que ha realizado el IAEN desde la Escuela de Gobierno y Administración Pública, tales como los Cursos Superiores en Economía Social y Solidaria; la vinculación de los docentes con comunidades tradicionalmente excluidas; la investigación-acción sobre las actividades de los productores agrícolas con mayores necesidades sociales, institucionales y de infraestructura que tiene el país; entre los procesos más destacados.

En este contexto, agradezco a los autores y especialmente a su editor, el profesor José Luis Coraggio, por su interés manifiesto por entregar su valiosa experiencia académica, alcanzada no solo a nivel nacional sino en diversas latitudes, resultado de una praxis llevada a cabo desde las aulas y en la ejecución de programas sociales diversos en la región.

Finalmente, mi gratitud al equipo de la Escuela de Gobierno y Administración Pública, y a todas las personas que apoyan el fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria, y les animo para que continúen aportando e incidiendo, tanto desde la academia como desde la investigación-acción, en la política pública hacia la consecución de una sociedad incluyente y democrática, para todas y todos.

**Arturo Villavicencio**

RECTOR DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (2012)





# PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CORAGGIO

Los diez trabajos recopilados en este volumen son trabajos originales, presentados en el Seminario organizado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) con el título: «Líneas de investigación en políticas públicas para la Economía Social y Solidaria» realizado del 9 al 11 de noviembre de 2011.

Hemos dividido el volumen en dos secciones. La primera está concentrada en cinco artículos que analizan la relación general entre conocimientos y políticas públicas para la Economía Social y Solidaria (ESS). La segunda incluye otros cuatro trabajos que se refieren a esa relación a partir de la presentación de estudios específicos del Ecuador, haciendo referencia al encuadre conceptual que plantea la Constitución de 2008. En general, hemos concentrado nuestra atención en los aspectos vinculados con la cuestión de la producción de conocimientos para las políticas públicas, antes que en la descripción de estas últimas.

**Paul Singer**, actual responsable de la Secretaría de Economía Solidaria (SENAES) del Brasil, si bien tiene a su país como referente empírico, nos entrega un ensayo de alcance mucho más amplio. Comienza por caracterizar el contexto en que se definen las políticas públicas de la ESS, sociedades donde predomina el modo de producción capitalista. Define el objetivo de la ESS como la construcción de otro modo de producción basado en formas cooperativas, en las que la propiedad de los medios de producción es colectiva y la gestión es democrática. Destaca que, aunque la competencia entre las cooperativas tiende a ser evitada, al encontrarse en el mercado con las empresas capitalistas resultan tensionadas por una inevitable disputa.

Pasando a la necesidad de conocimientos producidos científicamente, comienza con un ejemplo: un resultado esperado del desarrollo de ese modo de producción es una distribución más justa de la riqueza; ahora bien, aunque la justicia puede definirse a partir de valores igualitaristas, las in-

investigaciones empíricas muestran que en general los ingresos de los trabajadores cooperativistas tienden a diferenciarse, aplicando un concepto de justicia basado en la contribución del trabajo de cada uno. Esto ilustra la relevancia de estudios empíricos objetivos para controlar las visiones idealistas del igualitarismo.

El autor subraya la dimensión educativa de las políticas públicas de la ESS, tanto para inducir a los trabajadores a que adopten esa opción como para desarrollar las capacidades de quienes ya la practican. A su juicio, las universidades e institutos tecnológicos juegan un papel importante en la transmisión de conocimiento, y se destaca la institucionalización de las incubadoras de cooperativas populares. Al respecto, el autor subraya que en el proceso de incubación participan estudiantes formados para enseñar las prácticas asociativas, que aprenden adicionalmente en una relación con los trabajadores caracterizada como intercambio de conocimientos.

Entrando ya a las necesidades específicas de conocimiento que tienen el diseño y gestión de las políticas públicas para la ESS, Singer plantea como un objetivo de las investigaciones el poner a prueba la hipótesis de que tales políticas son superiores a las predominantes, aun cuando en esta etapa se basen en un procedimiento de ensayo y error. El autor entiende que tanto las políticas como el conocimiento tienen un carácter siempre provisorio, lejano de la pretensión de verdad absoluta, entre otras cosas porque el objeto de estudio es un flujo de problemas reales y de conocimiento, que se reorienta en su relación con las acciones públicas dirigidas a encarar los problemas sociales.

Al respecto, propone distinguir entre dos modos de producción de conocimiento, ambos necesarios para los gestores de políticas públicas. En primer lugar *el estilo académico*, intencionalmente neutro, que tiene la ventaja de ser más riguroso y controlado por una comunidad profesional, pero que se basa en informaciones secundarias pretéritas, lo que lo limita para captar el momento presente del proceso, donde las políticas de ESS se desenvuelven buscando solucionar los problemas que van surgiendo. Sin embargo, destaca que ese tipo de estudios puede permitir proyectar estadísticamente evoluciones históricas y tendencias a largo plazo, como las del empleo, la distribución del ingreso y sus causas, conocimientos importantes para basar políticas públicas dirigidas a lograr cambios estructurales como los que él propone. En segundo lugar *el estilo práctico*, en el que, a través de la investigación-acción, el investigador militante se posiciona en relación directa con las fuerzas, conflictos y trasfondos culturales diversos en que se desenvuelven las políticas, y se produce un conocimiento que

orienta las prácticas públicas sobre la marcha. Señala que un paso siguiente de este estilo es investigar situaciones piloto para poner a prueba las políticas públicas innovadoras.

También señala la gran utilidad, para una política de ESS, de contar con registros sistemáticos periódicos de la ESS, para dar seguimiento a los efectos de las políticas nacionales pero también con formatos concertados con otros países, a fin de posibilitar estudios comparativos, confiando en que esos conocimientos contribuirán a afirmar la oportunidad de avanzar efectivamente en la construcción de ese modo de producción pos-capitalista.

Finalmente, dado el sentido transformador y la necesidad de articular la diversidad de políticas particulares de la ESS, Singer destaca la importancia de contar con dos fuentes continuas de información: una específica, referida a captar el desenvolvimiento interno de la ESS; y otra más abarcadora, que dé seguimiento a la realidad socioeconómica y política del conjunto de la ESS como parte de la realidad del país.

**Luiz Inácio Gaiger**, también del Brasil, se refiere tanto a los avances como a los límites en la producción de conocimiento sobre la economía solidaria (ES) en ese país. Comienza con un recuento histórico del surgimiento y desarrollo de la ES y su relación con la producción científica y las políticas públicas.<sup>1</sup> Según describe, si al inicio esas experiencias fueron ignoradas por las instituciones científicas, la situación cambió desde los años noventa, dada la importancia que le asignaron las organizaciones civiles, los «sectores académicos sensibilizados» y los poderes públicos, en particular los que tenían una orientación de izquierda. Tales poderes evolucionaron hasta contar con políticas de ES interministeriales (involucrando 22 ministerios) coordinadas por la SENAES, dando lugar a una red de gestores públicos de ES.<sup>2</sup> La relación entre poderes públicos y universidades puede ejemplificarse con la demanda reciente de parte del Ministerio de Justicia de un estudio sobre las peculiaridades del acto cooperativo y sus organizaciones, antes de proceder a la revisión del marco jurídico.

Igualmente se destaca el desarrollo conjunto (investigación científica, Estado y sociedad civil) de un Mapa Nacional de la ES, cuya primera ver-

---

1 Cabe destacar que Gaiger se refiere no solo al Estado y a los trabajadores-emprendedores, sino también al papel de las organizaciones de la sociedad civil.

2 Es importante señalar que las organizaciones civiles también se articularon en una red de promotores de la ES, integrándose con la red antes nombrada en el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), conjuntamente con las representaciones de los emprendimientos; todo esto, sobre bases regionales confluentes a escala nacional y con capacidad para co-construir políticas públicas con las entidades gubernamentales.

sión data de 2007, y abarca 22.000 emprendimientos. A la fecha de esta publicación, se ha completado una segunda versión de dicho registro sistemático, que amplía las variables cubiertas, incluye la generación de datos sobre los organismos de apoyo y extiende su cobertura a las condiciones familiares a partir de las mujeres trabajadoras. Todo lo cual es caracterizado por el autor como una ampliación de las fronteras, que permite hacer visibles emprendimientos solidarios y categorías que están en los intersticios y zonas recónditas de la sociedad, incluso desconocidos por el movimiento social de ES. En su trabajo, el autor comparte algunos de los hallazgos e hipótesis resultantes del análisis de los resultados del Mapa que constituye, sin duda, el caso más avanzado de registro de la ES en esta región, y que tiene la virtud de ser demandado y utilizado por el Estado para dar fundamento empírico a sus políticas públicas.

Pasando a cuestiones generalizables del proceso de producción de conocimiento que pueden aprenderse del proceso brasileño, Gaiger hace varios señalamientos relevantes para dar respuestas a la pregunta motivadora de este seminario.

El primero es que hay un salto cualitativo cuando la ESS o ES pasa de ser materia de algunos investigadores especialmente motivados a convertirse en un objeto de estudio legitimado tanto por las instituciones de ciencia y técnica como por los programas de formación de grado y posgrado. El autor cuantifica este salto al indicar que en 2011 hay registrados 5508 investigadores de la ES, a lo que se suman 18.805 en áreas afines (ES y Políticas Públicas, Cooperativas, Cooperativismo, Asociacionismo). Una consideración adicional importante es que quienes investigan estos temas tienden a hacerlo en conexión con los programas de apoyo y con los actores de la ES, sin perder por eso su nivel académico.

Un segundo señalamiento es que la SENAES cuenta con un departamento de Estudios y Divulgación que, como antes recogíamos del trabajo de Paul Singer, demanda y divulga conocimientos más apegados al fluir del proceso de la ESS, de los cuales Gaiger da varios ejemplos. Entre otros: Tipología de la Economía Solidaria y Autogestión; Caracterización de Políticas Municipales y Estaduales de Economía Solidaria; Programas y Acciones de Apoyo a la Economía Solidaria en el Gobierno Federal; Estudios Sobre el Marco Jurídico de la Autogestión y de la Economía Solidaria; La Nueva Ley de Quiebras y los Emprendimientos Auto-gestionarios; Análisis del Mapeamiento de la Economía Solidaria en Brasil; Identificación de las demandas y potencialidades de las comunidades remanentes de los quilombos (CRQ) («investigación-acción»); Ampliación, Tratamiento, Análisis y Diseminación de los Datos del Segundo Mapeamiento Nacional.

Una tercera consideración que puede deducirse de su exposición es que los sistemas de producción de información van acompañando cambios en la gestión de las políticas públicas, como en el caso de la descentralización territorial.

Por último, destaca dos relaciones adicionales: las reglas coercitivas que el sistema universitario y científico impone a los investigadores —lo que lo convierte en un actor adicional en el campo de la producción de conocimientos—, y la tensión entre las demandas (e insatisfacciones) de los agentes sociales que buscan respuestas inmediatas a sus problemas, mientras que la producción científica requiere un paso intermedio por la problematización de sus objetos, con el fin de evitar que se definan apegados a la praxis social. Sin embargo, sin renunciar a la necesidad de investigaciones rigurosas que no eludan su papel crítico, el autor cuestiona la pretendida neutralidad de las ciencias sociales, cuya evolución nos recuerda que se da en un campo donde hay confrontación de poderes.

**Jean-Louis Laville** hace sus aportes a partir de la historia y actualidad de la ESS en Francia, interrogándose sobre cómo las nuevas izquierdas asumirán esa propuesta, lo que involucra una dimensión de conocimiento-reconocimiento de la ESS. En lo que respecta a la producción de conocimiento, propone una hipótesis general: los cambios en los modelos socioeconómicos proyectados conllevan cambios en la relación entre investigadores y actores. Hay entonces historicidad en la relación que nos convoca en este seminario.

El autor destaca que la redefinición de las formas correspondientes a cada modelo y su relación con el sistema económico dominante implica, de por sí, nuevos objetos de estudio y, por lo tanto, nuevos protagonismos disciplinarios. Así, la economía social, cuyas organizaciones se distinguen por su estatuto jurídico (asociaciones, cooperativas y mutuales), combina la empresa con la asociación entre personas.<sup>3</sup> En ese caso, identificar y cuantificar las organizaciones de la economía social era un procedimiento sencillo, y hasta los años ochenta eran pocos los investigadores especializados que realizaban estudios monográficos.

Con el acceso de la izquierda al poder, ocurrido en 1981, se multiplica el financiamiento para este tipo de investigaciones, pero bajo el impacto del fenómeno del desempleo surgen nuevos lineamientos. Como consecuencia, el estudio de las cooperativas de trabajo cobra mayor importancia. Además, aparecen nuevas experiencias que se acercan a la fron-

---

3 El autor destaca que, de asumir la definición anglosajona del tercer sector, otras serían las formas a estudiar.

tera de lo que hasta entonces se entendía como economía social. Por ejemplo, la respuesta de los jóvenes al desempleo como búsqueda de formas autónomas de actividad a nivel local. Se extienden formas de investigación-acción que procuran comprender los nuevos procesos originados en la sociedad civil, diferenciados del clásico proceso de creación de empresas. Surge así una nueva categoría: los «servicios de proximidad». Se van estableciendo algunas de sus características distintivas: construcción conjunta de oferta y demanda de servicios, hibridación de recursos (participación en los mercados, redistribución pública, relaciones de reciprocidad). Esta novedad lleva a los investigadores a proponer a la Comisión Europea realizar una experimentación con esas nuevas formas. Se advierte aquí el potencial proactivo de una investigación que incide sobre las decisiones públicas. Por otro lado, se promueven investigaciones comparativas internacionales (interés similar al que propuso Paul Singer). Además, a medida que avanzan las nuevas formas, los investigadores profundizan sus diferencias con la economía social y el tercer sector.

Laville identifica una tercera etapa, caracterizada por incluir el examen crítico de las nuevas políticas públicas y su adecuación a las nuevas formas socioeconómicas; se proponen e implementan formas participativas de asignación de los recursos públicos. De estos trabajos emergen propuestas de acción pública que tienen en cuenta las fases de constitución de esos emprendimientos: prefiguración, inicio y reagrupamiento territorial de las actividades. Como en el caso de Brasil, las nuevas políticas vinculan estrechamente a decisores públicos, investigadores y actores. Como resultado de estos conocimientos y su eficacia para la definición de políticas de ESS, se crea una Secretaría de Estado cuya duración es la del gobierno socialista. Esto trae a colación algo que no fue destacado en los trabajos anteriores: las relaciones entre investigación, sociedad civil y gobierno varían con la orientación política de estos últimos. Nuevamente aparece la historicidad de la relación. De hecho, el triunfo del socialismo en 2002 da lugar a la creación de una Secretaría delegada de la ESS.

En la relación entre producción y encarnación del conocimiento, Laville indica que la mayor atención de los investigadores y de los poderes públicos a la ESS dio lugar a cerca de veinte programas de maestrías vinculados a esta temática. Además de afirmar que la relación no es solo entre investigadores y gobiernos, el autor señala que la investigación-acción no se limita a las relaciones de los investigadores con los actores sino que incluye ahora a los poderes públicos. Todo lo cual va generando una nueva cultura compartida en relación a la ESS. La relación entre esos tres elementos se modifica adicionalmente porque, como destaca el autor, los

investigadores actúan como mediadores entre dos lenguajes distintos, contribuyendo a la vez a elaborar las demandas de los actores sociales y a compatibilizar las políticas. Es importante observar que esta relación ha permitido que los financiamientos de la investigación estén menos atados a las necesidades inmediatas de las políticas, valorándose formas menos instrumentales de producción de conocimiento. Eso ha abierto la posibilidad de evitar el corsé de indicadores y criterios que impiden la creatividad en el proceso de investigación. Por ejemplo, los estudios en profundidad han permitido comprender mejor la lógica de los diversos actores de la ESS, algo que no se obtiene cabalmente por un registro que apunta a medir variables y producir cuadros estadísticos.

Para finalizar, Laville señala dos desafíos: por un lado, investigar la relación entre proyecto, organización y gestión; y, por otro, llenar el vacío de nuevas metodologías con el enfoque de economía plural.

**José Luis Coraggio** comienza por afirmar que para analizar la relación entre conocimiento y políticas públicas hay que caracterizar tanto el estilo de gestión pública como el de producción de conocimiento. Pone como ejemplo que reinstalar la planificación nacional en Ecuador puede implicar una modelización y demanda de informaciones fuertemente formalizada según los cánones de la investigación cuantitativa. La política pública tiene, así, una matriz cognitiva específica que reclama determinados tipos de conocimiento. El caso de Francia, que expuso Laville, muestra que si la relación no es unilateral (demandas del Estado al sistema de investigación), la actividad de investigación relativamente autónoma puede incidir cambiando esa matriz.

El autor afirma que el neoliberalismo ha marcado coherentemente una matriz cognitiva cuantitativista, tanto en las agencias del Estado como en el sistema de investigación científica. Esto se haría más evidente cuando se reconoce que el Estado no es solo demandante sino productor de masas de datos, que en gran parte son la materia prima de los estudios académicos. Coraggio agrega que las organizaciones de la sociedad civil también son a la vez demandantes y productores de conocimientos. La circulación de las élites profesionales entre los tres ámbitos vendría a sellar cierto isomorfismo entre lo que aparentemente son posiciones contrapuestas.

Profundizando sobre esa hipótesis inicial, el autor destaca los presupuestos generalmente compartidos del individualismo metodológico, el utilitarismo y la racionalidad instrumental. Los modelos de una racionalidad basada en el cálculo exacto resultarían consistentes con el proceso

de mercantilización de las visiones y relaciones que impulsa el neoliberalismo. Da como ejemplo el surgimiento de los criterios de costo-eficiencia para evaluar las políticas públicas y la predominancia de lo que, siguiendo a Max Neef, denomina satisfactores singulares (opuestos a los sinérgicos). Todo esto llevaría a criterios que privilegian lo cuantitativo sobre lo cualitativo, incluso para evaluar el carácter científico del conocimiento por parte del Estado-usuario. Ante el paradigma de la exactitud, Coraggio propone no despreciar la ambigüedad en conceptos y datos, propia de un proceso magmático como el del desarrollo de formas económicas aún no consolidadas.

En la misma línea, afirma que esa matriz cognitiva y esos criterios de eficiencia contribuirían a desalentar otras formas de producción de conocimiento, como la investigación-acción o la participativa, entre otras cosas, por ser consideradas innecesariamente costosas para los resultados que pueden proveer a las decisiones públicas. Esto supone un estilo particular de gestión que el autor considera predominante como resultado de las décadas de neoliberalismo. El caso de la política de ESS en Brasil, en el que hemos visto que se aprecia este tipo de estudios, sería así una excepción.

Según Coraggio, no se trataría de negar la utilidad de las investigaciones cuantitativas, sino de evitar su absolutización, subordinándolas a los objetivos trascendentes de las políticas públicas, tal como en el caso de Ecuador lo declara la misma Constitución. Al igual que Singer y Laville, propone valorar el papel de la investigación en la generación de espacios públicos, donde actores sociales y agentes públicos acuerden cuáles son las necesidades prioritarias y los mejores medios para resolverlas. Todo lo cual llevaría a la conclusión de que las políticas de ESS requieren un modelo especialmente adecuado de producción y apropiación del conocimiento específico. Esas políticas también reclamarían otras elaboraciones conceptuales teóricas y operativas, como las referidas a los términos «solidaridad», «eficiencia», «economía popular» o «sujeto».

Respecto a los sistemas rectores de las actividades de desarrollo de la ciencia y la técnica, el autor señala que el neoliberalismo ha producido un efecto de mercantilización (aun si no hubiera abierta privatización), y generado un cuasi-mercado de presentación de proyectos y competencia por recursos de investigación, lo que privilegia instrumentos cuantitativos de evaluación por resultados y no favorece la cooperación entre investigadores, especialmente necesaria en el campo de la ESS.

Finalmente, Coraggio, al igual que Laville, introduce la política y sus coyunturas como un elemento del contexto en que se definen los signifi-



cados de la relación entre conocimiento y actores estatales y de la sociedad civil. En particular, propone tener en cuenta que producción, transparencia, interpretación y difusión de conocimientos se dirimen en parte por una lucha política. También, en coincidencia con Gaiger, cuestiona la pretensión de neutralidad de la investigación científica, así como su supuesta superioridad con respecto a otros modos de conocimiento.

**Verónica Andino**, también en la línea de cuestionar los presupuestos de la relación entre conocimiento y políticas públicas, plantea una pregunta que considera previa a la que convoca este seminario: «¿Qué tipo de investigadores y qué tipo de investigación pueden efectivamente contribuir a generar el conocimiento necesario para que se promueva una sociedad solidaria?». La autora evalúa que las respuestas esperables del sistema actualmente dominante no serían las correctas. Por ello, sitúa el tratamiento del problema en un proceso de cambio cultural, dentro de lo que denomina una «comunidad de nómadas», que se interrogan en camino a una sociedad solidaria cuyo contenido y razón será preciso definir, aunque sin pretender llegar a fórmulas universales. Los miembros de esa comunidad se preguntarían, por ejemplo: ¿Para qué queremos cambiar el sistema económico?; ¿qué tipo de sistema queremos tener? Lo que equivale a preguntarse ¿por qué investigar sobre economía solidaria?

Andino afirma que la crítica al antropocentrismo y al patriarcado es parte de esa transformación cultural, sin la cual no se conformarán los sujetos capaces de responder las preguntas operativas de la política pública para una ESS, pues lo que está en juego es una transformación total de las relaciones en comunidad. En consecuencia, no se trata de ubicar la metodología más adecuada para visibilizar los valores «de otros» ni de generar datos estrictamente científicos. Siguiendo a Aníbal Quijano, la tarea sería ni más ni menos que descolonizar el pensamiento.

Por otro lado, la autora considera que el problema no está en los contenidos sino en la forma de los procesos de investigación. Para ella, esto se resume en la fórmula investigación-acción participativa, que desarrolla la capacidad para mirar desde la perspectiva de los otros. Por esa vía, las políticas públicas deberían abrir espacios de libertad para la diversidad de sujetos con los cuales son pensadas.

Ese cambio de perspectiva no se lograría sin que cambien las condiciones de entorno de trabajo de investigadores y agentes públicos, de modo que les permitan tener otras prácticas, otras experiencias que varíen su modo de vivenciar el mundo. Sintetizando, ese proceso de transformación

cultural deberá dar testimonio de que es posible vivir en una sociedad solidaria, basada en el amor y sin dominación.

Además, la autora reclama coherencia. Por ejemplo: no pueden financiarse políticas públicas que promueven una economía solidaria con recursos que provienen de la violencia con la Madre Tierra (extractivismo). Igualmente, una política pública que promueva lazos sociales solidarios deberá privilegiar los niveles locales donde se dan las relaciones de proximidad, descentralizando al Estado y volviendo participativa la democracia.

Esto incluye, según Andino, comenzar por el propio lugar de la investigación, es decir las universidades, que actualmente tienen un sistema de producción y legitimación del saber que reproduce el sistema que se quiere cambiar. Finalmente, concluye que esto significa no solo modificar las estructuras sino también las prácticas investigativas, promoviendo el diálogo de saberes que, advierte, no puede reducirse a una consulta a los actores sobre modelos que ya hayan sido definidos.

**Paciente Vázquez Méndez** inicia su trabajo por afirmar que el buen vivir supone una economía solidaria, a la que caracteriza —tal como hace Singer— como un nuevo modo de producción dentro del cual destaca la economía popular y solidaria. Pero agrega que ese modo de producción supone una nueva forma de vida. Ese otro mundo posible requiere otra investigación, más ligada a las experiencias y aprendizajes propios; no organizada desde centros especializados de investigación, sino apegada a los acontecimientos; incluyendo de los diversos actores involucrados, de modo que identifique con ellos los problemas relevantes y las vías para superarlos.

A lo largo de su trabajo, el autor va sugiriendo líneas de investigación que considera necesarias para la política pública de la ESS. Una primera es la que buscaría identificar las diferencias de contenidos y sentidos del buen vivir entre culturas, así como el modo de ser de la economía popular y la solidaria, y definir en consonancia las políticas públicas para cada caso.

Sin embargo, incursiona en esquemas generales que puedan orientar las metodologías de la investigación. En primer lugar, compara el esqueleto de actividades y flujos correspondiente al prototipo general de la empresa solidaria con el de la empresa privada. En segundo lugar, propone una presentación analítica general del proceso económico como ciclos de producción, circulación, distribución y consumo, incluyendo el lado financiero.

Siguiendo con la comparación arriba citada, desarrolla ese modelo para una empresa de Economía Social y Solidaria (familiar o asociativa), y luego para una empresa privada. Finalmente, propone un esquema de ar-

ticulación de ambos tipos de organización económica, y propone hipótesis para ser puestas a prueba, como la del intercambio desigual entre ambas formas.

Su descripción conceptual de los ciclos y de su vinculación permite organizar un programa de investigación que ayuda a concretar esos conceptos en actividades y formas específicas. Esto, como diría Gaiger, puede dar bases firmes para comprender la lógica de la economía popular y sus diferencias con la popular solidaria. En este sentido, su esquema está abierto para reconocer y diferenciar las formas familiares, comunitarias y asociadas de organización de la producción, la circulación y el consumo; y además supera el esquema de los mapeamientos a través de encuestas individuales, pues permite trabajar directamente a partir de conjuntos complejos articulados.

Su propuesta de investigación no se limita a las actividades mercantiles sino que intenta captar la complejidad de las unidades de la economía popular y solidaria, incluyendo tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, físicos como monetarios, objetivos como subjetivos. Así, dice que «...también los aspectos culturales, ambientales, organizativos en los que se desenvuelve dicha economía, deben ser considerados en las investigaciones».

En resumen, a partir de un diagrama relativamente sencillo, el autor nos muestra un gran espectro de cuestiones que pueden ser puestas a prueba a través de su implementación. También devela algo que es de interés general para la temática de este libro: las hipótesis y el instrumento con que interactúan, en tanto un mismo modelo básico se operacionaliza de formas distintas según la hipótesis considerada. Por ejemplo, no es lo mismo preguntarse por la eficiencia comparativa de una empresa privada y una solidaria, que indagar sobre si su intercambio es equitativo o desigual y con qué criterios (equivalencias de valor, justicia social...).

**Víctor Jácome** plantea dos cuestiones que considera cruciales: por un lado, que las investigaciones deben incluir los procesos de génesis de las organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS); y, por otro, que los conocimientos sobre los emprendimientos deben incluir la comprensión de cómo se especifican en las comunidades concretas los principios generales de organización económica. Respecto a lo primero, indica que el origen de la EPS del Ecuador se encuentra en las poblaciones de raíz indígena, por lo que su conocimiento histórico —desde las formas de organización de los pueblos originarios, pasando por la colonización española y culminando con su integración/adecuación al espacio periurbano en las

últimas décadas— es muy importante para la comprensión de la EPS realmente existente. También sugiere que no debe tomarse a las comunidades como un todo homogéneo sino como conjuntos donde hay unidad pero también diferenciaciones internas y entre comunidades. A esto agrega un elemento no marginal: para que los actores participen en la elaboración de las políticas públicas, es necesario que compartan un lenguaje, como el que propone la Ley de Economía Popular y Solidaria (LEPS), a lo que pueden contribuir las investigaciones mismas. El autor ilustra estas proposiciones generales a través del ejemplo de la comuna periurbana de San José de Cocotog, que, como demuestra, cabe dentro de la caracterización de las organizaciones de EPS que hace la LEPS.

Al presentar su caso, el autor está mostrando, de hecho, que en el estudio de estas comunidades la economía no puede separarse de lo cultural, ni tampoco de lo político, tanto en lo interno como en lo relativo al sistema político del Ecuador. También nos plantea que el espacio social ha sido atravesado por nuevos actores, como las organizaciones de la sociedad civil, cuyas intervenciones inciden sobre la situación económica y que, por tanto, deben ser incluidas en la investigación. Finalmente, muestra que las estrategias de inserción de esta comunidad no pueden comprenderse sin registrar los cambios en su contexto regional y nacional (podríamos agregar el nivel internacional, vinculado claramente con los procesos migratorios).

Jácome hace un ejercicio de aplicación de los principios de integración social originados en la obra de Karl Polanyi, mediante el cual señala la utilidad de un enfoque sustantivo de la economía, a diferencia del enfoque reduccionista de la economía de mercado. Llegando al momento de las propuestas, surge una conclusión muy relevante: para poder pensar en programas y políticas públicas, es importante conocer todo lo indicado, pues las relaciones e instituciones de las comunidades son por sí mismas un recurso a movilizar a través de su participación, con un potencial económico que es necesario para lograr su reproducción y desarrollo desde la perspectiva del buen vivir.

**Fausto Jordán** sitúa la EPS, y sus cambios recientes, en el contexto de la crisis del empleo asalariado; detalla los conceptos de la Constitución del Ecuador que, directa o indirectamente, apuntalan una política pública de apoyo y promoción de la EPS, y afirma que solo el Estado puede generalizar los procesos de desarrollo de tal economía. Señala que para la definición de esas políticas el gobierno de la Revolución Ciudadana se ha equipado mediante la creación de organismos especializados, como el Instituto de Economía Popular Solidaria y la Corporación Nacional de Fi-

nanzas Populares. A la vez, desde una perspectiva especialmente interesada en el desarrollo rural, plantea que es necesario avanzar en la aplicación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Esto sugiere que las políticas para la EPS atraviesan el sistema institucional público y que las políticas deben ser integrales, incluso, como afirma, entre las diferentes escalas, desde lo nacional a lo local. También señala que contra esto atenta la burocratización del Estado.

En relación a lo anterior, aunque el autor valora el papel de organismos de la sociedad civil, en particular las ONG y comunidades que han venido mostrando la posibilidad de tales emprendimientos, considera que ahora es el Estado, con su nueva institucionalidad, el que debe pasar a *generalizar esas experiencias*. Ejemplifica, en lo que toca al conocimiento, con la experiencia institucional acumulada por el Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), que ha generado un nuevo nivel de partida para futuras investigaciones, de cuyas evidencias cita numerosos casos.

El autor constata la magnitud de los problemas socioeconómicos y la irracionalidad en el modo predominante de manejo de los recursos, lo que deriva en una fuerte inequidad adicional. A partir de ello, afirma que el conocimiento requerido para encarar estos problemas debe resultar de la combinación de técnicas ancestrales con las de última generación en la búsqueda de la ESS, como es el caso de la seguridad alimentaria a nivel de comunidades rurales. Señala —como lo hace Víctor Jácome en su trabajo— que la ESS ya es practicada en muchos conglomerados rurales, pero que alcanzar su sostenibilidad es un problema no resuelto.

Jordán enfatiza en que, cuando se trata de definir políticas integrales de mediano y largo plazos que ataquen la multiplicidad de acuciantes problemas, como las políticas de soberanía alimentaria, de derechos de la naturaleza y otras de igual envergadura, es preciso que el Estado convoque a los institutos y universidades, a las ONG y a las comunidades, a las asociaciones locales de productores y de consumidores, a compartir objetivos e intercambiar conocimientos. Y ve a la ESS como un espacio multiescalar para esas alianzas y definiciones de política pública.

En una línea convergente con la de Andino, Jordán destaca que la política pública y sus gestores deben desarrollar su capacidad de escuchar, es decir, de conocer en diálogo con los que se presume destinatarios de las políticas, intercambiando saberes y conocimientos.

Finalmente, sugiere varias líneas de investigación que indican que la ESS requiere megaproyectos de investigación, tales como: *estudios de cuen-*

cas completas enmarcadas en la problemática del ambiente, la educación y los derechos de los recursos naturales; más allá de los micro-emprendimientos, propone encarar *estudios de corredores de la producción y circulación*; finalmente, *estudios de las estructuras de poder y de exclusión social* como componentes de metodologías dirigidas a generar condiciones para otras alternativas de ocupación y empleo.

**Xavier Dávalos** hace un recuento de trabajos de investigación ya realizados en Ecuador durante el período 2000-2011. Para ello, propone un instrumento que traduce conceptos teóricos a algunos conceptos operativos necesarios para la producción de datos. Así, clasifica las actividades de ESS de acuerdo a una tipología que adopta para organizaciones de este tipo: de *autoproducción* (producción para el propio consumo); *solidaria de subsistencia* (de producción para alcanzar «la reproducción de la mano de obra»), y de *economía social capitalizada* (con el objetivo de mejorar el nivel o calidad de vida). Como toda tipología, puede ser discutida, substituida o completada con otras, pero muestra un camino fértil para organizar las investigaciones.

Otra contribución de Dávalos es que en su antología incluye investigaciones que pueden proveer información y visiones útiles para los objetivos de este seminario, aunque respondan a una problemática previa a la teorización de la ESS. Por ejemplo: sector informal, unidades rurales o modelos de desarrollo. En la misma línea, podrían incluirse las bases de datos y análisis que generó el sistema nacional de estadísticas y censos, que proveen información útil y que pueden mejorarse incluyendo otras variables propias de la ESS.

El autor también propone algunas líneas prioritarias de investigación: programas públicos con incidencia en la ESS; puesta a prueba empírica de hipótesis alternativas sobre la tipología de las organizaciones de la ESS, con la intención de focalizar las políticas públicas aumentando su eficacia y eficiencia; análisis de la Ley de Economía Popular y Solidaria y de su Reglamento, previniendo algunos de los problemas tipificados por la teoría de las organizaciones, y elaborando políticas y modos de gestión pública que los eviten.

Finalmente, propone una sistematización propia de las líneas de investigación que detectó durante este seminario.

# I

## PLANTEAMIENTOS GENERALES ENTRE CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA





## **A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ESS**

PAUL SINGER

### **1. Políticas públicas para a ESS**

Políticas públicas para a ESS visam amparar o desenvolvimento de uma economia caracterizada pela propriedade coletiva dos meios de produção e pela gestão participativa democrática do processo econômico de produção e distribuição e pela repartição da renda gerada pelo empreendimento segundo critérios de justiça distributiva definidos em conjunto pelos participantes do mesmo. Os empreendimentos que atuam segundo os princípios da Economia Social e Solidária (ESS) constituem um modo de produção, que se desenvolve em economias nacionais, nas quais o capitalismo está presente há mais tempo e se caracteriza por relações sociais de produção baseadas na propriedade privada dos meios de produção, sendo o trabalho executado por assalariados, cuja participação na renda gerada no empreendimento é definida contratualmente entre empregador e empregados, a partir da contradição entre seus interesses, pois quanto maior a folha de pagamento dos trabalhadores tanto menor será o montante de lucro auferido pelos donos do capital. E vice-versa.

A propriedade privada do capital se concentra normalmente numa pequena fração da população economicamente ativa. A maioria não proprietária de meios de produção só tem acesso a eles mediante a venda de sua capacidade de produção aos capitalistas por valores determinados pela relação entre oferta e demanda de força de trabalho. A repartição da renda entre salários e lucros se define num contexto dominado pelo antagonismo entre as classes sociais, em geral regulado pela legislação do trabalho vigente e pela capacidade de luta das organizações sindicais de assalariados e de empregadores em confronto.

Diante do fato de que o capitalismo é o modo de produção mais antigo e dominante, a cultura que prevalece na sociedade tende a considerar normal a subordinação dos que executam o trabalho pelos que determinam as normas que regem o trabalho e o destino das mercadorias por ele produzidas. Esta divisão de atribuições e poderes entre patrões e empregados condiciona a subordinação dos últimos aos primeiros. A ESS surge como reação de trabalhadores contra esta subordinação e visa precisamente eliminá-la através da propriedade coletiva do capital pelos trabalhadores, entre os quais deve prevalecer total igualdade de direitos de participação nas decisões que definem a divisão do trabalho e dos rendimentos que dele decorrem.

Nos setores da economia dominados pelo capitalismo, verifica-se a concorrência entre os empreendimentos, que naturalmente tende a concentrar a propriedade do capital nos mais poderosos, o que não pode deixar de aprofundar a subordinação dos trabalhadores aos seus patrões. Nos setores dominados pela ESS, a concorrência entre os empreendimentos tende a ser evitada, pois os seus donos —os trabalhadores— não almejam maximizar seus ganhos, mas fortalecer seus empreendimentos inclusive associando-os em redes ou em cooperativas de segundo e terceiro grau formadas pelas cooperativas singulares. Quando empreendimentos capitalistas e solidários se encontram no mesmo mercado a concorrência entre os mesmos torna-se inevitável: os empreendimentos capitalistas têm mais facilidade de dispor de capital em comparação com os empreendimentos solidários, cuja vantagem relativa decorre da solidariedade entre seus trabalhadores-proprietários assim como entre os próprios empreendimentos solidários.

Em cada país, a disputa entre capitalismo e ESS é um fato da vida, que se trava tanto no plano propriamente econômico quanto no plano político e ideológico. O capitalismo tende a ser dominante econômica e socialmente, mas seus frutos tendem a ser rejeitados pela maioria da população, que raramente se beneficia deles. Por isso, é cada vez mais comum que a ESS seja fomentada por governos democraticamente eleitos. Assim sendo, a luta de classes se desenrola em diferentes planos: patrões e empregados se confrontam dentro dos setores da economia que são capitalistas. Na economia como um todo pode haver confrontos entre os diferentes modos de produção, no plano político eventualmente na disputa pela apropriação de fundos públicos e/ou pelo espaço de crescimento que a legislação, que regula a tributação da renda auferida por empresas capitalistas e empreendimentos solidários oferece a um e outro modo de produção.

É neste contexto que se definem as políticas públicas de ESS. Em muitos países tais políticas sequer existem, em outros surgem como modalidades de assistência social, visando proteger e eventualmente reinserir social e economicamente as pessoas e famílias que as crises do capitalismo, periodicamente marginalizam ou chegam a arruinar. Mas, neste seminário nos interessam os países que adotam a ESS como modo preferencial de produção e por isso estão determinados a promover a sua expansão quantitativa e o seu fortalecimento econômico e institucional.

Para simplificar a exposição vamos adotar a hipótese de que o governo que deseja fomentar a ESS não limita suas políticas ao apoio aos mais pobres, mas as estende também aos empreendimentos solidários que dispõem de capital próprio, mas sem praticar políticas que transformam empreendimentos capitalistas não em crise diretamente em empreendimentos de ESS. Esta hipótese se aplica à experiência brasileira dos últimos 8 anos, que constitui a base empírica deste ensaio. Ela combinou o apoio a empresas capitalistas com o fomento de empreendimentos da ESS. Esta postura do governo respeita as opções livremente adotadas pelos cidadãos, sejam empreendedores ou trabalhadores, por um ou outro modo de produção.

## **2. Políticas públicas de ESS**

As políticas de ESS têm freqüentemente como objetivos: 1) transmitir conhecimentos a trabalhadores e trabalhadoras que possam estar interessados em optar pela ESS, para habilitá-los a fazer esta opção conscientes das vantagens e desvantagens que ela implica; e 2) capacitar as pessoas já decididas a tentar a sorte na ESS a dar os passos necessários a uma inserção efetiva na ESS seja mediante a associação com outros trabalhadores que fazem a mesma opção para formar novos empreendimentos solidários, ou seja pela entrada em empreendimentos solidários já em funcionamento.

As políticas que perseguem o primeiro objetivo têm caráter educativo, pois visam difundir conhecimentos sobre a realidade da ESS no país e as diversas modalidades que seus empreendimentos assumem conforme as características das regiões em que se situam e os ramos de produção de que participam. Uma parte destas políticas se dirige aos educandos dos sistemas de ensino profissional desde o nível elementar até o universitário. No Brasil, as pessoas que não puderam cursar a escola quando jovens têm a oportunidade de recuperar seu atraso através do programa Educação de Jovens e Adultos (EJA), que é realizado mediante convênios entre o governo federal e entidades da sociedade civil sem fins de lucro. No EJA, a economia solidária é ensinada em todas as modalidades.

No ensino superior, a economia solidária é matéria que pode ser oferecida em cursos de graduação e pós-graduação. Além disso, ela se destaca nas atividades de extensão universitária, sob a forma de *incubadoras de cooperativas populares*, que atuam em cerca de uma centena de universidades federais, estaduais e comunitárias. As incubadoras são formadas por professores e alunos das mais diferentes áreas da universidade, o que lhes confere caráter interdisciplinar. Elas incubam agrupamentos de trabalhadores que cogitam de se associar em cooperativas. A incubação é realizada por formadores, em sua maioria estudantes de graduação, que recebem conhecimentos que os habilitam a ensinar aos trabalhadores os princípios da economia solidária e as formas de sua aplicação às práticas econômicas associativas.

A incubação consiste não só de ensino, mas também de acompanhamento das cooperativas em formação, durante o qual os estudantes participam de atividades em que se decidem os passos que a cooperativa deve dar para alcançar seus objetivos. Os estudantes aprendem a enfrentar os desafios que cooperativas populares, isto é, formadas por gente pobre, têm de superar. Neste processo, os estudantes conseguem muitas vezes assessorar as cooperativas, inclusive oferecendo acesso a tecnologias sociais, de que os estudantes tomam conhecimento por meio de contatos com professores, pesquisadores e técnicos que trabalham na universidade.

A incubação é um processo de aprendizagem mútua entre universitários e trabalhadores. Os formadores *estudiantis* transmitem conhecimentos que recebem na condição de alunos, mas também na de agentes de fomento da ESS. Cada cooperativa em incubação provoca intensa troca de conhecimentos entre os incubadores *estudiantis* na medida em que enfrentam desafios e aproveitam oportunidades que diferem entre as cooperativas em incubação porque decorrem das circunstâncias específicas em que cada uma delas se desenvolve. Na incubadora da Universidade de São Paulo, que pude coordenar desde sua fundação por cerca de 5 anos, havia reuniões semanais dos formadores *estudiantis* com os professores e técnicos, em que as experiências vividas nos processos de incubação eram intensamente discutidos. Nestas reuniões, o aprendizado mútuo era evidente e a produção de novos conhecimentos a partir das experiências vividas era vital para o aperfeiçoamento dos processos de incubação.

O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) fomenta a formação de incubadoras nas universidades e nos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET) em que ainda não existem. Deste programa participam nada menos que 8 ministérios do gover-

no brasileiro, que realizam políticas de ESS em parceria com incubadoras. Estas políticas visam, em geral, o desenvolvimento de novas atividades econômicas mediante o fomento a empreendimentos de ESS nas áreas em que estes ministérios atuam. Um exemplo significativo é Ministério da Justiça, sob cuja jurisdição se encontra o sistema penitenciário nacional. A grande maioria dos que cumprem penas no Brasil é formada por homens jovens de baixíssima escolaridade, muitos já tendo mulher e filhos, que sustentavam com ganhos obtidos por meio de atividades delituosas. Uma vez cumprida a pena, os egressos das prisões voltam à sociedade, com mínimas possibilidades de encontrar emprego, não só pela falta de qualificação mas também pelo estigma de terem sido condenados. Conseqüentemente, as taxas de reincidência no crime são altíssimas. Tendo em vista reduzir a reincidência, o Ministério da Justiça entrou no PRONINC e em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) executa um programa de desenvolvimento econômico das áreas em que é grande a presença do crime e da violência por meio do fomento de empreendimentos da ESS, com a participação de incubadoras. O programa prevê também a criação de cooperativas de trabalho nas penitenciárias, com o objetivo de facilitar a inserção sócio-econômica dos egressos, uma vez cumprida a pena. O programa prevê a conexão das cooperativas em penitenciárias com as cooperativas localizadas nas áreas em que vivem as famílias dos condenados, de modo a garantir que os egressos possam prosseguir em seu trabalho cooperativo depois de cumprida a pena.

O exemplo da política de fomento da EES pelo Ministério da Justiça é apenas uma de diversas políticas de ESS, promovidas por vários órgãos do poder público. O Brasil é um país semi-desenvolvido, em que grande parte da população é pobre por ter sido marginalizados processos de desenvolvimento. O capitalismo é um modo de produção dinâmico, que se expande a maior parte do tempo, mas se contrai quando entra em crise. Nestas ocasiões, as oportunidades de emprego praticamente somem e muitos trabalhadores que estavam empregados perdem esta condição e por isso se tornam pobres. Quando a crise finda e a economia capitalista volta a crescer, uma parte dos trabalhadores que foi excluída pelo desemprego consegue se reinserir, mas nem todos têm esta sorte, seja porque durante o tempo em que ficaram desempregados não puderam se atualizar profissionalmente, seja porque estão velhos demais para conseguir disputar empregos com outros à flor da idade.

Como é sabido, o capitalismo dificilmente emprega a totalidade de pessoas que almejam um emprego, sendo normal a existência de um exército industrial de reserva. Quando ocasionalmente a demanda por mão de obra tende a exceder a oferta, a tendência dos salários é subir, o que poderia comprimir os lucros, se as empresas não pudessem repassar o aumento de seus custos com a folha de pagamentos aos preços dos produtos que vendem. Como quase sempre este repasse é feito, os momentos de pleno emprego são acompanhados por pressões inflacionárias, que têm o condão de se reproduzir ampliadamente. O temor à inflação induz os governos a adotar políticas de contenção do crédito e de redução do gasto público, para reverter a conjuntura. O resultado quase sempre é a queda das vendas e dos investimentos, que ocasionam a redução da demanda por força de trabalho e a reconstituição do exército industrial de reserva, ou seja, a exclusão social e o aumento da pobreza.

A presença da pobreza nos países em que a economia é capitalista não é, portanto, casual, mas uma condição essencial para que a exploração da mão de obra ocorra «normalmente». Para dar oportunidade a todos de participar do desenvolvimento e deste modo erradicar a pobreza, torna-se indispensável desenvolver, ao lado das empresas capitalistas, empreendimentos de ESS que não visam o lucro e por isso não promovem a disputa pela renda entre o capital e o trabalho em seu seio. É claro que empreendimentos solidários também precisam produzir um excedente para ser investido na expansão da capacidade produtiva e no aperfeiçoamento da mesma. Os sócios de cooperativas limitam suas retiradas mensais para que uma parte da receita, que eles consideram adequada, possa ser colocada em diversos fundos de inversão. Este «sacrifício» de ganho é aceito pelos trabalhadores porque sabem que os recursos poupados para serem investidos continuam sendo deles e serão aplicados para melhorar seu padrão de vida. A autogestão torna a poupança coletiva perfeitamente aceitável para os sócios, pois eles sabem que ela não passa de um adiamento do consumo que será vantajoso para eles no futuro.

A situação é totalmente diferente nas empresas capitalistas porque a) o excedente toma a forma de lucro e é apropriado inteiramente pelos empresários e b) a decisão de eventualmente ampliar o excedente é tomada unilateralmente pelos empregadores e só chega ao conhecimento dos trabalhadores pela leitura do balanço anual, quando a decisão já foi implementada e o aumento do lucro pode ser comparado com o montante de salários pagos aos empregados. Coisas assim ocorrem normalmente nas empresas capitalistas e dão lugar a lutas conduzidas pelos sindicatos que visam o aumento dos salários para recuperar a participação dos trabal-

hadores na receita resultante do seu trabalho. Os empregadores resistem às reivindicações dos empregados porque visam a obtenção duma taxa de lucro comparável à usufruída pelos capitais concorrentes. Sendo a taxa de lucro extraído da empresa considerado insuficiente pelos dirigentes da mesma, eles não hesitarão em fechá-la no lugar em que está para reabri-la em outra localidade, eventualmente em outro continente, em que os salários e/ou os tributos são menores, de modo a alcançar a taxa de lucro almejada.

Podemos concluir, portanto, que se a redução da pobreza é um objetivo prioritário do governo, torna-se necessário que ele promova o desenvolvimento da economia nacional por meio do fomento da ESS. O que requer diversas políticas públicas que visam distintos objetivos:

- a. Disseminar entre a população trabalhadora a convicção de que o emprego assalariado não é a única nem necessariamente a melhor opção para ganhar a vida de forma digna; que há outras opções entre as quais se destaca o exercício por conjuntos de trabalhadores associados de atividades por conta própria.
- b. Oferecer aos trabalhadores que dão preferência a esta opção oportunidade de adquirir meios de produção e as habilidades profissionais necessárias para utilizá-los eficazmente e administrá-los coletivamente.
- c. Estimular o desenvolvimento de sistemas financeiros solidários cujos serviços são necessários para que os empreendimentos produtivos cooperativos possam desenvolver plenamente suas potencialidades.

### **3. Política pública de desenvolvimento local por meio da ESS**

Uma política que no Brasil se mostrou importante é a *promoção do desenvolvimento local por meio da ESS*. Em vez de limitar as políticas de ESS ao apoio a trabalhadores que já decidiram se associar para desenvolver autonomamente atividades econômicas, contatar comunidades em bolsões de pobreza e oferecer-lhes a oportunidade de desenvolver suas economias através da criação de empreendimentos cooperativos, viabilizados pela ação de *agentes de desenvolvimento*. Uma vez a comunidade tendo decidido se integrar ao Programa de Desenvolvimento Local de ESS, ela é convidada a de-

signar entre os seus membros uma pessoa que será o agente de desenvolvimento. Este terá por encargos:

- a. Motivar todos componentes da comunidade para que tomem parte ativa no processo, de modo que todos participem das tomadas de decisões e da criação de empreendimentos solidários.
- b. Se integrar à red de agentes, que em cada estado é dirigida por um coordenador diretamente ligado à direção nacional do Programa. A função da rede de agentes é conectar cada comunidade em desenvolvimento às políticas públicas municipais, estaduais e federais que serão imprescindíveis para o desenvolvimento: banco comunitário, educação pública, saúde pública, saneamento básico, infra-estrutura de energia, transporte, comunicação, armazenamento etc.

A política de desenvolvimento local solidário decorre do reconhecimento de que o desemprego, a miséria e a exclusão social não são situações individuais, mas coletivas. Ao contrário do que supõe a ideologia individualista, que atribui à pessoa que sofre uma destas situações a culpa de se encontrar nela, a ESS percebe que esta culpa o mais das vezes deriva da estrutura de classes em que a sociedade capitalista se divide e da conjuntura cíclica que rege a dinâmica da economia de mercado. Logo, reverter tais situações exige ações comuns de todas as vítimas, que sejam concomitantes para que se possam se apoiar mutuamente. Se numa favela ou num povoado, em que todos são pobres, um ou dois moradores decidem iniciar algum negócio é quase certo que ele estará condenado ao fracasso por causa falta de poder aquisitivo dos moradores, que se traduz em demanda insuficiente pelas mercadorias que os negociantes colocarem à venda.

Agora se uma parte grande da favela ou povoado resolver iniciar uma série de negócios que possam satisfazer as necessidades básicas dos moradores ao mesmo tempo, todos estarão produzindo e vendendo mercadorias e portanto ganhando dinheiro, o que torna possível que todos que estavam ociosos —condição freqüente em comunidades pobres— passem a produzir e comercializar, o que viabiliza os negócios e a satisfação das necessidades básicas de todos. O que se verifica, portanto é que o desenvolvimento solidário objetiva resgatar da pobreza todos ao mesmo tempo, o que é eticamente aconselhável e economicamente indispensável.

Cumprе notar que o desenvolvimento local capitalista é completamente diferente. Ele, em geral, é desencadeado por iniciativa de alguma grande empresa privada, que investe em alguma exploração agrícola ou em extração mineral, vegetal ou animal, visando vender a produção no mercado mundial ou então por alguma grande empresa pública encarregada de



realizar alguma obra de infra-estrutura, em geral de grande monta e longa duração. Nestes casos é inegável que há benefícios, mas que atingem a uma fração só da comunidade: parte dos moradores consegue emprego, os negócios que servem aos novos assalariados vendem mais, lucram mais e se expandem. A arrecadação fiscal do município aumenta, o que permite à prefeitura eventualmente fazer investimentos e expandir serviços.

Mas, como estes benefícios são só para alguns, o efeito total do processo é aumentar a desigualdade, apesar da quantidade de pobres ter se reduzido em número absoluto e relativo. É que a distância em termos de rendimento monetário e de padrão de vida entre ricos e pobres se amplia a olhos vistos, por efeito do desenvolvimento capitalista. O ganho dos que ocupam cargos de direção nas novas empresas é notavelmente maior do que o que ganhavam os «ricos» antes do desenvolvimento ter lugar. Nas comunidades pobres, pouco ou nada desenvolvidas, os poucos que não são pobres, em geral, usufruem rendas modestas em relação ao que ganham ricos em comunidades desenvolvidas, mas bem maiores do que o povo ganha em geral. Quando alguma destas comunidades passa por um desenvolvimento capitalista, surge uma nova elite, em geral vinda de fora, e cujos membros têm proventos semelhantes ao da elite em sociedades desenvolvidas.

Desenvolvimento solidário e desenvolvimento capitalista não só são bem diferentes enquanto processos de transformação social e econômica, como produzem sociedades distintas. O resultado do desenvolvimento realizado por meio da ESS tende a ser uma sociedade em que simplesmente não há pobres e ricos, mas trabalhadores em empresas não hierárquicas, nas quais os desníveis de ganhos ou inexistem ou são controlados por dispositivos estatutários. Observando as cooperativas atuais, verifica-se que os ganhos maiores equivalem, em geral, cinco ou seis vezes aos ganhos menores. Importa lembrar que estes intervalos são decididos em geral em assembléias de todos trabalhadores do empreendimento, em que a maioria se situa no extremo inferior da distribuição. Eles poderiam facilmente decidir que os ganhos de todos sejam iguais, o que de fato é praticado em algumas cooperativas. Não obstante, ao que parece, na maioria das cooperativas há alguma desigualdade de ganhos, adotada pela maioria por critérios de justiça: os trabalhadores estão convictos que determinados sócios, seja pelos serviços que prestam ao coletivo ou pelo que sabem e poderiam ganhar alhures, *merecem ganhar mais*. São sociedades sem classes, em cuja base econômica reina a democracia: nela ninguém manda e ninguém obedece.

Não resta dúvida que as sociedades capitalistas são caracterizadas não só por enormes desníveis entre ricos e pobres, mas pela tendência destes desníveis aumentarem ao longo do tempo. Esta tendência está estatisticamente comprovada, apesar de que hoje a maioria das sociedades capitalistas serem democracia políticas. Após a II Guerra Mundial, a vitória dos países democráticos sobre o nazi-fascismo inaugurou um período de hegemonia «social democrática», em que os Estados nacionais instituíram o chamado Estado de Bem Estar Social, durante o qual a desigualdade foi nitidamente reduzida através da previdência social e da legislação trabalhista, que garantia ao assalariado um padrão de vida considerado «digno». Mas, nos últimos 30 anos grande parte destas conquistas foi revogada em consequência da voga do neoliberalismo. Durante este período houve intenso crescimento da produtividade do trabalho e por tanto aumento correspondente da produção de riqueza nas economias do capitalismo democrático. Este aumento foi apropriado em grande medida pelos capitais aplicados na intermediação financeira e na especulação nas Bolsas de Valores e pelos que administram estes capitais. Tudo indica que o principais beneficiários do progresso das últimas 3 décadas é o famoso 1% da população, que é denunciado pela rebelião dos *Indignados*, acampados (desde o dia 15.10.2011) junto aos centros financeiros das metrópoles e cidades de muitas dezenas de países.

#### **4. Conhecimentos necessários para o desenho e gestão de políticas públicas para a ESS**

Desenhar e gerir políticas públicas são um processo contínuo de ensaio e erro, no qual políticas tentativas são aplicadas em escala piloto e depois são cuidadosamente avaliadas para que o conhecimento assim gerado permita aplicar melhoramentos a ela. No caso em discussão aqui, trata-se de políticas públicas que visam implantar as bases de uma «outra economia». Antes de sua formulação, cada política pública deve responder a certa problemática que as políticas existentes não solucionam ao todo ou o fazem numa forma que deixa muito a desejar. O conhecimento de que se necessita é obviamente o da problemática que a política a ser formulada cumpre resolver ou resolver melhor do que a(s) política(s) existente(s).

Este conhecimento de que se necessita não pode ser descoberto ou inventado de uma vez por todas, simplesmente porque a problemática a resolver tão pouco é um fato dado de uma vez por todas. A problemática-alvo decorre de um processo de transformação econômica e social que

avança ou recua o tempo todo, o que faz com que a problemática alvo seja um alvo sempre em deslocamento. Logo o conhecimento necessitado é um fluxo de problemas sujeito às ações dos que precisam encontrar soluções para eles; estas ações prefiguram a política, embora de forma imperfeita porque as tentativas de solução aplicadas podem afetar a problemática-alvo, sem resolvê-la.

Não dá para caracterizar o conhecimento necessitado antes de tê-lo, por causa da problemática em fluxo, que assume novas formas na medida em que os conflitos travados entre diferentes interesses e ideologias ao redor das soluções propostas desembocam em vitórias de uns e derrotas de outros. A única maneira de obter o conhecimento necessitado é estudar o processo de transformação, de onde provém a problemática, e procurar entender as forças sociais e econômicas em presença que impelem o processo de transformação ou pelo contrário procuram contê-lo ou no mínimo retardá-lo.

Em suma, o conhecimento necessitado começa por identificar os agrupamentos econômicos, de classe, político-partidários, ideológicos, culturais, religiosos, étnicos, de gênero e orientação sexual, ubíquados no tempo e no espaço, ou seja, situados na história e na geografia do país, do continente e do mundo. O conhecimento necessitado pode ser gerado de duas maneiras: uma é a acadêmica, que se baseia em fontes secundárias – atas de reuniões, congressos etc., leis e projetos de lei, programas eleitorais e de governos, estatísticas, resoluções, entrevistas, depoimentos etc.; a outra é a prática, que consiste no envolvimento do investigador diretamente com as forças em presença e em conflito, que representam interesses, ideologias, culturas e eventualmente tradições diversas.

Cada uma delas tem vantagens e defeitos. A acadêmica tem a vantagem de ser rigorosa e se submeter ao controle de uma comunidade profissional, que persegue o mesmo tipo de conhecimento, e é capaz de detectar erros, omissões, enganos, contradições lógicas e assim por diante. O seu defeito é que ela só trabalha com informações pretéritas, de episódios já encerrados, sendo incapaz de captar o momento presente do processo, pois o acadêmico pretende ser um observador e analista neutro, que não se imiscui nos conflitos em marcha. O defeito de uma é a vantagem da outra: a abordagem prática consiste na participação no processo do investigador enquanto militante, na medida em que o processo de transformação almejado é um processo político, impulsionado pelos partidários da ESS e presumivelmente obstado pelos partidários do statu quo e quem sabe também por partidários de outros projetos alternativos ao capitalismo.

Na realidade, não dá para abrir mão nem de uma e nem da outra das duas maneiras de gerar o conhecimento necessitado. O órgão de governo encarregado da formulação das políticas de EES tem de promover tanto o estudo acadêmico —sobretudo do pano de fundo histórico da problemática em questão— quanto o envolvimento no que está agora sendo chamada de pesquisa-ação, que consiste no levantamento da situação objetiva das populações envolvidas na problemática e ao mesmo tempo de suas disposições subjetivas sob a forma de reivindicações, plataformas, bandeiras de luta e semelhantes. A combinação dos resultados das duas abordagens, que pode ser levada a cabo através de oficina, seminário ou conferência, não dá ainda exatamente o conhecimento necessitado mas já representa um grande passo em sua direção. O outro passo seria a formulação provisória de uma primeira versão da política almejada, a ser aplicada em escala piloto para submetê-la a uma primeira experiência prática e assim verificar o quanto se pode esperar que ela atinja os objetivos colimados. Este passo deveria ser a continuação da pesquisa-ação que ofereceu fundamentos à formulação provisória da política.

Até aqui tratamos do conhecimento necessário à formulação e gestão de políticas públicas singulares de ESS. Acontece que o conjunto destas políticas públicas deve formar um todo razoavelmente coerente e consistente, já que todas almejam a mesma transformação sócio-econômica. Para garantir esta consistência é indispensável que o órgão encarregado da ESS disponha de duas fontes contínuas de informações: uma sobre o que está acontecendo no movimento da ESS (no singular ou no plural) e outra sobre o que está acontecendo na realidade sócio-econômica e política da própria ESS, enquanto parte integrante da realidade social e econômica do país.

A primeira fonte deveria consistir numa conexão viva alimentada por periódica troca de idéias e propostas entre o órgão do governo e a(s) direção(ões) do(s) movimento(s) de ESS. Esta conexão seria não só uma importante fonte de informações e idéias, mas, mais do que isso, um espaço de coordenação política entre o Estado e a sociedade civil no que concerne a ESS. A outra fonte poderia consistir num mapeamento sistemático periódico da ESS no país através de levantamentos de campo de todas entidades —desde empreendimentos até órgãos sem fins de lucro da sociedade civil que fomentam a ESS— em todo o país. No Brasil, a SENAES vem promovendo o mapeamento da economia solidária desde 2005. Este tipo de levantamento oferece dados preciosos para a avaliação das políticas que estão sendo realizadas, mas sobretudo permite acompanhar a problemática da construção do novo modo de produção, o que oferece um con-

hecimento essencial para poder julgar o processo de transformação em marcha e de que forma ele vem afetando o povo mais carente de atenção e apoio, que sobrevive no que no Brasil chamamos de economia popular.

Hoje o mapeamento da economia solidária está sendo tentado em diferentes países. Seria desejável que a metodologia destes mapeamentos fosse padronizada, na medida do possível e do conveniente para todos participantes, pois os estudos comparativos da ESS em escala internacional seriam de valor inestimável para dissipar o denso clima de ceticismo que ainda cerca o debate sobre a viabilidade futura da ESS e por tanto da sua relevância para um possível (e desejável) mundo pós-capitalista.



## LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EUROPA Y EN FRANCIA

JEAN-LOUIS LAVILLE

La economía solidaria en Europa no es una realidad reciente. Apareció en el siglo XIX con la emergencia de movimientos obreros y campesinos, pero fue progresivamente olvidada y/o marginalizada. Este enfoque es nuevamente de actualidad desde hace unas décadas. Implica a la vez el retorno de un proyecto de economía solidaria profundamente anclado en una voluntad de transformación social así como su articulación a las organizaciones de economía social (asociaciones, cooperativas, mutualistas), muchas de las cuales se fueron banalizando con el tiempo. Este proyecto se refleja en la nueva denominación de Economía Social y Solidaria.

Este texto se propone examinar a la Economía Social y Solidaria (ESS) en Europa en una perspectiva histórica, mostrando la manera en que su génesis y su actualidad son articuladas a la evolución de un proyecto de izquierda, de lucha contra las desigualdades. Partiendo de tal enfoque, analizaremos de qué manera la ESS puede ser un componente del nuevo proyecto de la izquierda en el siglo XXI, pero también las dificultades encontradas para ir en esa dirección. En un segundo momento, se precisará la situación francesa, ilustrando cómo la relación entre investigadores y actores participa desde la década de 1980 en el desafío de construir otra economía.

### 1. Las izquierdas y la ESS en Europa

Para presentar a las izquierdas podemos referirnos a la definición que se ha vuelto clásica del filósofo italiano Norberto Bobbio (1996), según la cual aquello que caracteriza históricamente a las izquierdas es *la preocupación por la igualdad*. Advertimos hasta qué punto este enfoque es actual ya que uno

de los problemas mayores de fines del siglo XX y de principio del siglo XXI es la explosión de las desigualdades.

### **El asociacionismo solidario como proyecto original de la izquierda**

El liberalismo utilitarista se impuso como elemento constituyente de la modernidad, iniciado por las revoluciones democráticas inglesas y francesas en el siglo XVIII. Pero desde el inicio del siglo XIX, la difusión del principio del mercado condujo a múltiples perturbaciones de la vida social. Durante este período tumultuoso, frente a las tentativas de instaurar mercados de trabajo, de la tierra y de la moneda, la economía popular constituye un refugio y una protección para numerosos campesinos y obreros.

Este regreso hacia una economía tradicional no es la única reacción frente al proyecto de la sociedad de mercado. Autores importantes como Owen y Fourier son conscientes de las amenazas antropológicas vinculadas a la extensión de las relaciones de mercado. Según ellos, era necesario dar la espalda al principio de interés para refundar una pertenencia colectiva. Sus obras siguen siendo célebres por haber propuesto nuevas reglas para una sociedad moderna.

El primer proyecto del socialismo que se opuso al liberalismo y que encarnó a la izquierda se puede ver como una combinación entre los recursos de la economía popular y la voluntad de poner en práctica ciertos escritos utópicos.

Este asociacionismo solidario se caracterizó por su resistencia a las fuerzas del mercado, pero su especificidad residió en la importancia de la realización de experiencias sociales que permitían vivir concretamente las relaciones democráticas en la vida económica y social. Para ello, exigió el reconocimiento jurídico de las asociaciones obreras y campesinas.

En suma, esta primera izquierda afirmó la necesidad de realizar experiencias que permitieran la encarnación de otras motivaciones humanas más allá del interés. Además, para que dichas experiencias pudieran verdaderamente contribuir a la construcción de una economía moderna, en las reivindicaciones colectivas se consideró prioritaria la modificación del marco institucional y legislativo.

Así es que, en una primera etapa, la izquierda manifestó la voluntad de extender el principio de igualdad obtenido en el plano político al conjunto de las relaciones sociales y económicas. Dos temas simbolizan esta primera etapa: el de la asociación y el de la solidaridad.



## **La ideología del progreso y el surgimiento de varias izquierdas**

Todas las formas de auto organización impulsadas en la primera fase que acabamos de ver iban a ser intensamente combatidas por el liberalismo, que las descalificaba como utópicas. El liberalismo insistía en la importancia del desarrollo económico. Afirmaba que lo esencial reside en la acumulación de riquezas con el fin de resolver la cuestión social. Es la ideología del progreso y del productivismo que se instalaba, asociada con una represión muy importante de las diferentes formas del asociacionismo solidario. Frente a la fuerza de esta ideología del progreso y de la represión, la izquierda se dividiría entre diferentes tendencias dentro del movimiento socialista.

La mayor parte del movimiento obrero adoptó progresivamente un análisis marxista de la sociedad que pone el acento en la lucha de clases. Esta opción conllevaba una desvalorización de las formas de auto organización que habían sido privilegiadas en el período precedente. El tema clave pasa a ser la propiedad de los medios de producción. Para ello, la prioridad afirmada por el leninismo era la toma de poder por el Estado. Este voluntarismo, que acordaba un lugar importante a las vanguardias, proponía un cambio de sistema económico que durante una parte del siglo XX representó una alternativa al capitalismo. Paradójicamente, el totalitarismo inherente a este modelo iba a conducirlo a su colapso y a validar la sentencia de Thatcher de que no existe una alternativa al capitalismo. El fracaso del marxismo-leninismo es así una experiencia mayor de la izquierda en el siglo XX.

Una parte minoritaria del movimiento obrero y socialista quedó atada durante mucho tiempo a las experiencias asociativas y a su desarrollo cooperativo y mutualista. Esta parte de la izquierda se caracterizaba por su rechazo a la violencia y por su creencia en la ejemplaridad de las prácticas sociales que podrían difundirse en la sociedad, ya que ellas demostrarían su superioridad frente a las empresas capitalistas. Tal voluntad de imponerse por la vía de formas económicas no-capitalistas llevó a sus actores a acentuar la dimensión económica en detrimento de la dimensión política y emancipadora, las que estaban muy presentes al principio. Aun cuando las empresas de la economía social ganaron importancia en términos económicos, fueron marginalizadas desde un punto de vista político y no pudieron realmente producir el cambio social al cual aspiraban sus actores.

Finalmente, la corriente socialista que fue capaz de aportar un cambio real y durable que permitió civilizar al capitalismo fue la socialdemocracia. Ella conoció su apogeo después de la Segunda Guerra Mundial, com-

binando la extensión del Estado social con los principios económicos keynesianos. Las socialdemocracias nacionales regularon el mercado a través de la planificación de ciertos sectores de actividad, desarrollando la negociación colectiva con los sindicatos, logrando la aceptación de incrementos importantes de las contribuciones fiscales y sociales. Dichas contribuciones permitieron financiar formas de redistribución de riquezas a través de la generalización del sistema de seguridad social y del auge de políticas sociales.

La socialdemocracia pensaba haber encontrado un modo de equilibrar el desarrollo económico y el desarrollo social en una sociedad de crecimiento. Es este modelo el que se desmoronó con el advenimiento del neoliberalismo.

La cuestión que nos queda por plantear es la del posible invento de un nuevo proyecto de izquierda para el siglo XXI.

### **¿Hacia un nuevo proyecto de la izquierda?**

Contra el neoliberalismo, la izquierda, a menudo, se contenta con proponer un regreso al keynesianismo. Pero, como dice José Luis Coraggio, para concebir un proyecto de izquierda que sea adaptado al siglo XXI, conviene considerar los límites del keynesianismo y de la socialdemocracia. El keynesianismo genera una visión tecnócrata del cambio social que se apoya en una pericia macroeconómica. De la misma manera, la socialdemocracia en su conjunto ha admitido una dependencia del mercado. En efecto, en este modelo es necesario que exista un crecimiento del capitalismo mercantil para poder luego redistribuir en favor de la justicia social. La solidaridad está de esta manera indexada a los resultados del mercado. Tanto el keynesianismo como la socialdemocracia funcionaron con una separación entre la economía (reducida al capitalismo mercantil) y lo social (reducido a la acción del Estado).

Un nuevo proyecto de izquierda supone, en primer lugar, considerar la economía más allá del mercado. Esto significa que las políticas públicas deben favorecer todas las experiencias que se apoyan en lógicas distintas a las del mercado, y en particular aquellas que valoricen formas de reciprocidad igualitarias reanudando el proyecto del asociacionismo solidario.

Además, un nuevo proyecto de izquierda supone considerar lo social más allá del Estado. Esto significa que es necesario rechazar la regresión filantrópica que reduce la solidaridad a formas de compasión y de benevolencia hacia los pobres. Se trata de reafirmar la dimensión democrática de la solidaridad, pero también de combinar los dos pilares de la solidaridad

democrática. Esto supone, por un lado, la acción de un Estado redistribuidor y el reconocimiento legal de los derechos humanos así que sociales y ecológicos; y por el otro, que se otorgue un espacio a las formas de auto organización de la sociedad civil basadas en una solidaridad más horizontal. Tal es el gran desafío de una nueva forma de acción pública: lograr la articulación de las experiencias de la sociedad civil con las políticas públicas creadas específicamente para esas experiencias.

En suma, los principales límites de la socialdemocracia residen en una partición demasiado rígida entre lo económico y lo social, y en la creencia de las virtudes del crecimiento. De ahí la importancia de apoyarse en las experiencias civilizadoras de la socialdemocracia y, al mismo tiempo, renovarlas gracias al respaldo aportado a las iniciativas ciudadanas. La dificultad consiste en no basarse exclusivamente en las virtudes del crecimiento y de la redistribución.

Por esta razón, una nueva orientación de la izquierda europea alcanzará a estructurarse tanto más si participa de un diálogo con los conceptos que han sido desarrollados en América Latina, y en particular aquellos del Buen Vivir y de la economía plural. Así, la ESS logrará no ser reducida a una subeconomía para los pobres, sino que podrá convertirse en un instrumento de transformación, en el marco de una transición hacia un nuevo modelo socioeconómico que sea a la vez más democrático y más atento a los desafíos ecológicos.

## **2. La relación entre la investigación y los actores de la Economía Social y Solidaria en Francia**

La elaboración de un nuevo modelo socioeconómico supone, entre otras condiciones, nuevas relaciones entre investigadores y actores. Desde este punto de vista, el caso francés se construyó a partir de una evolución en tres tiempos. En un primer momento, la investigación estaba centrada sobre la economía social. Esta orientación tradicional fue completada en un segundo tiempo por la experiencia y por la emergencia de un nuevo objeto de investigación, la economía solidaria. En un tercer periodo, fue la Economía Social y Solidaria la que se convirtió en un objeto de políticas públicas.

### **La investigación sobre la economía social**

Históricamente, la investigación en Francia sobre la economía social ha sido realizada a través de la contribución de un cierto número de autores re-

ferenciales en sociología (Desroche), en economía (Vienney) o en historia (Gueslin).<sup>1</sup> Estas investigaciones han permitido identificar un enfoque de la economía social que se fundamenta sobre características precisas. Es un conjunto de organizaciones definidas por sus estatutos jurídicos (asociación, cooperativa y mutualidad) que comparten el hecho de limitar el poder y la distribución del capital, y de constituir en cambio un patrimonio colectivo. Estas organizaciones pueden ser vistas como la combinación de una empresa y de una asociación de personas. Están constituidas por personas que se asocian para crear una actividad económica.

Es necesario tener en cuenta que este enfoque de la economía social se diferencia del enfoque anglosajón del «tercer sector» (Laville, 2000) porque no aísla las asociaciones sin fines de lucro, sino que las agrupa con las cooperativas y las mutuas, todas las cuales limitan la distribución de las ganancias. Este enfoque identifica así a las organizaciones no capitalistas.

La investigación en economía social se basó principalmente en estas organizaciones. Los estudios consistieron en cuantificar el número total de estas organizaciones para darles visibilidad en las estadísticas nacionales, siendo fácilmente identificadas gracias a su estructura jurídica. Los estudios más cualitativos muestran en cambio que la especificidad jurídica no impide un isomorfismo institucional. El conjunto de las monografías socioeconómicas pone en evidencia una tendencia a la banalización de las entidades de la economía social. En los estudios de economía social, el modelo central es el modelo cooperativo, que es portador de una ambigüedad fundamental. El éxito del modelo cooperativo es evaluado sobre la base de su resultado en el mercado, pero al mismo tiempo este éxito lleva a una tendencia recurrente a la identificación con las empresas capitalistas del mismo sector. Los estudios de economía social que dan cuenta de esta dificultad muestran que cuesta que perdure la identidad de las cooperativas establecida por los estatutos debido a que deben competir con empresas capitalistas. Es necesario observar que, en los años ochenta, la investigación en economía social es asumida por un número limitado de investigadores especialistas en estos temas.

### **La emergencia de la economía solidaria como objeto de investigación**

A partir de 1981 se inicia una nueva etapa, marcada por el cambio político sustantivo que conoce Francia con el acceso de la izquierda al poder. Se

---

1 Sobre las diferencias entre estos autores, puede consultarse Desroche (1983), Vienney (1994) y Gueslin (1999).

dispone de nuevas financiaciones para la investigación, más abiertas a temáticas de economía social, pero también en un contexto marcado por el aumento del desempleo. Nuevos estudios son realizados, por ejemplo, sobre el lugar que ocupan las cooperativas de trabajo; pero, en la frontera de la economía social, aparecen experiencias inéditas. Dos instituciones creadas en ese momento, la «Delegación interministerial de la Economía Social» y la «Delegación interministerial para la inserción de jóvenes» van a facilitar las investigaciones sobre estas experiencias. Así, la Delegación de la Economía Social encarga un estudio sobre la duración de los empleos generados a través de las actividades realizadas en el marco del tratamiento social del desempleo. Se trata de saber si estos empleos transitorios, que son destinados a encauzar el desempleo, pueden convertirse en ocupaciones permanentes. Por su parte, la Delegación para la inserción de los jóvenes observa que no todos los jóvenes buscan empleos en una empresa, sino que algunos procuran crear colectivamente una actividad. Estas interrogaciones y constataciones llevan a una forma de investigación-acción particular. En toda Francia van a ser organizados encuentros que tienen por objeto debatir sobre estas formas de creación de actividades a nivel local, especialmente aquellas organizadas por jóvenes. Se crea un periódico (*Joven y actor*) para poner en circulación informaciones sobre estos temas. Se advierte que ese dispositivo de investigación tiene una particularidad: los organismos de misión que tienen un amplio margen de maniobra en el seno del gobierno facilitan un proceso de conocimiento muy abierto, que se basa en la participación de los investigadores, pero también en la de los actores. Se trata de darse los medios para comprender una realidad que no corresponde obligatoriamente a los enfoques estandarizados de creación de empresas. El objetivo de la investigación-acción es describir y comprender las iniciativas de la sociedad civil que se diferencian de los procesos habituales de creación de empresas.

A partir de este primer contacto, una investigación más profunda es llevada a cabo durante tres años para analizar un cierto número de estudios de caso de manera mucho más precisa y detallada. Es al final de esta investigación que se elaboran las hipótesis que conciernen a los nuevos tipos de servicios a nivel local, que van a ser designados como «servicios de proximidad» (Laville, 2002). Estos servicios adoptan, en su mayoría, la forma asociativa y, si bien se inscriben en la economía social, aportan elementos de reflexión complementarios:

- No se contentan con el principio de igualdad formal (una persona igual un voto), sino que inventan los servicios a partir de una construcción conjunta de la oferta y la demanda a través de una ex-

presión del conjunto de las partes involucradas (es decir, los usuarios, los trabajadores y los voluntarios). Constituyen así espacios públicos de proximidad que los singularizan en su emergencia con respecto a los servicios comerciales o estatales. Ponen en ejecución una dinámica participativa para concebir los servicios.

- Encuentran su equilibrio económico no por una autofinanciación en el mercado sino por una hibridación entre recursos diversos; *recursos del mercado* provenientes de la venta de servicios, pero también de la *redistribución pública* para garantizar una accesibilidad de los servicios a todos, y de la *reciprocidad* a través del compromiso voluntario de un cierto número de personas que se involucran para que esos servicios existan en su territorio.

La originalidad de esos servicios de proximidad lleva a investigadores y a responsables públicos franceses a proponer a la Comisión Europea una experimentación nacional sobre ellos. Esta se pone en marcha en cincuenta lugares diferentes de Francia. Durante tres años, un apoyo metodológico va a ser propuesto a experiencias seleccionadas por una agencia de desarrollo de servicios de proximidad que se pone como objetivo elaborar un método de acompañamiento de proyectos que sea coherente con las características identificadas por la investigación. Durante ese mismo periodo, reagrupaciones regulares del conjunto de los proyectos son realizadas para permitir trabajos transversales así como trabajos por sectores y por territorios. En forma paralela, se lanza una investigación europea para examinar si estos proyectos, implementados en Francia, se corresponden con proyectos en otros países europeos. Son también contactados investigadores de otros continentes, por ejemplo provenientes de Quebec y Chile. Gracias a esta experimentación nacional, y a la puesta en perspectiva internacional, se definen características comunes de iniciativas que son reunidas bajo la denominación de economía solidaria.

En relación a la economía social, varios puntos originales son identificados en la economía solidaria:

- Una interrogación sobre la naturaleza de la producción (mientras que la economía social estaba centrada sobre la igualdad entre sus miembros en el funcionamiento interno). Esta diferencia ha sido subrayada por Alain Lipietz cuando escribió: «la economía solidaria se interesa en el *porqué* y el *qué es* lo que se produce, mientras que la economía social se interesa en *cómo* se produce».
- Esta cuestión se redirecciona a una dimensión pública afirmada en la economía solidaria, porque se trata de permitir la expresión de

los distintos participantes involucrados en la actividad económica, pero también de constituir reagrupamientos para hacerse escuchar por los poderes públicos.

- Contrariamente a la economía social, el éxito no se evalúa en relación al resultado logrado en el mercado, sino a través de una lógica de economía plural combinando recursos provenientes del mercado, de la redistribución y de la reciprocidad.

### **La emergencia de la Economía Social y Solidaria como objeto de políticas públicas**

El mayor problema encontrado por las iniciativas de economía solidaria es la contradicción entre su modo de funcionamiento (fundado sobre la hibridación) y la estructuración del marco institucional (basado en fuertes segmentaciones: una separación entre las administraciones que se ocupan de lo social y aquellas que se ocupan de lo económico).

La etapa siguiente se dedica entonces al examen de la cuestión de nuevas políticas públicas más apropiadas a estos proyectos. En este ámbito, una primera investigación-acción es iniciada en la región del norte de Francia<sup>2</sup> en el marco de un largo debate ciudadano dedicado a la problematización del estímulo al empleo en esta región, duramente golpeada por la reestructuración industrial. La investigación realizada en esta ocasión pone en evidencia el despilfarro de los fondos públicos ocasionado por políticas económicas y programas concentrados en la ayuda a empresas de mercado. Un cierto monto es entonces extraído de esos programas para ser dedicado a las iniciativas que emanan de actores del territorio en vez de las empresas mercantiles.

Para decidir cómo será utilizado ese dinero, se organizan encuentros con los actores que se estima que estarán involucrados, y en particular con las direcciones de redes de diferentes sectores. Se seleccionan cincuenta experiencias para ser estudiadas por los investigadores a partir de una pregunta principal: «¿Cuáles son sus necesidades para las que no encuentra hoy respuestas en las políticas públicas?». El análisis de las respuestas desembocó en propuestas de nuevos ejes de acción que fueron votadas por la región, entre ellas:

---

2 La región del Norte-Paso de Calais, limítrofe con Bélgica, cuenta con 4 millones de habitantes en 14.500 km<sup>2</sup>. El 14% de sus empresas son de ESS, y el 92% de ellas son asociaciones (INSEE, 2006).

- Financiamiento de los impulsores de proyectos durante el año previo a comenzar la actividad, para que puedan dedicarse a la prefiguración de la actividad.
- Ayuda al inicio de la actividad a través del financiamiento de una parte del primer empleo durante tres años.
- Financiamiento de acciones colectivas reagrupando varias experiencias de un mismo territorio o sector, etc.

La idea era facilitar la emergencia de nuevos proyectos y de consolidar las iniciativas ya existentes. El método asocia en el tiempo a los responsables públicos de estas nuevas políticas, a los investigadores que realizan evaluaciones regularmente, a los espacios de debate abiertos a los actores para que puedan reaccionar y criticar las opciones y las concretizaciones de la política. Esta primera política, llamada de «Economía Social y Solidaria» en una región constituyó un impulso inicial y fue seguida en otras regiones. Actualmente, de las 22 regiones de Francia, 15 han integrado un programa de apoyo a la Economía Social y Solidaria.

En 2001 la difusión de estos enfoques llevó a la creación de un Secretariado de Estado de la Economía Solidaria, que en sus dos primeros años de existencia contribuyó a la legitimación de varios aspectos: la creación de un estatuto de cooperativas sociales; una convocatoria a proyectos nacionales llamados «Dinámicas solidarias»; un encuentro europeo sobre la economía plural, y un programa de investigación que permitió reunir investigadores en todas las regiones alrededor de temáticas ampliamente definidas por ellos. Pero al cabo de dos años, con el regreso de la derecha al poder, la política nacional fue abandonada, la Secretaría fue suprimida y si bien la Delegación Interministerial de la Economía Social continuó, lo hizo con muy escasos medios. En cambio, las colectividades locales continuaron acentuando sus esfuerzos en estas temáticas.

Las elecciones presidenciales de 2012 marcan el regreso de la izquierda al poder y, por primera vez en la historia de Francia, se crea un Ministerio delegado a la ESS, dependiente del Ministerio de Economía y de Finanzas.



## **Conclusión**

Lo que es llamativo en este ejemplo nacional es la fuerte interacción entre investigación y políticas públicas. La investigación en la ESS pudo iniciarse gracias a una nueva configuración política, y los aportes de la investigación en este campo fueron integrados en el diseño de nuevas políticas públicas de ESS tanto a nivel local como regional. Además, dichas políticas públicas han inducido al reagrupamiento entre actores tradicionales de la ESS y actores de una economía solidaria más reciente. El conjunto del proceso coloca el acento sobre la construcción progresiva de conocimientos y de acciones a través de la interdependencia de tres polos: los representantes de los poderes públicos, los actores y los investigadores.

En relación a la escuela de la investigación-acción y de la investigación participativa, podemos decir que la innovación reside en la introducción del polo del poder público como un polo que participa del proceso de articulación constante entre los actores y los investigadores. Se obtuvieron algunos resultados estructurantes, en particular la construcción de una red de territorios para la economía solidaria, la cual reagrupa las regiones y otras colectividades locales que llevan a cabo políticas de ESS, lo que posibilita la articulación entre la puesta en marcha de esas políticas locales y los debates sobre sus efectos y los ajustes necesarios. Esto ha permitido crear progresivamente una cultura compartida que emana de esta red hacia los responsables públicos y los políticos. También se construyó una red interuniversitaria de la ESS que, a través de encuentros anuales, favorece la comparación entre investigaciones realizadas y la difusión de las enseñanzas en este ámbito.

Mientras que hace unos veinte años no existía nada sobre estos temas, hoy en día varios centenares de responsables políticos tienen una delegación de ESS que se ha transformado en responsabilidad institucional. Y cerca de veinte programas de maestría en ESS se crearon, así como varias otras formaciones.

En términos de método, se reveló como importante el que los poderes públicos acepten financiar investigaciones exploratorias sin que los resultados esperados sean precisados con anterioridad. Efectivamente es muy importante que los poderes públicos admitan un grado de incertidumbre en cuanto a estos procedimientos exploratorios, lo que contradice los procedimientos muy formalizados en los cuales es encorsetada a menudo la investigación, con criterios e indicadores que impiden la creatividad en el proceso de investigación. La lógica de la economía solidaria pudo ser iden-

tificada a través de un gran número de estudios de casos en profundidad, que necesitaron numerosas entrevistas con los actores y un periodo de observación prolongado. Este enfoque de sociología comprensiva (Weber), que requiere tiempo, permitió por ejemplo no reducir las iniciativas al modelo de la empresa de mercado capitalista, y examinar las formas existentes de hibridación de los recursos.

En esta elaboración colectiva, los investigadores se ubicaron en una posición de mediadores institucionales o de traductores entre universos que no utilizaban el mismo lenguaje. Ellos participaron en la elaboración de las demandas de los actores y contribuyeron a las discusiones de su compatibilidad con las exigencias de la gestión pública.

Los aportes de la comparación internacional han sido importantes para relativizar el marco nacional en que se llevó a cabo la reflexión, abriendo así nuevos interrogantes y permitiendo legitimizar los objetos de investigación que surgieron.

Durante unos años hubo progresos importantes, pero los fondos públicos dedicados a la ESS continúan siendo sin duda insuficientes. La idea dominante de que solo la economía de mercado crea riquezas sigue siendo mayoritaria entre los representantes políticos, sean neoliberales o keynesianos. El desafío mayor es tener en cuenta a la ESS como una cuestión central en un nuevo proyecto de la izquierda que aborda la cuestión ecológica y social.

Los desafíos principales a los que está confrontada la ESS —y que deberán ser objeto de investigaciones complementarias— conciernen a la coherencia entre proyecto, organización y gestión. Queda aún un trabajo importante por realizar para contemplar qué formas de organización y de gestión permiten respetar la lógica de los proyectos de ESS. Por ejemplo, los organismos de consultoría y de formación deberían estar en capacidad de proponer metodologías de acompañamiento que estén de acuerdo con un enfoque de economía plural, lo que todavía está lejos de ser el caso.

## Bibliografía

BOBBIO, Norberto

1996 *Droite et gauche*. Paris : Le Seuil.

DESROCHE, Henri

1983 *Pour un traité d'économie sociale*. París: Ciem.

GUESLIN, André

1989 *L'invention de l'économie sociale*. París: Economica.

INSEE, INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

2006 *Dossier de Profils No. 92*. Disponible en formato electrónico en: [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

LAVILLE, Jean-Louis

2002 «Los servicios de proximidad en Europa. En perspectiva con la economía popular». En *Otra economía*, Vol. 2, No. 3: 170-174. Disponible en formato electrónico en: [www.unisinos.br/revistas/index.php/otraeconomia/issue/view/196](http://www.unisinos.br/revistas/index.php/otraeconomia/issue/view/196).

2000 «Du tiers secteur à l'économie sociale et solidaire. Débat théorique et réalité européenne». Disponible en formato electrónico en: [www.emes.net](http://www.emes.net).

VIENNEY, Claude

1994 *L'économie sociale*. París: La Découverte.



## AVANCES Y LÍMITES EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL

LUIZ INÁCIO GAIGER<sup>1</sup>

Experiencias, conocimientos y políticas públicas han sido elementos indisolubles en el proceso de desarrollo de la economía solidaria, en el cual los emprendedores colectivos vienen siendo identificados como sujetos de *otra economía*. Esas relaciones dialécticas entre práctica y teoría constituyen un tema vasto, todavía desprovisto de elaboraciones sistemáticas, pero de actualidad, como lo demuestra un recién concluido proceso institucional de evaluación de las políticas públicas del gobierno federal (SENAES/SOLTEC, 2011). Sin pretensiones excesivas, ese trabajo intenta destacar algunos de los factores que delinearón la producción de conocimientos específicos sobre la economía solidaria en Brasil, registrando sus repercusiones sobre las organizaciones civiles y las políticas públicas, y enfatizando en las relaciones circulares que matizan esos campos de acción. La investigación ha contribuido para el reconocimiento y el desarrollo de la economía solidaria, al mismo tiempo que ella vino configurándose como un objeto de estudios académicos, conduciéndola a una suavización gradual de tono político y normativo acentuado en los debates realizados hasta entonces. El avance de las prácticas, a su vez, ha acarreado nuevas necesidades de conocimientos y ofrecido desafíos al marco epistemológico, teórico y metodológico de las ciencias; funcionando como un propulsor crítico en el campo científico, y estimulando la multiplicación de objetos de investigación y la discusión en torno a los métodos y las fronteras disciplinares. Para ilustrar estos hechos, podemos destacar especialmente la primera elaboración de un Mapa Nacional de la Economía Solidaria en el Brasil, un caso em-

---

1 Con la colaboración de Cláudio Ogando, maestro en Sociología y Asistente del Grupo de Pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa da Unisinos.

blemático de las relaciones entre la investigación científica, el Estado y la sociedad civil. Al concluir el texto, serán hechas consideraciones sobre las convergencias y los desencuentros existentes entre esos sectores. Se parte de la premisa de que sus formas y posibilidades de actuación se producen no solo por la visión y por la voluntad política de los diferentes actores, sino también por las peculiaridades propias de los campos sociales en que se sitúan, donde sufren determinaciones más genéricas, tanto en lo referente al contexto actual de la sociedad brasileña como a los aspectos más persistentes de su estructura social.

## **1. Acción y reflexión en la trayectoria de la economía solidaria**

Desde el inicio de la transición democrática, en la década de 1980, la realidad brasileña conoció importantes cambios que dejaron patente la fuerza de las barreras estructurales contrapuestas a la instauración de una democracia expresiva e inclusiva, frenando con eso la participación ciudadana y el reconocimiento de las demandas sociales en el ámbito de la esfera pública. A contracorriente, logrando paulatinamente romper esos obstáculos, asistiremos también a sucesivas movilizaciones sociales, que traerán al escenario político actores hasta entonces relegados a un papel marginal; entre ellos, grupos y entidades empeñados en llevar hacia adelante numerosas experiencias locales de organización y de defensa de intereses comunes.

Esas iniciativas se apoyaron en la solidaridad de clase y en las estructuras de cuño comunitario y vecinal, contando con el soporte de instituciones civiles como iglesias, ONG y sindicatos. Ellas se orientaron hacia la igualdad de derechos (género y raza), a la calidad de vida (salud, vivienda, educación) y a la generación de trabajo y renta. Innovaron, por el hecho de buscar, por medio de la auto-organización popular, soluciones a las demandas cuya atención antes se procuraba mediante presiones sobre la capacidad proveedora del Estado. Innovaron, igualmente, al adoptar principios democráticos y cooperativos, en su estructura interna y en la gestión de sus actividades económicas.

En sus orígenes, esas experiencias populares —que posteriormente se revelaron como vertientes promisoras de la economía solidaria— pasaron desapercibidas para la producción académica y para los temas centrales en discusión en el ámbito de las políticas públicas. En parte, debido a su carácter circunstancial y efímero, predominante en la época, lo que dificultaba su seguimiento y las dejaba desprovistas de instrumentos de represen-

tación y de defensa de intereses comunes. En parte también, por la fuerza de su presencia todavía difusa en el tejido social, aparentemente ajena a los embates ocasionados en el campo popular y, por eso, de menor expresión en la óptica de la interpretación teórica y de la actuación política entonces preponderante (Cardoso, 1987).

Ese escenario se alteró durante la década siguiente, gracias a la convergencia progresiva entre las experiencias y la importancia que les fue gradualmente atribuida por organizaciones civiles, por sectores académicos ya sensibilizados y, además, en circunstancias políticas ya más favorables, por los poderes públicos. La *economía solidaria*, expresión adoptada por consenso en Brasil, pasó a designar, sucesivamente, un conjunto de prácticas basadas en principios de cooperación y autogestión, un movimiento social comprometido con un proyecto de transformación social y, por fin, un sector constitutivo de la esfera pública y de la actuación del Estado.

En términos institucionales, las políticas de economía solidaria se desarrollan inicialmente en gobiernos municipales y algunos estatales, impulsadas a partir de la demanda de las redes organizadas de economía solidaria, que se encontraron con gobiernos de izquierda sensibles a esas demandas. Las primeras experiencias brasileñas en este sentido comenzaron en los años noventa, en la Alcaldía de Porto Alegre, seguidas por otras alcaldías de ciudades del Rio Grande do Sul y de otros estados, como las alcaldías de Belém (Pará) y Santo André (São Paulo). En los años 2000, se destacan los casos de las alcaldías de Recife (Pernambuco) y de São Paulo, ampliándose significativamente el número de gobiernos municipales que desarrollan políticas para la promoción de la economía solidaria, siendo la gran mayoría gobernados por el Partido de los Trabajadores. A nivel de los gobiernos estatales, la experiencia pionera de política pública es la del gobierno del estado de Rio Grande do Sul (1999-2002), que posteriormente sirvió de referencia en el diseño de la política pública nacional. Posteriormente, otros estados asumen políticas para la economía solidaria, entre los cuales pueden ser destacados los gobiernos de Bahía, Pará y Acre (Dubeux *et al.*, 2011: 13).

En 2011, 22 ministerios (de un total de 37) desarrollaban programas relacionados de algún modo con la economía solidaria, destacándose las políticas de salud (Ministério da Saúde), de inclusión productiva (Desenvolvimento Social), de reforma agraria (Desenvolvimento Agrário), de seguridad y ciudadanía (Justicia) y, sobre todo, el conjunto de políticas y programas de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES, adscrita al Ministerio de Trabalho e Emprego).

Si a esto le sumamos las cinco instituciones financieras públicas dialogando en este sentido, tenemos un total de 27 órganos públicos federales con algún tipo de articulación en la construcción de políticas de economía solidaria, a pesar de que evidentemente el grado de involucramiento varía bastante, así como el tipo de funciones: formulación, financiamiento, gestión, divulgación, o ejecución propiamente dicha (Dubeux *et al.*, 2011: 17).

Además, 15 Unidades de la Federación (de un total de 27) ejecutan actualmente algún tipo de acción dirigida a la economía solidaria, así como 180 ayuntamientos (de un total de más de 5.000). Esa multiplicidad de acciones motivó la creación de la Red de Gestores Públicos de Economía Solidaria, favoreciendo el intercambio y la confluencia entre las políticas. Un hecho más reciente, de extrema importancia, fue el reconocimiento y la incorporación de la economía solidaria al programa *Brasil sem Miséria*, potencialmente la más amplia acción transversal de gobierno ya vista en la historia del país, direccionada a la reducción de sus agudas iniquidades económicas y sociales.

El papel cumplido por los conocimientos generados a partir de la investigación académica y de la elaboración teórica se refleja con nitidez en el enfoque subyacente en el programa *Brasil sem Miséria*. En un plano más general, el programa incorpora el rechazo y la superación de tesis que abogan por las ciencias económicas, que apuntaban medidas de crecimiento económico como la mejor forma de afectar las desigualdades, en función de un presunto efecto de ampliación de la renta de los pobres, efecto que jamás se confirmó en América Latina (Kliksberg, 2002). Estudios sobre la materia demostraron, al contrario, que solamente medidas redistributivas direccionadas a los sectores más pobres son capaces de reducir significativamente las desigualdades (Medeiros, 2005). En un plano más específico, la estrategia del programa *Brasil sem Miséria* se alinea con los estudios sobre la naturaleza asociativa de la economía de los pobres (Abramovay, 2004), y concluye que el fortalecimiento de los mismos como agentes económicos productivos —y no meramente como consumidores— es el camino más recomendable para producir efectos redistributivos duraderos. Pesquisas sobre los emprendimientos de la economía solidaria llegaron exactamente a las mismas conclusiones, a favor de políticas públicas que fortalezcan su condición de protagonistas económicos (Gaiger y Asseburg, 2007; Parreiras, 2007; Gaiger, 2009 y 2011), siendo esa una de las directrices que tienen la orientación de las acciones de fomento de la economía solidaria.

Podemos incluir un ejemplo reciente de la demanda por conocimientos específicos, esta vez originada en el Ministerio de Justicia, por motivo



de sus atribuciones de emitir opiniones sobre la Presidencia de la República y del Congreso Nacional, en materia legislativa. Por medio del proyecto *Pensando el Derecho*, que busca democratizar los procesos de elaboración normativa a través de convocatorias de universidades y centros de investigación, el Ministerio solicitó estudios sobre el régimen jurídico de cooperativas populares y de economía solidaria, considerando la relevancia social de esas organizaciones y las divergencias en el cuadro normativo vigente. Delante de un ítem de la actual agenda pública, controvertido e indiscutiblemente decisivo para los emprendimientos solidarios, el poder público hizo un llamamiento a las universidades e instituciones similares para que determinasen la realidad interna propia de dichas organizaciones, reconociendo la necesidad de comprender su naturaleza específica y el sentido peculiar del acto cooperativo, antes de proceder a la revisión del actual marco jurídico.<sup>2</sup>

Hace veinte años, la economía solidaria no se presentaba como un campo integrado, convergente y reconocido en sus singularidades, sino como una gama indefinida de iniciativas económicas, aglutinadas en segmentos que gravitan en una órbita propia, como los proyectos comunitarios, los bancos populares, las asociaciones de productores familiares y las empresas recuperadas. Los primeros estudios sobre esas experiencias resultaron de la iniciativa de las organizaciones de apoyo, como Cáritas, la Anteag y la Fase, en ciertos casos en consorcio con las universidades. La reflexión producto de estos estudios circuló en boletines informativos y revistas de divulgación (*Propuesta, Tempo e Presença, Cadernos do CEAS* y *Cadernos CEDOPE*), además de algunos libros y colecciones (Cáritas Brasileña, 1995), antes de integrar la producción académica en sentido escrito. Su foco principal eran las organizaciones actuantes en la economía solidaria (Souza, 1989; Gaiger, 1994; Rech, 1995), pero se direccionaron también al poder público, en el contexto de las primeras acciones del Estado en ese campo (Gaiger, coord., 1999).

Con el propósito de vencer la dispersión y el aislamiento de las experiencias, acciones de intercambio y de integración económica —al lado de programas de apoyo más amplios— estimularon la multiplicación de agencias e instituciones de fomento, con la implementación de políticas públicas específicas en algunos municipios y estados, y una progresiva convergencia entre las visiones y los métodos de actuación. A pesar de la

---

2 Fuente para consultas en el sitio del Ministério da Justiça: [portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBEB32F35ITEMID4729DD044A6F48B5B15ECAE-C24823383PTBRNN.htm](http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBEB32F35ITEMID4729DD044A6F48B5B15ECAE-C24823383PTBRNN.htm).

diversidad de iniciativas, quedaba patente que se trataba de un campo de experiencias con potencial alternativo en cuanto a la suerte que podría tener para sus protagonistas directos, mereciendo así la atención y las inversiones públicas. Esa convicción fue motivada, de modo primordial, por el desempeño de algunos emprendimientos pioneros —pensados inicialmente sin mayores pretensiones— al convertirse en el núcleo de una experiencia social y económica nueva y duradera, de cuyo estudio se originó el concepto de *emprendimiento económico solidario* (Gaiger, 1996), entre otros correlatos, formulados por disciplinas de diferentes áreas científicas.<sup>3</sup>

La contribución de las universidades se destacó a partir de la primera investigación nacional, conducida entre 1998 y 2001 por la red universitaria Unitrabalho. Reconociendo la diversidad encontrada en las regiones del país, el estudio examinó las condiciones sociales de surgimiento de los emprendimientos solidarios y sus factores propulsores, constituyentes de una racionalidad propia en que la diferencia económica y la viabilidad de largo plazo son inseparables de la gestión colectiva y de la cooperación productiva. Al contrario de lo que habitualmente se imagina, se concluyó que la economía solidaria no era una mera respuesta al desempleo, una variable dependiente de la dinámica del mercado de trabajo; sino que se explica por un conjunto de circunstancias y de motivaciones de los trabajadores, como sus relaciones de reciprocidad y el valor que atribuyen a las alternativas de trabajo que no los someten al yugo directo de las relaciones asalariadas. Una vez en acción, los emprendimientos funcionan como laboratorios, como micro totalidades donde surgen nuevos desafíos, como el deber de evaluar intereses individuales y colectivos, y establecer estrategias coherentes sobre la base de decisiones consensuadas. La práctica concreta de los emprendimientos solidarios no comporta soluciones simples y, por consiguiente, pone en jaque las tesis radicales en defensa de la supresión de toda forma de división del trabajo y de la gestión, que además supone individuos no apenas enteramente altruistas, sino multifuncionales y dotados de plena racionalidad comunicativa.

Seguramente, el reconocimiento del potencial innovador de la economía solidaria no es el punto de mayor consenso en el campo académico. La duda se instala, muchas veces, por la necesidad (desde el punto de vista del análisis científico) de no entusiasmarse por conclusiones prematuras sobre una realidad exuberante, pero históricamente incipiente y claramente abierta; y de no recurrir a axiomas de cuño teológico, sin valor predictivo sino con el sentido de orientar la acción (Lima, 2004; Leite, 2009). La

---

3 La introducción y adopción del término *economía solidaria*, con sus visiones subyacentes, fue ella misma objeto de una tesis de sociología del conocimiento (Lechat, 2004).

mala recepción de la economía solidaria por parte de algunas corrientes de pensamiento ocurre también por el hecho de que ella cuestiona premisas —algunas que también tienen un contenido innegablemente teológico— y prácticas científicas arraigadas, cuyos presupuestos funcionalistas o cuya insistencia en situar los problemas en el plano de totalidades sociales cerradas<sup>4</sup> les impiden comprender la praxis de las clases populares, o incluso interesarse por ella. Esas cuestiones son retomadas al final del texto.

## 2. La constitución de un área de estudios

El campo científico, sin embargo, no es homogéneo ni centralizado. Si por un lado hubo desagrado o escepticismo manifiesto en algunas áreas de conocimiento en cuanto a su relevancia como objeto de investigación, o descrédito de su valor social y político —curiosamente manifiesto tanto en corrientes de la economía neoclásica como del marxismo—, la economía solidaria sí despertó el interés y se granjeó adeptos en el campo académico; principalmente, en instituciones de investigación dedicadas al estudio del asociacionismo y del cooperativismo desde hace mucho tiempo; así como en estudios del cooperativismo en universidades que se involucraron con el tema a partir de la creación de incubadoras de emprendimientos solidarios y, de forma muy promisoría, en la nueva generación de estudiantes de maestría y doctorado que se inclinaron sobre el tema con los más variados enfoques disciplinarios. Su entusiasmo y denuedo con sus trabajos terminaron quebrando resistencias y contagiando investigadores experimentados, delante de una nueva realidad social que ya no podía pasar desapercibida.

Uno de los síntomas de esa evolución se manifiesta en la orientación temática de los grupos de investigación registrados en el Directorio de Grupos del CNPq.<sup>5</sup> En el año 2009, junto con 91 grupos de investigación dedicados al cooperativismo, asunto estudiado desde hacía varias décadas, 92 grupos se inclinaban a actividades relacionadas con la economía solidaria, y movilizaban en algunos casos a investigadores con producción

---

4 La falta de totalidades alternativas lleva al pensamiento dualista de estos abordajes a concluir que la ESS no cumple nada más que el papel de integrarse al sistema económico dominante de parte de los trabajadores, siendo entonces *funcional* y, por lo tanto, un lastre en términos de emancipación social. La desconexión entre el pensamiento de los intelectuales y la praxis de los trabajadores fue bien identificada por Souza (2000).

5 El CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico) es la principal agencia nacional de fomento para investigación en Brasil: dispone de un registro de instituciones, grupos de investigación y currículos académicos (*Plataforma Lattes*) que constituye la fuente de informaciones más representativa y fidedigna sobre la producción científica en el país.

científica reconocida. En 2011, ese número creció a 130, de los cuales 70 correspondían al área de las Ciencias Sociales Aplicadas, destacándose Administración y Economía (23 y 19 grupos, respectivamente); en las Ciencias Humanas se encuentran 50 grupos, con énfasis en la Sociología y en la Educación (17 grupos cada una).<sup>6</sup> De los 130 grupos, 67 también vinculaban sus actividades con las políticas públicas.

El sistema de currículos académicos del CNPq ofrece otros indicadores, al registrar 5.508 investigadores que vinculan su producción científica a la economía solidaria. La tabla que exponemos abajo contrasta ese segmento con otras áreas temáticas afines, destacando el total de investigadores con formación académica completa (doctorado) y de aquellos en posición de vanguardia en sus áreas disciplinares (Bolsistas de Productividad del CNPq):

Tabla 1  
Perfil temático de los currículos académicos

Temas de referencia	Investigadores	Doctores	Becarios de productividad
Economía solidaria	5.508	1.708	196
Economía solidaria y políticas públicas	2.019	1.093	166
Cooperativas	7.373	2.588	298
Cooperativismo	6.323	2.000	200
Asociacionismo	3.090	1.116	165

Fuente: Diretório de Grupos de Pesquisa/CNPq.

Resultados semejantes se obtienen en las investigaciones de los repertorios de la producción científica nacional, como el Portal de Periódicos de la Capes, y en la Base *Scielo* de Periódicos Científicos: la economía solidaria y temas relacionados, como cooperativismo y asociacionismo, muestran estabilidad o incremento en los últimos años, aunque estén restringidos a un pequeño número de autores con producción evaluada como altamente cualificada.<sup>7</sup> Por eso, conviene también cotejar el volumen general de tra-

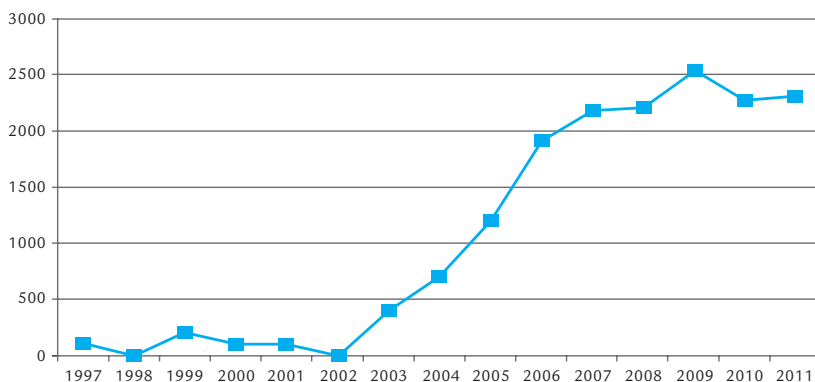
6 El número de grupos dedicados al cooperativismo creció menos, llegando a 104 en el año 2011. Fuente: [dgp.cnpq.br/buscaoperacional](http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional).

7 Ambas bases, especialmente en el caso de *Scielo*, se restringen a publicaciones científicas que satisfacen una serie de criterios en cuanto a la política editorial, continuidad, periodicidad e indexación, entre otros.

bajos académicos sobre la economía solidaria, independientemente de su clasificación por criterios estrictos de cualidad científica. Utilizando con esa finalidad el *Google Scholar*<sup>8</sup>, se encuentran 32.400 trabajos con referencias a la economía solidaria. Su evolución, indicada en el gráfico a continuación, revela un nítido crecimiento de las publicaciones sobre el tema y, por tanto, del acervo de fuentes de investigación disponibles para quien actúa en ese campo.

Podemos considerar que la producción de conocimientos sobre la economía solidaria asume hoy algunas de las características de un área académica propia, interdisciplinaria y entrelazada a los estudios sobre temáticas afines, o sobre cuestiones más generales de las sociedades y de la realidad global. Inicialmente, el tema ingresó en las universidades gracias a la militancia académica de algunos investigadores, no sin enfrentar desconocimiento y descrédito. Pasados 20 años, constituye un objeto de investigaciones como tantos otros, en torno al cual gravitan instituciones y personas que se reconocen como integrantes de un círculo académico peculiar, movilizándose en eventos científicos, publicaciones e investigaciones.

Gráfico 1  
Número de trabajos académicos 1997-2011



Fuente: [bit.ly/oQssof](http://bit.ly/oQssof).

8 El *Google Scholar* identifica solo trabajos científicos y excluye otras referencias comunes en Internet. Aunque los números resultantes no sean de extrema precisión, en función de los parámetros variables de búsqueda, se puede tratar de descartar la hipótesis de doble contabilidad (salvo versiones diferentes del mismo trabajo), lo que confiere a los resultados un valor estimativo de interés.

Buenos ejemplos de esa producción son monografías como las de Kleiman (2008) y las compilaciones de Singer y Souza (2000), y de Martins y Medeiros (2003), además de los trabajos reunidos en França Filho (2006), y en Hespanha y Santos (2011). Estudios comparativos, sobre un tipo de organización o sobre cuestiones específicas, dieron cualidad teórica y analítica a esa producción, en la medida en que la economía solidaria se integró en la agenda de investigación de centros de referencia (Parreiras, 2007; Lima, 2007 y 2008), motivando revisiones bibliográficas al respecto (Leite, 2009), presentes de oficio en tesis de doctorado (Faria, 2005; Pinto, 2006; Edelwein, 2009; Santos, 2010; Miranda, 2011; Brasil, 2011). Un gran trabajo de convergencia entre estudiosos de la economía solidaria de diferentes nacionalidades dio origen al *Dicionário internacional da outra economia* (Cattani *et al.*, 2009), editado en varios países e idiomas.

La producción científica sobre la economía solidaria no se ha desarrollado solamente en el interior de recintos universitarios. Quien investiga el tema, además de las atribuciones típicas como la docencia y la orientación de trabajos académicos, usualmente actúa en programas de apoyo a las experiencias solidarias y participa de los circuitos de debate, cuando no de instancias representativas y deliberativas, como los foros y redes; normalmente realiza sus investigaciones en conexión con demandas provenientes de los actores, a menudo relacionadas a los programas públicos que estimulan o financian estudios y evaluaciones.

La simbiosis entre acción y reflexión ha caracterizado la producción de conocimientos en instituciones especializadas. En el ámbito universitario, se destacan los núcleos de investigación en programas de posgrado (maestría o doctorado) y los proyectos sociales de apoyo a los emprendimientos:

Uno de los marcos de esa trayectoria de innovación por la vía de emprender de manera colectiva en Brasil es la creación de las *incubadoras universitarias de cooperativas*. Ellas parten de la idea de que la universidad es un centro productor de conocimientos que necesitan ser puestos a disposición de la sociedad en general, especialmente para las personas que no disponen de recursos o apoyo. La propuesta es usar esos conocimientos en áreas tecnológicas, administrativas y formativas para asesorar grupos de baja renta en la gestión de cooperativas. [...] Desde entonces, según datos de la SENAES, aproximadamente 70 incubadoras universitarias ya han sido o continúan siendo apoyadas en el ámbito del programa, con recursos de diferentes órganos. En 2010, el programa fue institucionalizado por medio del Decreto Presidencial 7.357, que reconoció su naturaleza interministerial, estableciendo su implementación de manera integrada por varios órganos federales responsables de acciones de economía solidaria. (Dubeux *et al.*, 2011: 23-24).

El hecho de que la estructura de la SENAES disponga de un Departamento de Estudios y Divulgación traduce el reconocimiento institucional en cuanto a la necesidad de producir conocimientos sobre una realidad en franco proceso de dinamización, inconfundible con las organizaciones convencionales y, en sus aspectos singulares, inaprensible por los instrumentos teóricos y metodológicos canónicos de la ciencia. La SENAES ha firmado convenios y financiado proyectos relacionados al levantamiento de datos, estudios, análisis y divulgación de resultados, 46 de ellos solamente para el mapeamiento y registro de los emprendimientos, discutido más adelante. Los principales estudios realizados son los siguientes:

- a. *Tipología de la economía solidaria y autogestión*: investigación para la construcción de referenciales conceptuales sobre las características de emprendimientos autogestionarios de producción industrial provenientes de empresas quebradas. Informe final publicado en formato de libro por el Ministério do Trabalho e Emprego.
- b. *Caracterización de políticas municipales y estatales de economía solidaria*: en 2005 y 2007, fueron realizados levantamientos de datos para caracterizar programas y proyectos gubernamentales, estatales y municipales orientados al fortalecimiento de la economía solidaria, con resultados sistematizados para apoyar la formulación y el perfeccionamiento de las políticas públicas.
- c. *Programas y acciones de apoyo a la economía solidaria en el gobierno federal*: en 2005, fue realizado un levantamiento de los programas y acciones de apoyo a la economía solidaria en el ámbito del gobierno federal. Fueron identificados 24 programas implantados por la administración directa del gobierno federal (15 ministerios y organismos), en los cuales se verifica una complementación y una transversalidad de acciones, con resultados registrados en un catálogo de programas y acciones.
- d. *Estudios sobre el marco jurídico de la autogestión y de la economía solidaria*: levantamiento de la legislación referente a las cooperativas de producción y emprendimientos autogestionarios de la economía solidaria. Identifica las bases legales (leyes, decretos, actos normativos) relativas a la economía solidaria y la autogestión, existentes en Brasil y en otros países (Francia, España y Argentina) que disponen de marcos regulatorios específicos.
- e. *La nueva ley de quiebras y los emprendimientos autogestionarios*: estudio de la nueva legislación sobre quiebras, con foco en las posibilidades de su utilización para los procesos de recuperación de empresas por trabajadores/as en régimen de autogestión.

- f. *Análisis del mapeamiento de la economía solidaria en Brasil*: tratamiento y análisis de la base de datos del Sistema de Informaciones en la Economía Solidaria (SIES), incluyendo tests de consistencia, re-categorización y análisis de las informaciones, bajo la responsabilidad de Unisinos y del IPEA.<sup>9</sup>
- g. *Identificación de las demandas y potencialidades de las comunidades remanentes de los quilombos (CRQ)*: investigación-acción coordinada por la Universidad de Brasilia y realizada por agentes locales de etno-desarrollo; identificó 155 comunidades tradicionales, en 23 estados del país, y llevó a una ampliación del objetivo inicial de ese programa, a través del Proyecto de Promoción del Desarrollo Local y Economía Solidaria (PPDLES, 2006-2007) y del Programa Brasil Local (SENAES/SOLTEC, 2011: 68-77).
- h. *Ampliación, tratamiento, análisis y diseminación de los datos del segundo mapeamiento nacional*: incluyendo tests de consistencia, re-categorización, análisis de las informaciones, eventos de diseminación y publicaciones impresas y digitales. Acción a cargo de Unisinos, iniciada a finales de 2011.

Autarquías federales y órganos de la administración pública estadual y municipal, junto con las agencias de fomento a la investigación, vienen también realizando o financiando estudios. Podemos mencionar el IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), que regularmente publica artículos sobre economía solidaria y desarrolla investigaciones, además de ofrecer becas de posgrado y premios de incentivo. La Fundación Banco do Brasil (FBB), con importante actuación en el fomento a la generación de trabajo y renta en la economía solidaria y a las cadenas productivas, estimula investigaciones aplicadas y publicaciones. La Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), empresa pública vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología, actúa en el fomento de las incubadoras tecnológicas, contribuyendo a la sistematización de las experiencias y a la diseminación de las innovaciones sociales exitosas.

### **3. El mapeamiento nacional y la ampliación de las fronteras**

El avance de la economía solidaria viene introduciendo nuevos temas para la reflexión y en la agenda de investigación, sobre todo en cuestiones de

<sup>9</sup> Hasta aquí, informaciones obtenidas y adaptadas de la página web del Ministério do Trabalho e Emprego (2011).



fondo, como la del papel de las experiencias solidarias en el contexto paradigmático del eco-desarrollo, y su significado desde la perspectiva de la ecología de los saberes y de la poscolonización (Santos, 2002). Las prácticas impulsan el pensamiento y sugieren nuevas perspectivas, a partir del conocimiento tácito ya existente o del análisis de informaciones más amplias y sistemáticas. Uno de los mejores ejemplos al respecto es el primer mapeamiento nacional de la economía solidaria, un esfuerzo de gestión participativa y de investigación nada común, conducido por la SENAES y por el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), con el apoyo de centenas de entidades y la salida a campo de 600 técnicos y entrevistadores, con la finalidad de levantar informaciones sobre el mayor número posible de iniciativas.

Antes del mapeamiento, concluido en 2007, la falta de informaciones amplias sobre la economía solidaria restringía las investigaciones a un abordaje cualitativo, usualmente vía estudios de caso. No se hacían análisis anclados en fuentes empíricas que fueran razonablemente representativos de la economía solidaria, con la idea de caracterizar el perfil de tales iniciativas e identificar sus tendencias predominantes.<sup>10</sup> El mapeamiento, al agregar información sobre aproximadamente 22.000 emprendimientos, en todos los estados del país, propició un nuevo nivel investigativo, una vez que dicha base de datos permite análisis de perfiles, tendencias, avances y debilidades de los emprendimientos, elementos imprescindibles para el diseño adecuado de políticas y programas de apoyo.

En primer lugar, pese a que haya sido un levantamiento parcial, el primer mapeamiento pudo dejar atrás ideas preconcebidas. Sus datos indican que existe un número considerable de organizaciones económicas efectivamente dirigidas por trabajadores, que se asocian y cooperan entre sí; por tanto, algo bien distinto del fenómeno de las *cooperativas de fachada* y de otras estrategias patronales de degradación del trabajo. Además de eso, el porte y los resultados económicos de buena parte de esas organizaciones demuestran que no se trata necesariamente de una economía de micro-escala, efímera y limitada a estrategias de subsistencia. No hay señales convincentes de que la tasa de mortalidad de los emprendimientos solida-

---

10 La creación de bancos de datos para fines de identificación y fortalecimiento de emprendimientos solidarios tuvo precedentes, las iniciativas de la Red Brasileña de Socioeconomía Solidaria, de la Rede Universitaria Unitrabalho y del Fórum Mineiro de Economía Solidaria, entre otras (SENAES/SOLTEC, 2011: 108-109). En lo que toca al mapeamiento, buena parte de los estudios provienen del Grupo de Investigación de Economía Solidaria y Cooperativa de Unisinos, cuyo objeto principal de trabajo, desde 2006, ha sido esa base de datos.

rios sea igual o superior a aquella de las empresas convencionales; al contrario, datos indican que los emprendimientos de cinco a diez años de funcionamiento son en general más sólidos, no solamente desde el punto de vista económico, sino también de la gestión democrática (Gaiger, 2007 y 2011). En fin, la tesis de que las empresas cooperativas y autogestionarias están predestinadas a la insolvencia o a la degeneración no encuentra evidencias en el mapeamiento, cuyas informaciones como mínimo dejan en suspenso esa supuesta fatalidad.

A mediados de 2012, se espera disponer de los datos del segundo mapeamiento nacional. Su formato y su metodología, perfeccionados, presentan indicadores de mayor amplitud y precisión. Formularios específicos permitirán caracterizar las organizaciones de apoyo y fomento, y las políticas públicas de economía solidaria. En cuanto a los emprendimientos, el instrumento de levantamiento de datos conduce primeramente a caracterizarlos y distinguirlos de acuerdo con la naturaleza de sus actividades y a la importancia de las mismas para los socios, detallando seguidamente aquellas especificidades más relevantes a cada situación. Un formulario complementario, aplicado a los emprendimientos con mujeres trabajadoras en su contexto social, servirá para adicionar informaciones sobre la vida familiar y la condición femenina.

El valor esencial del mapeamiento, pese a todo, es de orden epistemológico: constituye un esfuerzo excepcional de *excavación* del presente, de llegar a los bordes e intersticios de la economía solidaria, de encuentro y reconocimiento de aquellas experiencias situadas en descampados recónditos de Brasil, a veces mal conocidas por el propio movimiento social de la economía solidaria. En dichos espacios sociales, condenados a la sumisión y al desprecio, se descubren poblaciones que sobreviven en circuitos periféricos de la economía capitalista moderna, pero de valor inestimable como depósito y como ejemplo contemporáneo de formas de vida que se alimentan de la cohesión social primaria; y que son transferidas a sistemas más amplios, sustentados en la reciprocidad. Así, nuevas categorías sociales —aunque en verdad sean ancestrales— se incorporan a la economía solidaria: pescadores artesanales, *ribeirinhos*, *quilombolas*, pueblos indígenas, *seringueiros* y otras poblaciones autóctonas se presentan en escena, multiplican frentes de organización y demandan innovaciones en las políticas públicas.

El hecho es ilustrado por la red solidaria de pesca, que abarca —por cierto tardíamente— emprendimientos que están entre los más antiguos identificados por el mapeamiento, de iniciativa de los pescadores artesa-

nales. Otro caso notable es el de la inclusión en las políticas públicas de los pueblos tradicionales (*quilombolas*, *ribeirinhos*, pescadores y otros) y de categorías sociales específicas (mujeres, beneficiarios de programas sociales, jóvenes en situación de riesgo, personas con deficiencia o trastorno mental), a medida que el mapeamiento y estudios sucesivos mostraron su existencia y relevancia, efectiva o potencial, para la economía solidaria. De este modo, vinculados o no a la economía solidaria, esas categorías sociales han galvanizado la atención de la academia, ya sea en grupo de trabajos de sociedades científicas o en encuentros específicos.<sup>11</sup>

Las formas primarias de solidaridad nada tienen de irreflexivas o arbitrarias. Sedimentadas en la cultura popular, cumplen funciones indispensables en el ámbito de su racionalidad específica, indisociable de la cosmovisión y del estilo de vida de las poblaciones que las cultivan. Por eso —entre otras lecciones del mapeamiento un tanto inusitadas para Brasil— deben ser respetadas y aprendidas en su sentido original y en las actualizaciones por las que han pasado, y no como formas anacrónicas o incompletas de los tipos de solidaridad que toman la delantera y que son más fácilmente identificadas con la economía solidaria.

La misma atención debería ser concedida a ciertos trazos del *retrato* de la economía solidaria obtenido por el mapeamiento. Según los datos, las mujeres trabajan proporcionalmente más que los hombres en los emprendimientos, conducen por su cuenta un porcentual considerable de iniciativas y las inducen a un mayor involucramiento comunitario y social. A esa participación de las mujeres, no siempre reconocida, se suman otros personajes y realidades mal conocidas, como deja entrever la supremacía del espacio rural en la actuación de los emprendimientos; y, muy en particular, la concentración notable de experiencias en regiones interiores del Nordeste, sugiriendo un asociativismo popular autóctono, desvinculándose de las estructuras locales clientelistas de dominación política. En esas entrelíneas, más que en sus grandes números, el mapeamiento sugiere que la economía solidaria responde a las aspiraciones alimentadas por la insatisfacción de los trabajadores con su experiencia secular de subordinación, y por el valor que atribuyen a alternativas que preserven mínimamente su autonomía y alimenten sus expectativas de vivir otra condición social.

---

11 De los cuales constituye ejemplo, en el mismo momento de revisión de ese texto, la programación de apertura del año académico 2012 del Programa de Posgrado en Antropología Social de la UFRGS (Porto Alegre), dedicada a los colectivos tradicionales en América Latina.

La evaluación y la implantación adecuadas de políticas públicas requieren además distinguir niveles de manifestación de la solidaridad. Prácticas de ayuda mutua y de cooperación productiva se pueden reproducir cotidianamente como puntales de la economía popular, permaneciendo integradas a sistemas usuales de reciprocidad, normalmente aplicables a dimensiones no materiales de la vida colectiva. La movilización colectiva, por ejemplo, habitual en Brasil entre agricultores familiares, forma parte de una matriz comunitaria, así como la solidaridad entre obreros se apoya en un cuadro de vivencias y en una cultura colectiva; en una *situación* y una *posición* de clase, en las palabras de Pierre Bourdieu.

Las tradiciones asociativas son propicias al surgimiento de organizaciones económicas específicas, dotadas de estructuras y dinámicas propias, de las que son ejemplo histórico las cooperativas. Tales organizaciones, aunque deriven de lazos primarios de solidaridad, pierden su carácter natural al engendrar otros tipos de vínculos, basados en el involucramiento personal premeditado y en dispositivos de participación y de deliberación colectiva. Cuando prosperan, sucede un hecho típico de las sociedades modernas: la constitución de movimientos y de nuevos actores políticos, para fines de representación y de dirección del conjunto de organizaciones, así como de lucha a favor de la legitimación de esos sectores económicos y su reconocimiento en la esfera pública.

Las formas de aproximación y de articulación entre la economía solidaria y los movimientos sociales son múltiples y multidireccionales en Brasil, pero se encuentran con nuevos problemas: si tales organizaciones dejan de acompañar la dinámica social de ampliación e innovación de las iniciativas de base, comprometen su papel de portavoz y se mutila su legitimidad. Ese proceso instituyente, además, tiende a sufrir influencias crecientes de factores políticos-ideológicos, ligados a la disputa en torno a las representaciones simbólicas y a recursos de poder, cuyo resultado repercute selectivamente sobre las líneas propulsoras del movimiento social y afecta tanto a su base de experiencia como a la orientación y a la eficiencia de las políticas existentes.

No todas las formas primarias de solidaridad generan formas secundarias. Se torna así vital comprender esas diferencias y tener en mente que las formas secundarias no reflejan perfectamente, ni en diversidad ni en extensión, las prácticas y predisposiciones asociativas de los sectores populares. Por otro lado, no todas las formas políticas de tercer nivel, una vez creadas, repercuten sobre los emprendimientos, definiendo prioridades, formas de acción y, sobre todo, parámetros y normas de pertenencia. No

es extraño que instituciones originalmente emanadas de un sector social específico con la finalidad de defender sus respectivos intereses en la esfera pública, al no encontrar eco en las preferencias expresadas por los sectores populares que representan, acaben imponiendo su visión institucional al precio de una ruptura con las aspiraciones de sus representados. Una maniobra letal a mediano plazo, pues sus reflejos más serios no se manifiestan solo en la escena política y las disputas programáticas o pragmáticas, sino más bien en el corazón de las expectativas más profundas, relacionadas a las singularidades de los sujetos y a sus proyectos de vida, fundamentales para las formas de solidaridad que movilizan a los sectores populares.

Tenemos aquí una cuestión de legitimidad de los discursos y de la representación política construida en su nombre. Problemas de ese orden, frente a la ansiedad constante que atropella perennemente a los agentes envueltos en la economía solidaria, habitualmente no son tenidos en cuenta como tema de atención y debate; permanecen latentes las estrategias de toma de posición. En aras de cotidianidad política pródiga en exigir acuerdos, imponer concesiones y promover convergencias, sería sorprendente que se fuera a fondo en aquellas cuestiones que superan la superficie de los hechos, con sus necesidades y conveniencias inmediatas. Dichos temas quedan en suspenso, frente a acciones que acaban por reflejar tales desencuentros y a la vez por mantener en silencio las diferencias fundamentales en cuestión, derivadas de la estructura social en que las acciones de unos y otros se sustentan y se desdoblán.

Esa incompreensión en cuanto a los efectos de la estructura tal vez explique una paradoja. Por un lado, los avances manifestados por los emprendimientos económicos solidarios, por el conjunto de las organizaciones de apoyo, por las políticas públicas y por el campo académico son saludados y generalmente enaltecidos como fruto de esfuerzos conjuntos. Los hechos y cifras ya aludidos dejan poco margen de duda: los últimos veinte años transformaron indeleblemente el rostro de la economía solidaria en Brasil, lo que se refleja en particular en su incorporación a la agenda pública. Por otro lado, se suceden quejas recíprocas: a los emprendimientos, sus dispositivos de representación y sus organizaciones *ad hoc*, en el sentido de garantizar los procesos deliberativos democráticos y eficaces; al Estado, a fin de acoger las demandas populares y asegurar recursos continuos y concordantes, con presteza y eficiencia; a la academia, para que su atención y su inserción social sean regulares y constantes, por medio de colaboraciones de ida y vuelta y en ritmo adecuado para la dinámica necesaria de la economía solidaria. Se experimenta, al mismo tiempo, bienestar y malestar.

En el caso del Estado, las quejas se dirigen principalmente a la insuficiencia de recursos y a la morosidad de las acciones de apoyo político, técnico o financiero. La lentitud de la máquina estatal es atribuible hasta cierto punto a la ineficiencia del aparato burocrático y a la indiferencia o el desinterés del funcionariado encargado de desarrollarlo. Sin embargo, los numerosos controles y trámites estatales, que imponen una serie de condicionantes y normalmente atrasan las acciones instrumentales del gobierno, constituyen un mecanismo inevitable —aunque no suficiente— para garantizar el debido uso de los recursos públicos; desde ese punto de vista, constituyen un dispositivo democrático vital, en un país que en todo instante demuestra estar desprovisto de principios republicanos elementales y permite la apropiación privada de los bienes públicos. Además, las concepciones y prioridades de gobierno resultan de un debate interno constante, entre facciones del Partido de los Trabajadores, principal fuerza dirigente, y de los demás integrantes de la amplia coalición política formada para asegurar la gobernabilidad, con el precio de dificultades permanentes para mantener coherencia mínima y continuada en las políticas públicas. Esa sistemática de acuerdos, con vistas a la generación de entendimientos al menos temporales, es ejercida también en relación a la sociedad civil, lo que implica negociaciones complejas y demoras, dado que la interlocución de los actores sociales con el gobierno implica sucesivas consultas a los segmentos sociales que representan, los cuales hacen valer su poder de trueque, de censura, o incluso de obstáculo a las propuestas de gobierno.

Por tanto, la lentitud del Estado tiene que ver en buena medida con la complejidad intrínseca de los procesos deliberativos democráticos y, en el caso brasileño, con las profundas asimetrías sociales y políticas que mantienen dichos procedimientos frágiles y vulnerables a distorsiones (Miranda, 2011). En el campo de la economía solidaria, dichas asimetrías encierran un agravante, ya que el protagonismo de los emprendedores populares se ve constantemente amenazado, o retrasado, por la intromisión de agentes mediadores vinculados a organizaciones civiles y agremiaciones políticas que hace mucho dejaron su papel de asesoría orgánica a los movimientos populares, y pasaron a disputar espacios y recursos de poder en nombre propio, reivindicando igualdad de condiciones. Una igualdad imposible incluso en apariencia, ya que tales agentes y sus organizaciones, salvo excepciones, no son emprendedores solidarios y actúan según directrices y estrategias institucionales propias, siéndoles facultativo, conforme a las circunstancias, priorizar, postergar o dejar de lado la economía solidaria.

Tales organizaciones se caracterizan precisamente por su tránsito particular entre distintos campos sociales y el campo político. Las diferencias encubren no solo visiones, sino también *posiciones sociales*, disimuladas por los agentes mediadores como estrategia de legitimación en la arena de disputas de la economía solidaria, para lo cual disponen condiciones objetivas diametralmente opuestas y notoriamente ventajosas en relación a los emprendedores. Entre ellas, la alternativa de extender indefinidamente los procesos deliberativos con el pretexto de garantizar su naturaleza democrática, aunque esas prórrogas sistemáticas terminen por echar por la borda a los actores populares o generar *impasses* que paralizan al movimiento social y al propio gobierno.<sup>12</sup>

Suponiendo que haya paridad política entre agentes de mediación y emprendedores —además de implicar el olvido de que lo intelectual es irremediabilmente externo y ajeno a las clases populares (Martins, 1993)—, se abstrae al hecho de que su eficiencia depende de condiciones previas referentes a las experiencias y disposiciones de los emprendedores (Gaiger, 2004 y 2006); siendo desconexiones de ese orden las que abren camino a la imposición de visiones y estrategias distantes de la praxis y de las demandas populares (Souza, 2000).

#### 4. Estructura social y militancia científica

En cuanto a las reclamaciones dirigidas a la academia, de cierto modo más pertinentes aquí, es preciso darles crédito parcial en las actuales circunstancias, pues las iniciativas de las instituciones académicas no pueden escapar (salvo excepciones) a las reglas coercitivas establecidas por el campo universitario y científico, es decir, por aquello que las constituye como uno de sus agentes singulares. Simplemente por eso, los estudiosos de la economía solidaria, incluso siendo bien intencionados, no pueden dedicarse enteramente a ella y necesitan tiempo para dilucidar problemas sociales aparentemente simples, ya que es inevitable convertirlos antes en problemas de conocimiento, distintos del prisma y de la necesidad de respuestas particulares a los agentes sociales. La expectativa de esos últimos, de *reso-*

---

12 Un episodio sintomático transcurrió en el año 2008, durante la última Plenaria Nacional de la Economía Solidaria: una discusión entre representantes del gobierno y agentes mediadores sobre la legislación, interminable y realizada en términos incomprensibles para los no especialistas, llevó a los delegados de los emprendimientos solidarios a abstenerse al unísono y en silencio de las votaciones, impidiendo que la materia fuese llevada a las deliberaciones finales del encuentro.

lución de sus problemas, se choca en todo momento con su reverso, esto es, con el imperativo de *problematización* que caracteriza la práctica científica.

El caso de la Sociología es emblemático: una dificultad principal reside precisamente en el hecho de que sus objetos son predefinidos en términos de la praxis social, o según las categorías del sentido práctico, que lidia con nociones correspondientes a las condiciones y necesidades de la acción; siendo tales nociones consideradas por quienes las formulan y utilizan como legítimas, no problemáticas, irrefutables. La fijación social de esas formas de entendimiento, sin embargo, resulta de las disputas trabadas en función de intereses, estrategias y recursos de poder de los actores sociales implicados, no de su superioridad intrínseca o de su mayor correspondencia con la realidad. La principal consecuencia, tanto más aguda cuanto más imperceptible, es la imposición de sistemas normativos y clasificatorios de individuos y hechos, de forma que la primera tarea de análisis sociológico reside, verdaderamente, en examinar ese proceso social de génesis de los problemas sociales y de las definiciones y designaciones que los hacen legítimamente reconocidos.

Es una tarea primordial buscar que la influencia penetrante de las categorías de la praxis social en la formulación científica de los problemas no sea aceptada acríticamente valiéndose de la creencia pública en el desinterés de la ciencia por todo lo que no sea la verdad. Esa presencia disimulada ha elevado ciertos discursos reduccionistas sobre el mundo social a la condición de juicios irrefutables; por ejemplo, la concepción utilitarista reinante sobre lo económico (Coraggio, 2009) y sobre la propia ciencia económica (Sen, 1999). La rúbrica de la ciencia, en esos casos, denota su papel vital como modo de representación legítima de la realidad, mas denuncia igualmente la facilidad con que termina subordinada a los campos sociales de ese modo constituidos, de ahora en adelante instituyentes. Dado que esto ocurre tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político, la solución no consiste en alienar la ciencia a la *buena* causa, y sí en preservar su capacidad crítica a partir, justamente, de la conciencia de los factores determinantes de la estructura científica, del grado de autonomía del campo científico y de los efectos producidos sobre él por sus condicionantes internos.

Romper con las visiones construidas del mundo social es más difícil cuando ellas reciben la garantía de la autoridad del Estado y de la propia ciencia. En ese segundo caso, es indispensable librarse de toda percepción inmaculada de la ciencia, que la vea como una actividad enteramente movida por altruismo y orientada rectamente para el saber y el bien común.



Esto es un error, aparente o real, de gran parte de los apelativos morales para que las universidades y las instituciones de investigación honren sus compromisos sociales. Entretanto, aunque el trabajo científico sea debidamente comprendido como parte de un juego de poder y se tengan expectativas más realistas, se plantean dilemas cuando la práctica cesa de volverse reflexivamente sobre sí misma y de interrogarse sobre lo que deja de reconocer y captar de la realidad social. En ese particular, en lo relativo a alargar sus horizontes y renovar sus instrumentos, la estructura del campo científico es intrínsecamente conservadora y se muestra refractaria a innovaciones al respecto de las cuestiones de conocimiento relevantes, a cuestionamientos de prácticas consagradas y al avance de las fronteras en las que las disensiones son consideradas legítimas y admisibles.

Un componente de esa tendencia estructural es la centralidad asumida por los problemas internos de constitución de las áreas del saber científico, aceptada en nombre de su perfeccionamiento constante —en verdad, permanente—, hecho que en última instancia refleja una de las reglas básicas del campo científico, según la cual el capital científico, buscado bajo la forma de prestigio y notoriedad, requiere superar continuamente a los predecesores y los estados anteriores de la ciencia (Bourdieu, 1976). La producción académica, celando por reconocimiento científico, se ve entonces obligada a dirigirse de forma ventajosa a los pares, y relega las iniciativas de vulgarización a un segundo plano o al desprecio, valorizándose en compensación los centros de prestigio, titulares de la tradición y comprometidos con los circuitos reproductivos de campo ya instaurados. En esas circunstancias, la permeabilidad a la innovación, o el simple interés por temas emergentes, es inversamente proporcional a la cuota de poder científico que se posee. A su vez, los intentos originados en la periferia del campo quedan a merced de presiones por su encuadramiento en las problemáticas y ópticas teóricas y conceptuales dominantes, bajo pena de ser consideradas no científicas.

Un segundo motivo de resistencia al cambio del campo académico surge por los criterios de reconocimiento de la autoridad científica, por los cuales se acumula el conocimiento, se organiza el saber y se forma el capital cultural y simbólico de los investigadores. Compete a sus máximos exponentes, líderes de su comunidad de pares, encargarse de la organización y del desarrollo del campo, definiendo conceptos, prioridades y programas, traducidos a continuación en modalidades de apoyo y de financiación, mediante procesos selectivos en conformidad con los parámetros ya vigentes, reproductivos del campo. Esto restringe el ingreso de nuevos competidores, por mucho que a esas reglas conservadoras se les agregue a

menudo el principio de estimular nuevos investigadores y, sobre todo, iniciativas de estudio innovadoras. Incluso en ese último caso —una insistencia casi omnipresente en los decretos de fomento a la investigación en Brasil—, los requisitos de experiencia científica y de reconocimiento previo prevalecen, de modo que los novatos accederán a recursos de pequeña monta, sin viabilizar investigaciones de envergadura y de impacto, hasta que dejen de ser novatos. Para eso, precisarán adecuarse por largo tiempo a las reglas de la comunidad científica y dedicarse con prioridad al trabajo interno de construcción de sus respectivas áreas de conocimiento, para su bien siendo recomendable no transitar entre áreas diferentes más allá de ciertos límites, o invertir en frentes de trabajo interdisciplinario.<sup>13</sup>

Con tales procedimientos, e igualmente sometida a controles burocráticos, la investigación científica sigue sus ritmos. Fatalmente choca con las demandas de los actores sociales y con la agencia de las políticas públicas, que también se configuran en el interior de procesos deliberativos demorados, redundando esto en desencuentros y en mayores frustraciones. Además, en ese estado de cosas interviene un tercer factor, concerniente a las relaciones entre ciencia, teoría y política. Se explicaría así por qué —según voces altisonantes de las ciencias sociales en Brasil— los estudios sobre la economía solidaria no merecerían mayor crédito, por ser *militantes*.

Los detalles y variaciones registrados en la historia de las ciencias sociales muestran cuánto su desarrollo se debió a motivaciones políticas y cuánto a compromisos concretos, justificados por el entendimiento de que a esas ciencias, en particular, no les cabe el pretexto ficticio de la neutralidad: su tarea de dilucidar los mecanismos de preservación del orden social —de los cuales la opacidad figura como uno de los más eficientes— las compele a constituirse científicamente tomando partido en la lucha política. En otras palabras, las ciencias sociales se alimentan de referenciales meta-científicos. Reconocer este hecho, en lugar de postular una neutralidad imposible, es el primer paso favorable para la racionalización de la ciencia.

Naturalmente, la militancia desavisada aumenta los riesgos de una asimilación acrítica de la praxis social por los investigadores, con la cual se adoptan los problemas y las categorías construidas socialmente para

---

13 Publicaciones realizadas en otras áreas de conocimiento, en lugar de merecer estímulo por su carácter expedicionario, de romper fronteras, son inhibidas e incluso tácitamente censuradas como estrategias de fuga del rigor científico vigente en el campo de origen del investigador. Hecho que se refleja en el modo como cada área científica valora —invariablemente para menos— la producción científica de las demás.

nombrarlos y darles sentido. Ocurre que, en un plano más general, las relaciones entre ciencia y política son ambiguas. Los pilares teóricos de referencia —como es claro en la Sociología— poseen vínculos históricos de parentesco con las ideologías políticas modernas y mantienen con ellas afinidades paradigmáticas evidentes (Bajoit, 1992). Así, las grandes cuestiones sociales a las que las ideologías buscan dar respuesta en el plano político corresponden a los problemas centrales de las principales vertientes sociológicas. Sus respectivos desarrollos aportan cuadros teóricos no solo clarificadores (por contener llaves de entendimiento de la realidad social) sino heurísticos, al seleccionar y ordenar las cuestiones clave que deben ser investigadas en la realidad social. En cada caso, se sedimentó una tradición sociológica, cuya influencia se refleja en la elección de ciertos problemas o prismas de investigación, congruentes con el sentido común erudito afín.

Muchas veces decidimos qué incluir y qué excluir sobre la base de un conjunto de representaciones y de la teoría asociada a ellas, que decide todas esas cuestiones para nosotros *a priori*. Todas nuestras teorías especifican alguna cosa sobre aquello que debemos examinar y, por implicación, aquello con lo que no es preciso incomodarnos (todo aquello con lo que la teoría no se interesa) (Becker, 2007: 132).

Por consiguiente, es posible imaginar que parte de las objeciones científicas a la economía solidaria no se deban a su militancia *en general*, y sí a su militancia *particular*, que no coincide en el encuadramiento teórico dominante en el tratamiento de las cuestiones relacionadas a la dinámica del capitalismo. Según los abordajes corrientes sobre las formas de resistencia de los trabajadores a las órdenes del capital, negociar las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, buscando mejorar la condición de clase de los asalariados por medio de las presiones colectivas, históricamente a raíz de las luchas sindicales y de la conciencia operaria, constituye el gran objeto de interés, si no el único en última instancia. La convicción de que solo el frente de clases es portador de sentidos emancipadores no se sostiene ante las reiteradas manifestaciones de carácter reformista del proletariado (Gorender, 1999).

La economía solidaria no desprecia esa estrategia, pero la teoriza a partir de una visión crítica de su exclusivismo y de su entronización por el *mainstream* de las ciencias sociales. Sus estudios se ocupan primordialmente de una alternativa de resistencia y contestación de los trabajadores, también repetida en la historia, que consistió en mantener o crear fuentes de trabajo y sistemas de vida propios, buscando preservar, tanto como fuera posible, la autonomía de clase. Esos intentos de investigación encuentran

resistencia porque contradicen la *doxa* científica, aun cuando se evoquen sus vínculos con revolucionarias tradiciones teóricas, y porque se inclinan sobre lo que, a primera vista, parece indigno de atención. Con ese propósito, Howard Becker recuerda que «Científicos sociales hacen progresos exactamente al prestar atención a lo que sus predecesores consideraban desagradable, insignificante, lugar-común» (2007: 131). Si la economía solidaria ha sido traída de la periferia hacia el centro de la academia con esa expectativa, conviene de todos modos estar atentos a los posibles desdoblamientos de esos movimientos a partir de los márgenes, evitándose un optimismo prematuro. Es cierto que los científicos novatos tienen menos que perder y disponen de más tiempo para la acumulación de capital científico, siendo estimulados a romper con la expectativa ortodoxa de suceder a los científicos consagrados y transgredir las reglas y fronteras aceptadas, lo que puede culminar en innovaciones perturbadoras en la práctica científica. Con todo esto, tales objeciones pueden funcionar, de modo premeditado o intuitivamente —prediciendo así una asimilación en marcha del *ethos* académico— como estrategia de futura integración, llevando consigo el *bonus* de la independencia intelectual y de la originalidad, marcas indelebiles y sustentación de las jerarquías del campo científico. Los mecanismos de reproducción de este último son sutiles, poderosos y ambivalentes; de ellos depende el grado de autarquía y de independencia del campo, al mismo tiempo que sustentan la autoridad científica. Si sus reglas internas sufren el efecto multiplicador de factores homólogos externos al campo, la práctica científica termina por reproducir la lógica de concentración del saber y del poder, vigente en la sociedad.

Lejos de ser instantánea o depender del grado de voluntad de las partes involucradas, la resolución de tales dilemas nada tiene de simple e inmediata. Pero los efectos más dramáticos de la estructura social pueden ser evitados en la medida en que la comprensión de la economía solidaria se mantenga crítica, distanciándose en el tiempo y el espacio de las prácticas sociales corrientes, y recurriendo a conocimientos especializados, capaces de objetivarlas. Para el activista, el agente de organizaciones y el gestor de la política pública, un desafío crucial consiste en no confundir ideología con proceso histórico, y sobreponer, sin más, sus proyectos políticos a las experiencias, categóricamente clasificadas conforme a su grado de alineamiento con aquellas convicciones. Además de estar sujeto a graves errores de juicio, tal procedimiento desplaza la atención de las prácticas sociales, en su concreción y en la riqueza de su experiencia, hacia los problemas típicos de una superestructura, en la cual dominan los intelectuales y los agentes mediadores, en perjuicio del protagonismo popular.

Como medidas preventivas, se requiere de la ciencia una participación en la gestión de las políticas públicas e inmersiones sucesivas en el campo de las experiencias. En esto, su contribución es inestimable, siempre que sus procesos internos de constitución y validación del conocimiento no la encierren en circuitos reiterativos, de cristalización anti-dialéctica de sus elementos teóricos, conceptuales y metodológicos.

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, Ricardo (Org.)  
2004 *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume.
- BAJOIT, Guy  
1992 *Pour une sociologie relationnelle*. Paris: PUF.
- BECKER, Howard  
2007 *Segredos e truques da pesquisa*. Río de Janeiro: Zahar.
- BOURDIEU, Pierre  
1976 «Le champ scientifique». En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, No. 2/3: 88-104.
- BRASIL, Manuela  
2011 *A produção social das utopias. Uma análise a partir da economia solidária*. Tesis de doctorado. Programa de Posgrado en Sociología de la UFPR.
- CARDOSO, Ruth  
1987 «Movimentos sociais na América Latina». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 1, No. 3: 27-37.
- CÁRITAS BRASILEIRA  
1995 *Sobrevivência e cidadania; avaliação qualitativa dos projetos alternativos comunitários da Cáritas Brasileira*. Brasília: UNB.
- CATTANI, Antonio, Pedro HESPANHA, Luiz GAIGER y Jean-Louis LAVILLE (Orgs.)  
2009 *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina.
- CORAGGIO, José Luis  
2009 *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires: CICCUS.
- DOIMO, Ana  
1995 *A vez e a voz do popular*. São Paulo: ANPOCS/Relume-Dumará.
- DUBEUX, Ana, Ana SARRIA ICAZA, Alzira DE SIQUEIRA, Gabriela CAVALCANTI y Marilusa PAES  
2011 *Estudio de casos brasileños. La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil*. Documento de discusión del Foro Internacional sobre la Economía Social y Solidaria (FIESS). Montréal: Chantier de l'Économie Sociale. Disponible en formato electrónico en: [www.fieess2011.org](http://www.fieess2011.org).

EDELWEIN, Karen

- 2009 *Economia solidária. A produção dos sujeitos (des) necessários*. Tesis de Doctorado en Servicio Social. Porto Alegre: PUCRS.

FARIA, Maurício

- 2005 *Autogestão, cooperativa, economia solidária. Avatares do trabalho e do capital*. Tesis de Doctorado en Sociología Política. Florianópolis: UFSC.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de (Org.)

- 2006 *Ação pública e economia solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.

GAIGER, Luiz

- 2011 «Relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários». En *Revista Lua Nova*, No. 83: 79-109.
- 2009 «A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades». En *Revista Caderno CRH*, Vol. 22, No. 57: 563-580.
- 2007 «A outra racionalidade da economia solidária. Conclusões do Primeiro Mapeamento Nacional no Brasil». En *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 79: 57-77.
- 2006 «Economia solidária e o espaço público: algumas observações sobre o papel dos agentes mediadores». En: Genauto Carvalho de França Filho, org. *Ação pública e economia solidária; uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.
- 1994 *Sobrevivência e utopia: os projetos alternativos comunitários no RS*. Cadernos CEDOPE No. 10: Série Movimentos Sociais e Cultura. São Leopoldo: Unisinos.

GAIGER, Luiz (Org.)

- 2004 *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.
- 1996 *Formas de resistência e de combate à pobreza*. São Leopoldo: Unisinos.

GAIGER, Luiz (Coord.)

- 1999 *A economia solidária no RS: viabilidade e perspectivas*. Cadernos CEDOPE No. 15: Série Movimentos Sociais e Cultura São Leopoldo. São Leopoldo: Unisinos.

- GAIGER, Luiz, y Benno ASSEBURG  
2007 «A economia solidária diante das desigualdades». En *Dados*, No. 50: 499-533.
- GORENDER, Jacob  
1999 *Marxismo sem utopia*. São Paulo: Ática.
- HESPANHA, Pedro, y Aline SANTOS (Orgs.)  
2011 *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*. Coimbra: Almedina.
- KLEIMAN, Fernando  
2008 *Lições de Catende. A construção da autogestão em Pernambuco*. São Paulo: Annablume.
- KLIKSBERG, Bernardo  
2002 *Desigualdade na América Latina. O debate adiado*. 3ª ed. São Paulo: Cortez – UNESCO.
- LECHAT, Noëlle  
2004 *Trajetórias intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Campinas: Unicamp.
- LEITE, Márcia  
2009 «A economia solidária o trabalho associativo: teorias e realidades». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 24, No. 69: 31-51.
- LIMA, Jacob  
2008 «Reestruturação industrial, desemprego e autogestão: as cooperativas do Vale dos Sinos». En *Sociologias*, No. 19: 212-249.  
2004 «O trabalho autogestionário em cooperativas de produção; o paradigma revisitado». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, No. 56: 45-62.
- LIMA, Jacob (Org.)  
2007 *Ligações perigosas. Trabalho flexível e trabalho associado*. São Paulo: Annablume.
- MARTINS, José de Souza  
1993 *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec.
- MARTINS, Paulo, y Alzira MEDEIROS (Orgs.)  
2003 *Economia popular e solidária. Desafios teóricos e práticos*. Recife: Edições Bagaço.



MEDEIROS, Marcelo

2005 *O que faz os ricos, ricos; o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

2011 «Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa». Versión electrónica disponible en: portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBEB32F35ITEMID4729DD044A-6F48B5B15ECAEC24823383PTBRNN.htm (visitada el 22 de octubre de 2011).

Ministério do Trabalho e Emprego

2011 «Estudos e Pesquisas sobre Autogestão e Economia Solidária». Versión electrónica disponible en: portal.mte.gov.br/ecosolidaria/estudos-e-pesquisas-sobre-autogestao-e-economia-solidaria.htm (visitada el 22 de octubre de 2011).

MIRANDA, Daniela

2011 *A democracia dialógica. Uma análise das iniciativas da economia solidária*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Unisinos: São Leopoldo.

PARREIRAS, Luiz

2007 *Negócios solidários em cadeias produtivas*. Río de Janeiro: IPEA-ANPEC.

PINTO, João

2006 *Economia solidária; de volta à arte da associação*. Porto Alegre: UFRGS.

RECH, Daniel

1995 *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Río de Janeiro: FASE.

SANTOS, Aline

2010 *O movimento da economia solidária no Brasil e os dilemas da organização popular*. Tesis de Doctorado en Servicio Social. UERJ: Río de Janeiro.

SANTOS, Boaventura (Org.)

2002 *Produzir para viver; os caminhos da produção não capitalista*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

SEN, Amartya

1999 *L'Économie est une science morale*. Paris: La Découverte.

- SENAES/SOLTEC [Secretaria Nacional de Economia Solidária / Núcleo de Solidariedade Técnica – UFRJ]
- 2011 *Avanços e desafios para as políticas públicas de Economia Solidária no Governo Federal, 2002-2010*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego.
- SINGER, Paul, y André SOUZA (Orgs.)
- 2000 *A economia solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto.
- SOUZA, Cleide
- 1989 «Projetos econômicos: ponto de fissão entre agências e organizações do movimento popular». En *Cadernos do CEAS*, No. 120: 44-54.
- SOUZA, Luiz Alberto
- 2000 «Um país dinâmico, um pensamento claudicante». En *Estudos Avançados*, Vol. 14, No. 40: 77-90.

## ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: LAS RELACIONES ENTRE CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSÉ LUIS CORAGGIO

### 1. Introducción

La relación entre conocimiento y políticas públicas no puede ser analizada sin hacer referencia a los estilos vigentes tanto de gestión pública como de producción del conocimiento. En el caso de Ecuador, es pertinente ubicar la cuestión en el contexto actual, donde las políticas públicas deben enmarcarse en un Plan Nacional de Desarrollo como modo de gestión de los recursos públicos y de orientación de las acciones privadas.<sup>1</sup> La Constitución manda, en su

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Un plan nacional usualmente sigue una metodología particular, que pauta prácticas públicas y hasta cierto punto privadas, con la pretensión de sistematizar y articular conscientemente, de manera coherente, uniforme o al menos comparable, una multiplicidad de políticas, programas y proyectos públicos; lo que implica una matriz cognitiva que debería ser subsumida por cada una de las políticas específicas.<sup>2</sup>

---

1 Salvo en Cuba, la planificación, con todas sus limitaciones y posibilidades, había sido barrida de América Latina por la topadora neoliberal.

2 «La construcción de nuevos enfoques parte de la premisa de que las políticas públicas son matrices cognitivas y normativas que constituyen sistemas de interpretación de

Debe tenerse en consideración que esa relación conocimiento-política pública no es meramente lógica sino que, como relación real, se sitúa en un campo de fuerzas. Así, la recuperación de la planificación nacional supone una confrontación con el paradigma del mercado libre o autorregulado, o economía social de mercado, que ha hegemonizado la acción pública en América Latina durante casi 30 años y que, a pesar de la constatación del fracaso de las políticas públicas que inspiró, no ha desaparecido. Como resultado de esta perdurabilidad del pensamiento neoliberal —ahora tal vez no «único», pero sin embargo de fuerte influencia consciente o inconsciente—, es posible que, incluso habiéndose modificado fuertemente el signo de clase de varios gobiernos de la región —lo que se manifiesta en que cambian los objetivos—, los planes y políticas sigan siendo formalmente instrumentados dentro de la misma matriz colonizadora de las políticas públicas neoliberales. Si esto es así, cabe discernir si el aspecto formal (los procedimientos, la tecnología) puede separarse de lo sustantivo (los objetivos sociales, la política). En particular, vamos a preguntarnos esto para el caso de las políticas de promoción de una Economía Social y Solidaria, y más concretamente de la economía popular solidaria como marca la Constitución ecuatoriana.

En el proceso de formulación de políticas públicas que nos ocupa, podría plantearse la dicotomía entre «Estado-usuario-de-conocimientos» y «universidades-productoras-de-conocimientos». A nuestro juicio, esa contraposición no es válida, ni siquiera en términos del conocimiento científico.<sup>3</sup> Por un lado, el Estado real es un gran productor de información y de interpretaciones de la realidad social, económica y política. De hecho, buena parte de la información que usan los investigadores universitarios para sus investigaciones es producida por aparatos estadísticos del Estado. Por otro lado, esa contraposición binaria no deja lugar a los actores colectivos que participan en el campo de las políticas públicas y que también pro-

---

lo real y enmarcan las acciones que pueden comprender los diferentes actores privados y públicos» (Rousseau, 2000: 499).

- 3 Aunque no es este el lugar para explayarnos sobre las características del conocimiento científico en materia social, destacamos algunas que son relevantes para el tema que nos ocupa: objetivación/distancia del sujeto, que es estudiado como objeto; pretensión de verdad y superioridad frente a otras formas de conocimiento, particularmente el conocimiento «común»; metodología basada en la generación de hipótesis derivadas de sistemas teóricos y su confrontación con datos empíricos, contruidos en consonancia con dichos sistemas; alto nivel de abstracción por métodos analíticos y modelos formales que vinculan variables mediante relaciones matemáticas; cuantitativismo. Otras disciplinas (sociología comprensiva, antropología) y métodos (observación participante, etnográficos) disputan el paradigma de la ciencia construido a imagen y semejanza de la ciencia física.

veen y necesitan conocimiento; como es el caso de las comunidades, las organizaciones sociales, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las empresas y sus organizaciones, etc.

La relación social en ese triángulo es más compleja que la que supondría una estructura de actores con objetivos y prácticas prefijados, que tienen que ver con cómo se comunican en sus intercambios funcionales. Para dar un ejemplo, está la realidad de la circulación de las élites: un número relativamente pequeño de profesionales rota entre posiciones públicas, ejecutivas en el gobierno, en la legislatura, como dirigencia social y política, como productores de medios de comunicación, como miembros de instituciones académicas, etc. Idealmente esa minoría está en condiciones de tejer puentes de traducción y comprensión mutua. Sin embargo, no es raro ver a un ex académico ubicado en posiciones de poder y usando el mismo término «académico» para descalificar voces disidentes; o bien a alguien situado en las instituciones académicas que intenta descalificar al político usando sesgadamente información que contradice sus aserciones. Lo estratégico no siempre permite desarrollar un modelo comunicativo acorde con la responsabilidad de las tareas que se enfrentan.

## **2. El modelo de gestión de las políticas públicas como marco para establecer las necesidades de conocimiento: los «rastros» del neoliberalismo**

En las últimas décadas, signadas por las reformas institucionales impulsadas por los organismos multilaterales, las políticas públicas no solo cambiaron su contenido sino que asumieron un tipo-ideal basado en la racionalidad instrumental. Ello supone —y no siempre es advertido— que las decisiones públicas deben ser sustentadas por procedimientos equivalentes a los que caracterizan el comportamiento según la racionalidad del mercado en la asignación de recursos escasos a fines alternativos.

Una reforma estratégicamente orientada a reducir el peso y las responsabilidades del Estado social o desarrollista, implicaba modificar las prácticas públicas entronizando en todos los campos (no solo el estrictamente económico, sino el de la educación, la salud, la «alta cultura», la seguridad, etc.) criterios derivados del uso eficiente de los recursos (que se hacían escasos por una previa decisión política). El pensamiento neoliberal sostenía y sostiene que las iniciativas utilitaristas privadas en el mercado conforman el mecanismo que asegura tal eficiencia. Por tanto, la privatización de lo público era su línea de reforma prioritaria.

En la medida en que hubo resistencia a la privatización total de lo público, o que el mercado libre excluía masivamente del acceso a condiciones básicas para la vida, generando problemas de gobernabilidad, se utilizó como estrategia supletoria la mercantilización (no necesariamente su privatización) de las decisiones en lo público remanente. De acuerdo a esa racionalidad, y dado que para las políticas públicas no hay una variable que resuma y organice las decisiones como en el caso de la ganancia para las empresas,<sup>4</sup> debe plantearse una meta cuantitativa, generalmente física (kilómetros de rutas construidas, número de personas alfabetizadas, número de microcréditos otorgados, número de emprendimientos gestados, etc.), que debe ser lograda en un plazo determinado, y proponer programas de inversión que vinculen esas metas con los recursos públicos requeridos para lograrlas. Este es el núcleo de la racionalidad práctica de las políticas públicas neoliberales, si bien un programa o una política puede incluir acciones. Mientras que los medios puedan ser tratados como insumos valorables en términos monetarios (presupuesto), podrá también costearse la técnica propuesta para lograr la meta o las metas.

Para esta visión, lo racional es elegir la técnica menos costosa para lograr la misma meta o un mismo conjunto de metas, sin que el procedimiento presuponga o permita definir las finalidades (puestas exteriormente, políticamente). Tal técnica será así «costo-eficiente» (dado que los resultados no pueden medirse en términos monetarios, no puede plantearse maximizar la «ganancia social»). En esta misma línea, puede calcularse el costo por unidad de resultado (e.g. costos por alumno egresado de la escuela primaria, costo de reducción en un 1% de la tasa de morbilidad de determinada enfermedad). Este procedimiento se aproxima entonces al proceso de maximización de la relación beneficio-costos mediante cálculos que operan como «proxy» del paradigma de la empresa de capital.

Un rasgo de este modelo de gestión es el requerimiento de conocimientos relativos a la cuantificación de resultados y medios, reduciendo calidad a cantidad, como condición para lograr la calculabilidad necesaria para ejercer la racionalidad asumida. De acuerdo con esto, cada situación social o económica problemática debe diagnosticarse en términos de una matriz de indicadores cuantitativos, y las finalidades deben expresarse en términos de metas de cambios porcentuales en los mismos indicadores que deben ser logrados en determinado plazo.

---

4 Para el capital, una asignación de recursos es considerada eficiente si maximiza la tasa de ganancia.

La pretensión de formular las políticas en estos términos, dada la complejidad real de los fenómenos sociales, conduce a una proliferación de indicadores cuantitativos: unos cuantitativos por naturaleza, y otros que intentan aproximarse a los resultados cualitativos que en última instancia deberían orientar las políticas (e.g. aprendizaje reducido a años de escolaridad, calidad de la educación medida por las tasas de repitencia, Buen Vivir básicamente reducido a indicadores de bienestar). Un problema con estos procedimientos de simplificación del conocimiento sobre lo real es que la dinámica de este modelo de gestión pública eficientista y «productivista», orientado además por resultados y no por procesos, puede llevar en la práctica a reducir lo cualitativo a lo cuantitativo, tanto para pensar, diagnosticar, diseñar y orientar como para actuar y evaluar las políticas y programas.

Esto implica, al estilo de las empresas privadas, que metas que se anticipan muy costosas no se emprendan aunque sean necesarias (contaminación cero, pobreza cero), o que aquellas condiciones necesarias para alcanzar las metas que no deban ser financiadas por el Estado no sean consideradas en esta ecuación de eficiencia (e.g. el trabajo voluntario de los «beneficiarios», o de organizaciones no gubernamentales) y que los resultados —positivos o negativos— no medibles en términos de las metas pueden no ser considerados. A la instalación de este estilo de gestión han contribuido no solo las recetas de la banca internacional, sino también las propuestas tecnocráticas de la aparentemente independiente corriente llamada de «gerencia social», que efectivamente introduce en las prácticas públicas (en particular de las políticas sociales) criterios propios de la gerencia empresarial.

La racionalidad empresarial no resulta de una convicción originaria ni de la «naturaleza humana», sino que se institucionaliza como práctica sobre la base de la competencia en el sistema de mercado, que va desahucando a quienes toman las decisiones equivocadas, a quienes pretenden ser solidarios antes que competitivos, a quienes quieren hacer de la responsabilidad social genuina un límite de las decisiones legítimas. Sin mercado no habría entonces racionalidad, aunque esto implique la irresponsabilidad por los otros como ética del mercado.

Para quienes intentan introyectar esa lógica en el campo de las políticas públicas, es preciso contar con un mecanismo equivalente al del mercado, inducir comportamientos egocéntricos, maximizadores, competitivos entre los agentes públicos que actúan descentralizadamente (ministerios, agencias públicas, entidades territoriales, empresas públicas, escuelas, cen-

tros de salud, etc.). Así, durante estos treinta años se generaron metodologías de asignación de recursos que constituyen verdaderos cuasi-mercados. Las iniciativas de acción debían ponerse en términos de proyectos que simularan planes de negocio (básicamente costos y resultados) y que debían competir por fondos públicos escasos. Lo ideal era llevar la mercantilización al extremo, haciendo que el ciudadano «beneficiario» se convirtiera en cliente, como fue el caso de la privatización extrema de la educación en Chile. Si esto no se podía hacer por la resistencia de la sociedad, se generaban mecanismos supletorios, como la evaluación por alguna instancia central o, incluso, por pares anónimos (como ocurre con los proyectos de investigación).

En resumen, sin vigilancia política y epistemológica, este modelo de gestión se concentra en el cumplimiento de valores-meta o la maximización de resultados cuantificables, antes que en procesos y cualidades (¿cómo medir «soberanía», «libertad», «identidad», «protección» o «entendimiento» sin banalizar esos conceptos?). Por otro lado, efectivamente permite comparar en términos de costos financieros para el Estado diversas «técnicas» de producción de los objetivos indicados, asignando los recursos en un cuasi-mercado de iniciativas en competencia.

En la medida que este no es un mero instrumento auxiliar, sino el núcleo del modelo de gestión de la política pública, predomina una racionalidad instrumental basada en diagnósticos de la realidad que terminan orientados por los indicadores que intentan cuantificar los resultados. (Un ejemplo de los problemas que esto puede acarrear es aquella anécdota del cumplimiento de las metas socialistas de producción de botones, solo que no tenían los agujeros para coserlos. O el de la evaluación de las escuelas mediante test universales de aprendizaje que, por las consecuencias para el establecimiento escolar de una mala o buena calificación, orientaron el currículo escolar para asegurar la aprobación de dichos tests, evidentemente parciales y sesgados, y el abandono de otros contenidos no evaluados.) Por otro lado, así como en la economía de las empresas lo que no entra en sus costos o ingresos no es considerado, en la educación solo se valoran los conocimientos cuya evaluación permitirá acceder a recursos o a «clientes», como en el dramático caso chileno. La evaluación del «impacto» de las políticas, programas y proyectos queda así encuadrada como la medición del cambio de los indicadores elegidos, todos evaluados en términos de tasas de incremento o disminución según sea el caso. Y su eficiencia es medida por el costo en fondos públicos que puede no guardar relación con los «costos» sociales, de difícil cuantificación.



Mientras que la reducción de la pobreza medida en número o porcentaje de personas con ingresos debajo de la línea definida como de pobreza (por ingreso) es costo-eficiente cuando se hace como una transferencia de dinero a individuos, habría que tener en cuenta que, según cómo se administre y según su cobertura simbólica, puede ser un satisfactor «destructor» y/o «singular».<sup>5</sup>

En cambio, otras modalidades, como la asignación de dinero a comunidades organizadas para que decidan cómo utilizarlo para llevar a cabo actividades productivas en el marco de una Economía Social y Solidaria, también generan ingresos recurrentes por la organización de la producción y la venta en el mercado; pero además producen bienes para el propio consumo (en busca de un grado de seguridad o por costumbre), y generan tejido social en el territorio, favorecen la emergencia de sujetos colectivos solidarios, «prosumidores» que se reconocen mutuamente en sus capacidades, necesidades o identidades, sujetos imprescindibles para una política social democrática y no asistencialista. En este caso claramente se trata de un satisfactor sinérgico.

Pero tales «técnicas» implican costos adicionales de gestión, procesos riesgosos no tan directos de obtención de resultados sostenibles en términos del indicador mencionado. En tal sentido, serán evaluados por la gerencia social como no eficientes, no racionales y (aquí juega la lógica política partidaria) no mueven el amperímetro de la pobreza con la rapidez que logran las transferencias directas. Podríamos decir que, en el trasfondo, son evaluados así porque no reproducen la ética del mercado: individuos productores especializados por un lado, consumidores por el otro, todos egocéntricos, competitivos, que ven en el otro objetivado un medio o un obstáculo.

Pero no se trata de decidir entre falsas opciones. Las transferencias pueden ser auténticamente asignadas como derecho (ingreso ciudadano) y no como asistencia asimétrica. Por otro lado, nada de lo dicho niega la efi-

---

5 Un satisfactor singular es el que atiende una sola necesidad. Las políticas y programas sectoriales, que descomponen la situación de los ciudadanos, familias o comunidades en variables de dudosa dependencia, tienden a producir este tipo de satisfactores. (Cuando, en los noventa, los técnicos del Banco Mundial aceptaron incluir en los proyectos educativos el desayuno escolar, al haberse demostrado que un niño con hambre no podía concentrarse y aprender, se dejó claro que el acceso a un almuerzo debía encararse con otros programas sociales.) Un satisfactor destructivo es el que, siendo aplicado para satisfacer determinada necesidad en lo inmediato, bloquea la posibilidad de su satisfacción a mediano plazo, pero tiene efectos colaterales que impiden la satisfacción de otras necesidades (este puede ser el caso de la ayuda alimentaria temporal que genera dependencia y competencia antes que solidaridad) (Max-Neef *et al.*, 1986: 43-45).

cacia de las transferencias monetarias, vinculantes o no, aunque se hayan generalizado en América Latina con el beneplácito de la banca internacional. Tampoco debe soslayarse que, aplicando el principio de redistribución progresiva que la cohesión social requiere, constituyen un instrumento complementario imprescindible —al menos en el momento actual— para dar mejores condiciones de recepción a las políticas de ESS, propulsores de otras formas de resolución social de las necesidades de todos. En el mismo sentido, algo de la modelística y las metodologías propias del proyecto neoliberal puede ser considerado valioso, con la condición de que en lugar de ser absolutizado se subordine a una racionalidad reproductiva de la vida.

Una justificación de la adopción del modelo que venimos presentando es la necesidad de ampliar la escala de acción y la complejidad del campo donde intervienen las acciones públicas. Por el contrario, el enfoque instrumental lleva a reduccionismos en nombre de la eficiencia, incluso sabiendo que la realidad es más rica y multidimensional. El sentido de la política social sería así resolver problemas sociales focalizados, no encarar la transformación de la sociedad. La complejidad debe ser reducida necesariamente a pocas variables significativas concatenadas mecánicamente (causa-efecto), so pena de no poder ser racional en el sentido asumido más arriba.

Esto es equivalente al proceso de simplificación y homogeneización que hace el mercado con los bienes y las necesidades, reduciendo todo a dinero o a preferencias subyacentes que apenas pueden ser intuitas como determinantes de las decisiones de los otros; incluso de las propias, en tanto la mayoría de las decisiones se toman de acuerdo a un *habitus* irreflexivo. Otra cosa es tener que explicitar y escuchar las justificaciones de otros al momento de debatir las prioridades entre las múltiples necesidades por satisfacer en una comunidad.<sup>6</sup> Otra justificación de este enfoque como superior es que, así provistos, los recursos se constituyen en un satisfactor sinérgico que atiende a otras necesidades vitales: protección solidaria, afecto, entendimiento, participación, creación, identidad, libertad, que no se resuelven con dinero ni a través del mercado.

---

6 Cabe tener en cuenta que, paradójicamente, este modo alternativo de cogestión de las políticas públicas puede ser fundamentado con los mismos criterios de eficiencia: la gente tiene conocimientos y voluntades que contribuyen al éxito de las políticas si participan desde el inicio, pues aumentan su eficacia e incluso pueden reducir su costo público.

Criterios alternativos, como los propios de una racionalidad comunicativa,<sup>7</sup> centrada en el tipo de relación de intercambio y coproducción democrática de procesos, resultados y significados entre Estado y sociedad (o más concretamente entre diseñadores, operadores descentralizados y «beneficiarios» de las políticas) no son considerados. La racionalidad instrumental también desplaza la racionalidad de acuerdo a valores (e. g. aunque cueste más, una educación o una atención de la salud mediante satisfactores sinérgicos, atendiendo a otras necesidades de los beneficiarios, como la contención afectiva, la identidad, la participación creativa, etc., debería tener otra valoración, por razones de calidad de los procesos).<sup>8</sup> La comunicación intersubjetiva, dialógica, tiende a ser desplazada por una comunicación monológica, de los efectores a los beneficiarios y reducida a lo necesario para implementar los programas, sin que el entendimiento sea un fin en sí mismo.

### 3. Conocimiento y políticas públicas: emerge la política

Es interesante advertir que la argumentación precedente pone en el centro la discusión clásica entre Von Hayek (1976) y Polanyi (2001) sobre el conocimiento necesario para coordinar un sistema económico, es decir, un sistema que en una sociedad compleja asigna recursos escasos a fines alternativos de manera eficiente. Para el primero, la solución es institucionalizar los procesos económicos a partir del principio único de mercado, donde cada individuo (persona, grupo, empresa, organización, entidad administrativa, etc.) participa, como caja negra impenetrable para los otros, actuando egocéntrica y competitivamente (la solidaridad es un obstáculo para el funcionamiento eficiente del mercado) dado que permitiría a cada unidad descentralizada tener, a través de los precios de equilibrio, toda la información requerida para resolver su parte de «el problema económico». Por otro lado, ve como destructivo el intento socialista de planificar cen-

---

7 «Mientras que las acciones estratégicas se orientan al éxito, las acciones comunicativas se orientan al entendimiento. Mientras que las acciones estratégicas requieren una postura objetivante ante la situación y ante los otros, las acciones comunicativas exigen una postura participante» (Rebelato, 1995: 95-100).

8 Los satisfactores no son meramente bienes cuyo consumo resuelve una carencia, sino «formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades» (Max-Neef *et al.*, 1986: 41). Un satisfactor sinérgico es aquel que «por la forma en que satisface una necesidad determinada, estimula y contribuye a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contra hegemónicos en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como las de competencia y coacción» (Max-Neef *et al.*, 1986: 46).

tralmente la adecuación de medios a necesidades, por pretender realizar la utopía de contar con todo el conocimiento que se requeriría para resolver el problema económico. En cambio, para Polanyi lo utópico y destructivo es el mercado autorregulado, así que, consecuentemente, propicia la acción reguladora y redistribuidora del Estado.<sup>9</sup>

El modelo de gestión de las políticas públicas, o de institucionalización de las prácticas de la política pública que venimos analizando, es modelística y econométricamente sofisticado pero, a la vez, lineal y simplista en cuanto a su demanda de conocimiento. Aun admitida la necesidad de realizar abstracciones en el análisis de los procesos reales, no deja de ser riesgoso actuar sobre esa base, porque la realidad no es un modelo.<sup>10</sup> Así, en aras de la precisión y el cálculo de la relación de costo-efectividad, se van descomponiendo las diversas finalidades en una multiplicidad de objetivos cuantitativos no reducibles a una misma dimensión; los que, sin embargo, habría que ordenar asignando prioridades en un contexto de escasez relativa de recursos presupuestarios. ¿Cómo decidir racionalmente entre fines cualitativamente distintos (educación, salud, empleo, vivienda, etc.) y por tanto incomparables, una vez que se ha comprobado que el mercado no es una alternativa porque asigna los recursos sin resolver las necesidades de tal modo que la sociedad misma sea sustentable?<sup>11</sup> En otras palabras, la economía neoliberal de conocimiento sobre las prioridades de la sociedad induce a la arbitrariedad de la autoridad política que redistribuye recursos. Si esto quiere evitarse, habrá que incurrir en complejidades de la implementación y costos presupuestarios adicionales importantes.

Si tomamos solo el aspecto de insumo-producto (eficacia en la relación medios-metas) de ese modelo cuantitativista de política pública planificada, la información que requerirá el diseño de una política pública o programa sectorial no son ya precios de venta en el mercado, porque las acciones públicas no producen mercancías, sino la referida a la continua medición de tales indicadores y sus variaciones, sus costos y las restricciones presupuestarias (lo escaso). Las metas constituyen las señales exógenas equivalentes a la demanda de mercado. Y pueden ser fijadas por los técnicos del gobierno o por quienes tengan un papel político. Dada esa decisión político-técnica, los valores empíricos de los indicadores —antes y des-

---

9 Ese Estado terminó institucionalizándose como el Estado de bienestar, que protagonizó los treinta años dorados del capitalismo.

10 Como bien han demostrado las desastrosas políticas económicas neoliberales.

11 El mercado no considera necesidades que no se manifiesten como demanda efectiva, y cuando se manifiestan no atiende las que no sean rentables cubrir.

pués de aplicadas las políticas— pueden ser medidos por la misma agencia que implementa los programas o bien por centros de investigación independientes.

Sin embargo, cuando la definición de los objetivos es ambigua, cabe la posibilidad de inventar indicadores alternativos para medir un mismo fenómeno (e.g. la pobreza, la educación, la salud, el trabajo digno), abriendo un espacio para la interpretación a costa de la exactitud, pero en tal caso en general corresponderán a teorías diversas, supondrán distintos diagnósticos y, como toda teoría social, tendrán utopías implícitas que podrán ser también distintas. Lo coherente aquí sería que los indicadores fueran producidos en consonancia con la teoría y la metodología que subyacen a las políticas. Aun así, cabe la posibilidad de que sean producidos por actores autónomos de la agencia que implementa las políticas. Podría pensarse en una tercerización donde los términos de referencia incluyen la metodología por aplicar. Dada la inevitable tentación de manipular la medición de los resultados para mostrar una eficacia y eficiencia superior a la real, la independencia de los productores de la información puede contribuir a la transparencia de las políticas. Sin embargo, esto supone una prescindencia política o un alto grado de objetividad por parte de quienes controlan tales agencias de información/investigación, particularmente las pertenecientes al sistema de ciencia y técnica.

Incluso así, es importante señalar que el paso del neoliberalismo no ha dejado intocado al sistema de ciencia y técnica. Tales sistemas y sus criterios de evaluación y asignación de recursos han experimentado la misma colonización que sufrió el conjunto del Estado y en particular las políticas públicas. La adscripción que el modelo de gestión de la política pública reclama de los investigadores ha sido experimentada por ellos en su propia práctica como educadores y productores de conocimiento. El cuantitativismo, la asignación de recursos a través de un cuasi-mercado de iniciativas docentes e investigativas que compiten entre sí, los criterios de evaluación por resultados, que han sido resistidos, parcialmente y al inicio, aseguran una comprensión y unas capacidades expertas formateadas para las demandas de conocimientos que plantea el Estado.

Con mayor o menor credibilidad y transparencia, tal coherencia apunta no solo a diseñar sino a buscar la convalidación (o no) de las políticas por su eficacia y eficiencia en sus propios términos, respondiendo a una lógica técnica, instrumental, de adecuación de medios a fines. Tanto por la pluralidad de utopías, teorías y metodologías, como por los diversos posicionamientos políticos, los indicadores y su interpretación deben colo-

carse no solo en un campo de producción de conocimientos por diversos actores —todos con pretensión de verdad objetiva (lo que no es ajeno a la política)—, sino también en un campo directamente político. La aceptación o refutación de los indicadores, pero sobre todo su interpretación, pueden así responder a acciones comunicativas estratégicas que se correspondan con proyectos políticos diversos, si es que no opuestos.

Estas consideraciones ponen en la agenda no solo la relación de adecuación entre conocimiento y acciones públicas (metodología compatible, tiempos de producción de los datos, etc.), sino la relación entre los productores de ideas y datos (teorías, conceptos, definiciones operativas, interpretaciones), por un lado, y los agentes públicos —políticos o funcionarios técnicos— por el otro. En un campo político, estas relaciones pueden ser del orden de las alianzas o de las confrontaciones agónicas o antagónicas. Se abre la posibilidad del control de la producción y de los modos de uso del conocimiento empírico como parte de una lucha política. A esta tensión se suman los medios masivos de comunicación, con sus propios proyectos corporativos.

La concepción que se tenga de lo político marcará el espacio de las acciones posibles: puede centrarse en la idea del poder que se gana o se pierde y se ejerce contra el otro, o del poder compartido que se construye conjuntamente por la vía de la negociación, el diálogo, los acuerdos no impuestos. Si ambas partes comparten estos principios éticos, todo se facilita (aunque cueste más implementarlo).

#### **4. Otros problemas en la relación general conocimiento/política pública**

Existen otras posibles contradicciones. Las agencias públicas pueden estar demandando información «dura», datos cuya producción requiere un estilo de investigación objetivante, donde el investigador observa, mide, tomando distancia de su «objeto», sin más compromiso que con «la verdad». Esto puede ser válido para determinadas esferas de la política pública como la macroeconómica, orientadora de cálculos y decisiones basadas en la racionalidad instrumental. Pero para una racionalidad comunicativa como la que requiere la efectividad de las políticas públicas de ESS, debe adoptarse otro estilo: el de la investigación participativa o, más aun, participante, donde la subjetividad del otro esté viva, actuada y no meramente registrada. La demanda de datos pretendidamente neutrales entra en contradicción con un enfoque de coconstrucción, dialógico, de conocimiento

vinculado estrechamente a la búsqueda de propuestas de acción. No siendo imposible, usualmente no es este el estilo de investigación que buscan los técnicos de los gobiernos. O puede darse, a la inversa, que los investigadores jueguen el rol positivista del observador neutral y el Estado quiera no solo explorar los deseos, puntos de vista y proyectos de los ciudadanos o comunidades, sino entrelazarse con ellos en un contacto cotidiano.<sup>12</sup> Como sugerimos antes, consideramos que una parte del sistema de ciencia y técnica está dentro del mismo paradigma cognitivo de la planificación; sin embargo, tanto en el Estado como en el mencionado sistema seguramente hay posicionamientos en ambos sentidos, en particular en las agencias o funcionarios en contacto cotidiano con los actores de la ESS.

Una dimensión adicional del problema que nos convoca es que hay diversos modos de conocer, y que el patrón de conocimiento científico, analítico, basado en una investigación experta, es uno entre varios, estando actualmente en disputa su pretendida superioridad asociada al proyecto político cultural que llamamos Modernidad. Sin absolutizar ni despreciar el conocimiento científico, codificado, es preciso ponerlo en diálogo con el conocimiento práctico, tácito, vinculado a la experiencia particular de individuos, grupos o comunidades, *rutinizado* o vuelto costumbre. Sin duda es posible avanzar hacia una codificación del conocimiento tácito mediante la sistematización de esas experiencias, pero hay que tener un cuidado especial en no corromperlo en ese proceso viendo a los actores como simples proveedores de información.

Otro aspecto que considerar es que, diseñada una política sobre la base de algún tipo de conocimiento general, su implementación requiere agentes, públicos y privados, que participen en las prácticas del caso, y esas prácticas se concretan en contextos y territorios sociales muy diversos. Las políticas neoliberales intentaron barrer esas diferencias en aras de la eficiencia, propugnando políticas uniformes y verticales (las que, focalizadas o no, tuvieron efectos desiguales). En la realidad, la pretensión de eficacia de las políticas supone otro conocimiento adicional: el conocimiento del «campo», del territorio, del otro, que puede estar encarnado en los agentes públicos en contacto con el campo, pero en parte lo está en los mismos sujetos sociales locales, regionales o nacionales, y sus organizaciones. Este conocimiento puede tener también dimensiones cuantitativas que la investigación puede contribuir a proveer. Sin embargo, en tanto componen-

---

12 Como puede advertirse, en los objetivos de este trabajo no estamos considerando como algo central la posibilidad del engaño, de la desconfianza, de la producción y el uso de datos según un comportamiento manipulador.

te de un campo de fuerzas, donde se entrecruzan proyectos solidarios o conflictivos, requiere una alta dosis de conocimiento práctico, tácito, y no es fácil separarlo de los actores que son sus portadores.

Los sistemas de gestión de las políticas públicas son jerárquicos, de manera acorde con la estructura general de la administración político-administrativa. Y en su funcionamiento usual la división del trabajo vertical —los que diseñan, legislan y bajan las políticas como pautas protocolizadas de comportamiento, y los que operan en el territorio— produce también una jerarquización de los conocimientos requeridos para orientar la acción pública. Una mayor demanda de conocimiento altamente codificado, científico, analítico, generalizable en la cima, y de un conocimiento práctico, sintético u holístico, particularizado, en la base. Las capacidades de comunicación demandadas por uno y otro nivel son asimismo distintas: discurso científico, formalizado, fundamentado, en la cima, capacidad de diálogo y comunicación entre saberes en la base. Ambos tipos de conocimiento son necesarios, el problema es cómo se articulan para producir una política pública orientada por la reproducción y el desarrollo de la vida como, por ejemplo, propicia la Constitución del Ecuador.<sup>13</sup>

## **5. Algunos desafíos específicos para las políticas públicas de Economía Social y Solidaria**

El mandato de la Constitución ecuatoriana indica entonces que el sistema económico debe ser social y solidario. Una posible comprensión de tal mandato es que, a diferencia de la economía de mercado, que pretende tener leyes propias, autónomas de la sociedad,<sup>14</sup> se pretende ahora que la economía sea subsumida por la sociedad a través de los principios de integración social de los procesos económicos (Coraggio, 2011). Lejos de experimentar los «impactos» del devenir económico, la sociedad controla, regula, organiza la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los medios materiales necesarios para sustentar un régimen de desarrollo orientado no por el crecimiento cuantitativo de la riqueza per se, sino por el Buen Vivir, como indica la Constitución del Ecuador en su:

---

13 La pirámide aludida puede ser cuestionada. En realidad, se trata de escalas distintas de la política pública: nacional, regional, local. Y puede haber investigación-acción participante o participación de la sociedad en la co-construcción de las políticas en cualquiera de esos niveles, con sujetos sociales constituídos al nivel correspondiente.

14 Como la ley de la oferta y la demanda, que no pretende generar precios justos sino eficientes en términos de rentabilidad financiera.



Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

Esto implica que, siendo imprescindible contar con una base de conocimiento adecuada, el diseño de las políticas públicas de ESS no puede basarse solamente en indicadores cuantitativos heredados o extrapolados del Estado neoliberal ni en el éxito del cumplimiento de metas parciales, pues se trata de la tarea compleja de construir otra sociedad, o de desarrollar modos de ser y un tejido social compatibles con el Buen Vivir. La mega innovación que implica la propuesta constitucional reclamará otros modos de conocer, otros indicadores, otros criterios de producción, circulación y uso de información y conocimientos para un proceso que requiere una multiplicidad de actores

Una cuestión que atraviesa todo lo expuesto hasta ahora es la siguiente: ¿pueden los modelos de cálculo y gestión de las políticas públicas y sus correspondientes criterios estadísticos desarrollados bajo el neoliberalismo ponerse al servicio de políticas de signo social muy diverso? ¿Pueden estos modelos sostener una pretensión de neutralidad social y política como la de las matemáticas? Esta cuestión se cruza con la del cuantitativismo y sus limitaciones, así como la de la falsa opción entre evaluación por resultados o evaluación por la calidad de los procesos; pero también con la cuestión de qué sentido tienen las políticas públicas y qué relación con la política.

Creemos que un programa político de transformación social puede beneficiarse del modelo cuantitativo orientado hacia resultados costo-eficientes. Para ello, no debe ser totalizado (cuantitativismo) sino subordinado a una matriz de pensamiento transdisciplinario cuyo sentido sea eminentemente cualitativo y no medible.<sup>15</sup> La sociedad como totalidad,

---

15 Sin negar la contribución de las investigaciones disciplinarias (en lo fundamental herencia del positivismo), y de los intentos (generalmente fallidos) de corte interdisciplinario, creemos que, al menos para aprehender lo económico real, se precisa una aproximación que supere el analiticismo, que se pierde en la sofisticación del análisis de variables, es decir, en la fragmentación de la complejidad de lo que pretende estudiar, algo que los modelos multivariados no resuelven. La limitación de esos enfoques se dramatiza cuando se pretende usarlos para guiar las prácticas. Si no, véase el resultado de las intervenciones basadas en la teoría económica dominante. Un ejemplo de la riqueza del enfoque transdisciplinario es la obra de Karl Polanyi; además de su obra ya citada, *La Gran Transformación* se pueden consultar sus *Ensayos* (por publicarse en coedición de la UNGS y CLACSO en Buenos Aires).

inescrutable para el analiticismo cientificista, requiere otros conocimientos para ser pensada en su realidad actual y en sus posibles desarrollos. Requiere, por ejemplo, de disciplinas hermenéuticas como la historia, la antropología, la psicología social, y de metodologías constructivistas de investigación-acción.

Las prácticas de ESS deben no solo producir y distribuir responsablemente bienes y servicios, sino reconocer y desarrollar una diversidad de formas de organización económica (empresarial, asociativa, comunitaria, familiar, doméstica, autónoma) de acuerdo a varios principios de integración social, en lo que hace a la circulación: redistribución, reciprocidad, mercado o comercio (dando lugar a una economía plural, frente al absolutismo del principio de mercado). Dice la Constitución:

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

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

Art. 320.- En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente.

La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

Un desafío importante es acordar, entre todos los que confluyen en la producción y uso de conocimientos relevantes para la ESS, que se modifiquen los sistemas de registro estatal de lo económico, de sus actores y de sus resultados. Por ejemplo, si la Constitución reconoce las formas doméstica y comunitaria de organización económica, el sistema de cuentas nacionales debe reflexionar sobre la necesidad de actualizar sus criterios para reconocer la contribución a la producción de riqueza por parte de esas organizaciones.<sup>16</sup> Igualmente, una vez incorporada la categoría de Economía

---

16 Se ha discutido en el caso del Ecuador la posibilidad de incorporar una «cuenta satélite» para registrar esa actividad económica, hoy subterránea. Si hacen falta «opiniones autorizadas», tenemos el reciente informe de tres premios Nobel en que se plantea la insuficiencia de indicadores como el PIB, tanto porque no registra todo lo que se produce

Popular, debe revisarse su uso como equivalente de la llamada «economía informal» rural o urbana. La información se produce en el marco de categorías sociales y conceptos, y los procesos de transformación deben ser acompañados por cambios consistentes de ese marco, aunque estemos en un momento de exploración y aprendizaje.

Además se enfrentan problemas difíciles como, por ejemplo, el de la conceptualización y operacionalización de la noción de *solidaridad* al momento de diseñar una Ley de Economía Popular y Solidaria. Mientras que la solidaridad intraorganización microeconómica puede resolverse siguiendo, por ejemplo, lo básico de los principios cooperativos, la solidaridad *ad extra*, con los otros, no puede ser fácilmente encarada. Y un sistema económico social y solidario no se construye por la sumatoria de emprendimientos internamente solidarios.

Pero no se trata solamente de corregir las categorías que enmarcan la producción de conocimiento. El asociativismo y la solidaridad, principios remarcados en el mandato constitucional, como ya adelantamos, requieren para su efectivización de una racionalidad comunicativa. La innovación que implica articular y desarrollar una malla de formas diversas de organización económica requiere procesos de acción reflexiva continua, donde el conocimiento se va produciendo y poniendo a prueba al andar, en un encuentro con las tradiciones, donde la usualmente lenta sistematización del saber práctico se acelera en diálogo con el saber «experto». Difícil es plantear metas y evaluar el significado de las acciones desde la sola perspectiva de la contribución cuantitativa de esos procesos a la construcción de un sistema económico social y solidario.

La participación horizontal parece una modalidad constitutiva, incluso mandada por la Constitución, cuyos costos no pueden ponerse en una hoja contable como los de los insumos a partir de una definición mercado-céntrica de *eficiencia*. La ética de la responsabilidad que implica una ESS supone lidiar con las relaciones sociales y con la naturaleza, que han mostrado no poder reducirse a precios y cantidades. Los modelos de racionalidad basados en el cálculo de resultados financieros no son neutrales, sino que suponen una transformación en los valores y la relación con el mercado que deben ser asumidos conscientemente por los actores; mientras que la autarquía (producción para el autoconsumo) es esencial para avanzar ha-

---

como porque no es un buen correlato para orientar políticas públicas que ponen la calidad de vida como sentido. En Ecuador, el Banco Central está avanzando en la construcción de una cuenta satélite para la economía popular, lo que constituye una primicia al menos en América Latina.

cia un régimen de Buen Vivir, también desafía los indicadores de eficiencia del mercado. La ESS pretende tener no meros agentes, ni siquiera actores, sino sujetos sociales con capacidad para decidir sobre sus propias condiciones económicas. En las primeras etapas de las nuevas políticas públicas de ESS debería primar la eficacia, el lograr resultados cualitativos y cuantitativos, no solo productivos y de consumo, sino de constitución de los sujetos de esa otra economía. La *eficiencia*, redefinida o no, es un criterio que puede ir avanzando con otros tiempos, y no debe ser una camisa de fuerza para la innovación en cuestiones tan vitales para la sociedad.<sup>17</sup>

Producir —colectiva y dialógicamente— conocimiento e información para estas políticas supone que las diversas instancias del Estado y de la sociedad, incluidas las agencias de investigación y los prosumidores de ese conocimiento (públicos y sociales), compartan una concepción de la economía, y elementos básicos de una estrategia de construcción de Otra Economía. Pensar en planes de ESS, sin previa o simultáneamente resolver estas cuestiones, puede ser infructuoso o bien generar disonancias fuertes entre las políticas públicas verticales —que tienen a encuadrarse en el modo de gestión arriba analizado— y los requerimientos de acciones en que las comunidades políticas se constituyan en sujeto de las decisiones y de las implementaciones.

Superado el economicismo de mercado, las políticas de ESS deben ser transversales a prácticamente todas las políticas sectoriales y a todas las escalas, y requieren no caer en el analiticismo abstracto sino combinar sinérgicamente las parcialidades en un proceso de transformación de lo concreto complejo. Por lo tanto, atender a sus requerimientos sustantivos —complementando, pero también subordinando los requisitos formales establecidos como paradigma de la buena política pública— puede contribuir a hacer avanzar al conjunto de la política pública (incluida su planificación) en la dirección establecida por la Constitución.

La ESS necesita indicadores cuantitativos, pero salvaguardando su énfasis en la calidad de las nuevas relaciones que pretende construir. Esto abre un espacio significativo de experimentación, propuesta y búsqueda

---

17 Un ejemplo de esto son las llamadas «incubadoras» universitarias de emprendimientos de la ESS. Si se las evalúa en términos de costo-resultado son carísimas, y están lejos de ser un mecanismo adecuado para que las políticas públicas tengan efectos sinérgicos y masivos como los que se requieren. Sin embargo, son un instrumento de experimentación, aprendizaje y sensibilización de los profesionales universitarios, lo que los capacita para apoyar acciones microeconómicas (no siempre meso-económicas), que oportunamente tienen que institucionalizarse a través de mecanismos de multiplicación como los de la educación popular.

de modos de programar las acciones públicas así como de evaluarlas, donde deben participar los actores públicos, las organizaciones sociales y las agencias de investigación independiente. No siendo una política dirigida a hacer funcionar mejor la economía de mercado —sino a transformarla—, las actitudes, los valores, las disposiciones, los proyectos e ilusiones de los actores y sujetos sociales (y su relación con el o los proyectos políticos) conforman una dimensión fundamental que requiere modalidades participativas y cualitativas de investigación. Los cambios pretendidos en las prácticas tampoco pueden plantearse adecuadamente sin una comprensión de la historia que ha llevado a la configuración actual de bases materiales, imaginarios, fuerzas en el campo económico. Aprender de otras experiencias contemporáneas o de la propia historia negada por la historia oficial es asimismo esencial.

Todos estos desafíos requieren una disposición convergente de los investigadores/usuarios, estatales o no estatales, y un compromiso con la pretensión de objetividad, sabiendo que es inalcanzable y que siempre nos movemos en el marco de principios éticos. En todo caso, el compromiso fundamental es con las víctimas del sistema capitalista y su proyecto neoliberal, lo que puede facilitar la creación de condiciones para un intercambio sinérgico entre la producción especializada de conocimiento y las políticas públicas de la ESS que, además, ilumine el conjunto de las políticas públicas.

## Bibliografía

CORAGGIO, José Luis

- 2011 «Principios, instituciones y prácticas de la Economía Social y Solidaria». En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, eds. *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya Yala – FLACSO.

MAX-NEEF, Manfred, Antonio ELIZALDE y Martin HOPENHAYN

- 1986 *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEPUR.

POLANYI, Karl

- 2001 *La gran transformación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- s. d. *Ensayos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento – CLACSO (en prensa).

REBELATO, José Luis

- 1995 «El paradigma de la racionalidad comunicativa». En *La encrucijada de la ética*. Montevideo: Nordan.

ROUSSEAU, Isabelle

- 2000 «Paradigma político». En Laura Baca Olamendi, ed. *Léxico Político*. México: FLACSO.

VON HAYEK, Friedrich

- 1976 «La pretensión del conocimiento». En *¿Inflación o pleno empleo?* Madrid: Unión editorial.

**SOLO SE PUEDE VER BIEN CON EL CORAZÓN:  
UNA INVITACIÓN A INYECTAR EL AFECTO, LA  
PASIÓN Y LA CELEBRACIÓN DE LA DIVERSIDAD EN  
LAS METODOLOGÍAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE  
ECONOMÍA SOLIDARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

VERÓNICA ANDINO

## **1. Introducción**

Según Lia Schneck (2010), «todos los hombres son nómades desde el nacimiento. Cuando crecen, algunos se hacen sedentarios y otros no. Los sedentarios se quedan siempre en un mismo lugar y ven las cosas siempre desde un mismo punto de vista. No se mueven de sus lugares ni para mirar ni para vivir».

Aunque la «transformación de sedentario a nómade entraña algunos dolores necesarios», estoy en ese camino. Me siento aprendiz de nómade porque estoy en el proceso de aprender de nuevo casi todas las cosas y empezar a llamar a las cosas por otros nombres. De dejar atrás esa costumbre de caminar en línea recta para ir desde mi casa al trabajo y desde el trabajo a mis amores, y de aprender a caminar en espiral como los nómadas. Una manera que les permite mirar los abajo, los arriba y los costados de todas las cosas, como las flores, los jarrones, los techos, las mariposas e incluso los procesos económicos.

Soy también mamá de Luna Valentina, que tiene un año y me conecta cada día con la maravilla de la reproducción y el mantenimiento de la vida de manera consciente, con la fiesta del alimento, la magia de la respiración, y las intrigantes formas de acceso al conocimiento.

Como nómada y mamá, reconozco que tengo un saber que me ha sido entregado a través de mis estudios de Maestría en Administración Pública en la Universidad de Maxwell Syracuse, y en Economía para el Desarrollo en el Centro de Estudios e Investigación para el Desarrollo Internacional en Francia; pero, sobre todo, a través del saber que me comparten mis estudiantes en la clase de Economía Solidaria que dicto en FLACSO, y los cientos de actores de la economía solidaria que encuentro gracias a mi militancia activa en el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador. Pero ni los títulos que tengo ni el trabajo que hago me hacen *ser*, y por lo tanto puedo *ser* igual con otros que tienen otras formas de tener y de hacer en sus vidas.

Esta asociación de nuestra identidad con los procesos esenciales para el mantenimiento de la vida y su celebración en toda su diversidad —y no con los bienes, títulos o cargos que tenemos— es uno de los elementos centrales en la transición hacia una sociedad solidaria. De lo que quisiera hablar ahora es justamente de la transformación cultural necesaria para pasar de posiciones, intereses, políticas públicas preocupadas por el tener y el hacer, hacia actitudes que promuevan y celebren el proceso mismo de mantenimiento de la vida, en su dimensión más extendida.

Desde mi perspectiva, es en este proceso de cambio cultural donde hay la mayor posibilidad de intercambios y aprendizajes entre América Latina, Europa y en general el resto del mundo, porque no se trata de definir conjuntamente un concepto o una utopía colectiva. Seguramente, en esta transición hacia una sociedad solidaria, habrá tantas fórmulas como pueblos en el mundo. Se trata de intercambiar, aprender y descubrir juntos mecanismos, herramientas, artes que faciliten esa transición. Se trata de ser comunidad, más allá de las fronteras, con todos y todas quienes persiguen una nueva forma de relación armónica entre los hombres, entre el ser humano y los otros seres vivos y no vivos. Se trata de la construcción de una comunidad de nómadas, que se encuentran en los cuatro puntos cardinales, para festejar sus irreverencias y compartir sus atrevimientos.

La reflexión que se lleva a cabo en esta ponencia plantea, en primer lugar, que hasta ahora, aunque se lo menciona constantemente, ni el Estado ni la academia están considerando seriamente que el proceso de tránsito hacia una sociedad solidaria es ante todo un proceso de transformación cultural, en el que la militancia y la pasión por conseguir la utopía son los motores para la innovación social necesaria a fin de cumplir este sueño. Así, «aunque los términos de dignidad de las personas, paz, derechos económicos y sociales, y respeto a la naturaleza han ganado poco a poco es-



pacio en la agenda de América Latina y a nivel internacional, paradójicamente los mayores recursos económicos y gran parte de los esfuerzos de los Estados y las sociedades no se orientan a estos temas, sino que se invierten en asegurar el aumento de la productividad expoliadora y del consumo desaforado, el aumento de nuevas formas de colonización, la actualización tecnológica de nuevas formas de hacer la guerra, reprimir y asegurar dominio, destruyendo ecosistemas enteros y deteriorando las condiciones de vida de miles de millones de personas» (De Sousa Silva, 2010).

Junto con De Sousa Silva, pienso que el desafío central es que el proceso de transformación cultural nos permita respondernos como colectividad las preguntas: ¿para qué queremos cambiar el sistema económico hegemónico?, y ¿qué tipo de sistema queremos tener? Confiando en que si estas preguntas están respondidas con claridad, consenso y pasión, habrá suficiente espacio y energía para inventar las formas de hacerlo, en coherencia con el cambio al que se quiere llegar. Por esta razón, en el ensayo que presento a continuación, me he concentrado en dar elementos que nos permitan ir avanzando hacia una posible respuesta a estas preguntas. En la sección de conclusiones, delinearé algunos de los desafíos que tienen las universidades y las personas dedicadas a la investigación para apoyar, desde su espacio y función, este tránsito hacia una sociedad solidaria.

## **2. El tránsito hacia una sociedad solidaria como un necesario proceso de transformación cultural**

No podemos pensar siquiera en un sistema económico alineado con el principio de Buen Vivir si no modificamos urgentemente ese común sistema de preferencias y de marginalidades, presente en muchos actores de la sociedad, que descansa en la creencia, sin fundamento académico ni empírico, de que los seres humanos somos la expresión más elaborada de la creación y la evolución. Tal creencia se concreta en una consigna que puede expresarse así: «Los humanos tenemos libertad de uso y abuso de lo no humano» e incluso de lo humano, cuando esto se traduce en un «recurso» del mercado cuyo uso es la producción. Como explica Humberto Maturana (1997), «las relaciones de trabajo son acuerdos de producción en los que lo central es el producto, y no los seres humanos que lo producen. Por ello, las relaciones de trabajo no son relaciones sociales. El que esto sea así justifica la negación de lo humano en las relaciones de trabajo: ser humano en una relación de trabajo es una impertinencia. De ese modo se hace posible el reemplazo de los trabajadores humanos por autómatas, y el uso

humano en el desconocimiento de lo humano, que los trabajadores ignorantes de esta situación vivencian como explotación».

El antropocentrismo en el sistema actual se complementa con modelos patriarcales dominadores, bajo los cuales no hay manera de conseguir, como propone el Buen Vivir, la realización plena de los seres humanos en armonía interdependiente con otros seres. Como bien lo expresa Clarissa Pinkola Estés (2010), «no es ninguna casualidad que la prístina naturaleza virgen de nuestro planeta vaya desapareciendo a medida que se desvanece la comprensión de nuestra íntima naturaleza salvaje. No es difícil comprender por qué razón los viejos bosques y las ancianas se consideran unos recursos de escasa importancia».

Solo a través de un hondo proceso de transformación cultural que nos permita entender y desear profundamente superar el antropocentrismo y la dominación patriarcal, lograremos sujetos colectivos enteramente comprometidos no únicamente con la implementación de una iniciativa asociativa de producción o con un programa de superación de la pobreza vía la transferencia de recursos, sino con una total transformación social que modifique enteramente nuestras relaciones y nuestra vida en comunidad. Entonces tendremos actores sociales dispuestos a preguntarse seriamente en manos de quién y qué uso se le está dando a los elementos de la naturaleza que son claves para asegurar el mantenimiento de la vida del conjunto de la sociedad, y por lo tanto a jugársela por la reapropiación de los recursos como el agua, la tierra, las semillas y los procesos de construcción de conocimiento para destinarlos a la producción de bienes que aseguren la reproducción ampliada de la vida.

Precisamente en el proceso de transformación cultural que vuelva a poner el mantenimiento de la vida de la comunidad en el centro del mandato del Estado, sus representantes estarán genuinamente interesados en valorar otras riquezas, otros procesos que no pueden ser medidos con las metodologías convencionales.

No nos engañemos. No es porque existan metodologías finas y acabadas para visibilizar estos «otros» valores, ni porque existan datos científicos basados en amplias muestras que indiquen que este modelo económico no es viable, que los actores sociales van a decidir tomar otro rumbo. Si el corazón no acompaña, si las razones no están acompañadas de pasiones, el impulso y la osadía que se requieren no se harán presentes. Cuando, aunque bien intencionadas, las políticas públicas son diseñadas, implementadas y evaluadas por políticos, funcionarios públicos o asesores desde la academia que tienen anclada en su imaginario la tradicional idea

occidental de progreso, sus acciones tienen pocas posibilidades de apoyar o, por lo menos, no obstaculizar el proceso necesario de cambio cultural; porque creen que el problema no está en la opción por el progreso, el crecimiento económico y el desarrollismo explotador, sino en sus efectos indeseables como la exclusión y la destrucción ecosistémica.

### **3. El proceso de cambio y la descolonización del pensamiento: metodologías basadas en el amor, el mantenimiento de la vida y la celebración de la diversidad**

En este marco, es urgente dar una respuesta a las preguntas de cómo se genera este proceso de transformación cultural, cómo se des-construyen estos imaginarios o —como diría Aníbal Quijano— cómo descolonizamos el pensamiento. Y dentro de esto, ¿qué rol pueden jugar las relaciones con Europa y el resto del mundo?

#### **Una transformación que dé testimonio del fin que perseguimos**

Según el biólogo Humberto Maturana (1997), aunque todo sistema social es constitutivamente conservador, también todo sistema social está en continuo cambio estructural. Las características de una sociedad solo pueden cambiar si la conducta de sus miembros se transforma. Ese cambio puede desencadenarse por tres vías posibles: 1) sus interacciones dentro del sistema social que integran; 2) por interacciones fuera de él; o 3) como resultado de su propia dinámica interna.

Analicemos estos gatilladores y miremos en qué medida las formas (y no solo los contenidos) de los procesos de investigación son cruciales para provocar procesos de transformación cultural.

El primer y el segundo gatilladores hablan de las interacciones dentro del sistema social que integran y fuera de él.

De acuerdo con Maturana (1997), el cambio social que se da por la vía de la reflexión en el lenguaje ocurre cada vez que cambiamos el dominio que define una perspectiva de observación. Al mirar desde otra perspectiva, puede ponerse en marcha el mecanismo natural del ser humano de operar en el amor (la simpatía, el afecto, la preferencia) que nos lleva a mirar las circunstancias en que se encuentra el ser u objeto amado, y a valorarlas desde ese amor. Esta premisa significa concretamente que el proceso de in-

vestigación debe llevar a los sujetos sociales a mirar desde las perspectivas de otros actores con los que puedan sentirse identificados.

En lo concreto, imaginemos a un funcionario público participando en un espacio como la manifestación de la Vía Campesina en las afueras de la Cumbre Mundial de la Alimentación. El video producido durante este encuentro (Vimeo, s/d) da cuenta de la gran diversidad de participantes con visiones distintas sobre el alimento con una voluntad común de mostrar la importancia del mismo más allá de la rentabilidad.<sup>1</sup> Sin querer hacer una simplificación, es posible que la interacción permanente con otros actores, escuchando de forma genuina sus planteamientos, mueva su perspectiva de observación: de mirar el proceso de producción de alimentos únicamente desde una perspectiva de generación de renta, a una perspectiva en la que se valora el sentido de «honor de trabajar la Pachamama» o a la «recuperación de la gente que trabaja el alimento»; sin pasar necesariamente por transferencias monetarias sino por otras formas de reconocimiento de su importancia dentro de la sociedad, que permitan «recuperar» el sentimiento de que quienes cuidan del alimento cuidan de la vida, y por lo tanto deben estar en el centro de nuestras preocupaciones, tal como lo expresan los activistas tanto de Europa como de América Latina. Este tipo de encuentros pueden mover su perspectiva hasta hacer cambiar las preferencias hacia la implementación de políticas que permitan elegir a los campesinos su producción en función de la vida que generan para la naturaleza al proteger la tierra, y para los hombres por su valor nutritivo y cultural, y no del dinero que genera.

Como dice Maturana (1997: 3), «en la medida en que el fenómeno social humano se funda en el amor, relaciones sociales que dependen del ver al otro que el amor involucra, como las de justicia, respeto, honestidad y colaboración, son propias del operar de un sistema social humano como sistema biológico y, por tanto, pertenecen al quehacer social humano cotidiano».

Por lo tanto, la invitación es que dentro de las líneas de investigación se recupere y actualice la metodología de investigación-acción-participativa, en donde se involucre activamente a los actores sociales que han estado tradicionalmente en la periferia, no como receptores sino como productores de conocimiento.

Aquí también es clave resaltar el rol que puede jugar la relación de los actores sociales y políticos de nuestro país con actores de otros países,

---

1 El video de la Vía Campesina se puede observar en: [player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&portrait=0&autoplay=1](https://player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&portrait=0&autoplay=1).

que puedan permitirles cambiar la perspectiva de observación. Recuperar las periferias en nuestro entorno directo, pero también en Europa. Tender puentes entre *los (nos)otros*.

El tercer gatillador tiene que ver con el cambio que resulta de la propia dinámica interna de los sujetos de cambio.

La conducta de un miembro de la sociedad puede cambiar si cambian sus experiencias internas de vida. La forma en que un individuo se alimenta, trabaja, descansa y crea (por citar solo algunas de las actividades básicas de un ser humano), puede dar testimonio de otra forma de vivir en armonía con otros seres vivos y no vivos.

Facilitar que se gatille este proceso interno de cambio requiere entonces que pensemos, al menos dentro de los confines del trabajo, en modificar los espacios y los tiempos de trabajo para generar condiciones que favorezcan que los funcionarios públicos y académicos puedan experimentar cambios en sus formas de vivenciar el mundo. Dejar momentos suficientes para una reconexión con el alimento, con la respiración y con el descanso es apenas un ejemplo. ¿Por qué estamos tan desconectados del alimento? Sabemos tan poco del proceso que sigue, a pesar de que es la energía que nos mantiene vivos. Perder poder. Leemos el periódico para no «perder el tiempo». Generar espacios que permitan reconectar al funcionario, al académico, al militante con la sensación de que «Yo soy lo que como, soy lo que respiro, soy el otro que está al lado». Pero también requiere pensar cómo, en la gestión organizativa, damos incentivos a la osadía, a la creatividad, a la flexibilidad.

Aquí también hay una posibilidad interesante de relación con experimentos de otros países por modificar los ambientes y procesos de gestión pública que permiten mayor innovación social. Finalmente, inventar mecanismos de trabajo en los que no sea necesario abandonar a los hijos pequeños para ir a trabajar, en esa permanente contradicción que impone el sistema capitalista a la mayoría de personas entre las tareas de la reproducción de la vida dentro del hogar y fuera de él, haciendo que literalmente sea necesario «perder la vida» para «ganarse la vida».

En todos los casos es fundamental caer en cuenta de que es imperante que el proceso de transformación cultural dé testimonio de la posibilidad de vivir en una sociedad solidaria. Por lo tanto, los fines no están por encima de los medios. Cuando una finalidad, en una persona o una colectividad, se vuelve lo más importante, se tiende a no sentir vergüenza de utilizar cualquier medio para conseguir dicho fin, aunque esto implique someter a otras personas, explotar a otras especies o destruir ecosistemas. En lo colectivo y

en lo personal, se tiende a pensar que la violencia, la negligencia y la dominación son justas si las ejercemos en función de estos supremos fines, sean la propuesta hegemónica o la contra-hegemónica. Aquí se propone que en los medios utilizados para conseguir los fines ha de expresarse el cambio: los medios dan testimonio de la opción alternativa de ser humanos.

Aceptando el desafío de dejar de ser todo lo que estamos acostumbrados a ser como funcionarios, investigadores o políticos, de soltar y recrear, de habitar el mundo y de habitarlos diferentemente, ¿podemos hacer una investigación en economía solidaria y políticas públicas desde un enfoque del amor y sin dominación? Y eso ¿qué significa?

Según Maturana (1997: 3), «debido al carácter conservador de todo sistema social, toda innovación social es, al menos inicialmente, resistida y a veces, de manera extrema. Por esto, una innovación social se impone solo o por seducción o porque los nuevos miembros no pueden evitar crecer en ella». En la biología de Maturana, las transformaciones de comportamiento suceden en un 90% en el plano de lo emocional.

Por lo tanto, la investigación sobre metodologías para la transformación cultural hacia la sociedad solidaria tiene el desafío de manejar elementos de seducción y de dar testimonio del cambio buscado. Una buena señal de que vamos por ese camino es tratar de fundamentar estas metodologías en aquellos aspectos marginalizados en las metodologías del sistema hegemónico.

Por ejemplo, resulta claro que si tratamos de visibilizar los valores y las posibilidades de la economía solidaria únicamente al poner un valor monetario a todo aquello que no ha sido valorado en el sistema actual, hay más posibilidades de terminar mercantilizando el amor, el cuidado, la naturaleza.

Entonces podemos partir de identificar y recuperar lo que ha sido considerado irrelevante en las sociedades capitalistas. Un pequeño ejercicio realizado por Óscar Forero (2009) nos muestra que algunos de estos elementos son:

- «Los sueños: considerados irrelevantes para la vida política, relacional e institucional de las sociedades contemporáneas».
- Lo cotidiano: calificado de ordinario y de anodino, identificado con la rutina y la monotonía. Minimizando las actividades, los encuentros cotidianos, mientras planeamos eventos extraordinarios que esperamos que ocurran en el futuro.
- Casi por asociación con lo cotidiano, relegamos a la categoría de irrelevante todo lo que tiene que ver con el mantenimiento de la

vida como el alimento, la respiración y la sexualidad. En vez, ensalzamos la expresión de la vida mal asociada con lo que tenemos o con lo que hacemos.

- «Como irrelevantes tienden a ser clasificadas también la intuición y la vivencia mítica de la vida diaria. Al no obedecer a la lógica y a los modelos de pensamiento establecidos, son rechazadas cuando no estigmatizadas o perseguidas. Las enseñanzas desde el campo científico están llenas de ridiculizaciones a las explicaciones míticas y a la consideración de la intuición como fuente válida del saber. Y sin embargo, a todos ustedes no les resuena profundamente la conocida frase que le regaló un zorro a un principito: “Sólo se puede ver bien con el corazón... Lo esencial es invisible a los ojos”».
- El discutir el sentido de las necesidades humanas es también considerado irrelevante, puesto que se asume que lo que se necesitan son bienes y que, por lo tanto, es necesario maximizar su producción. Incluso se ha llegado a definir con claridad los bienes que supuestamente todos y todas requerimos.

Pese a que esta lista no es exhaustiva, sí nos da una idea de algunos de los aspectos que, aunque son fundamentales e imprescindibles para nuestro ejercicio integral como seres humanos y como comunidades integradas, han sido y son relegados permanentemente a la penumbra.

Ensayemos entonces y aprendamos de ensayos realizados en otras partes del mundo sobre lo que podría ser la incorporación de estos elementos, profundamente vinculados al mantenimiento de la vida, en las metodologías y en la forma de diseñar políticas públicas de sensibilización, de desconstrucción de los imaginarios y de las prácticas tradicionales de los sujetos de cambio.

### **Cambiando el Estado dentro del proceso de transformación cultural**

Con esto llego a la parte final de mi exposición, que tiene que ver con la necesaria transformación del Estado, de sus instituciones y entendidos del poder público para que este pueda ser un actor que contribuya al proceso de transformación cultural.

La transición hacia una sociedad solidaria no es posible sin la renuncia, en la misma institución del Estado, a la primacía antropocéntrica expresada en los machismos, en los patriarcalismos, en la mercantilización y explotación de los ecosistemas, y en la explotación permanente de lo humano y lo no humano.

No es preciso dar mayores explicaciones sobre la incoherencia fundamental que representa el financiar políticas públicas que promueven una economía solidaria, con fondos que provienen de la extrema violencia frente a la Madre Tierra inherente en el modelo extractivista.

Pero considero que no es únicamente necesario cuestionar la coherencia de la forma de financiamiento, sino también la coherencia de las prácticas internas en la gestión pública. El Estado que necesitamos para una sociedad solidaria es, como lo dice Riane Eisler (1998), «una organización social donde la violencia crónica, el dolor y el temor no están en la estructura social básica o institucionalizada. Por lo tanto, ser una institución orientada más a lo solidario que a la dominación, que pueda confiar más en el placer que en el castigo (o el temor al dolor) para mantener la cohesión social».

Finalmente, la reinención institucional necesariamente requiere que pensemos con seriedad en formas de gestión pública que permitan un auténtico retorno a la acción desde lo local, desde una planificación que no centralice sino que oriente y que posibilite nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el Estado. Es fundamental que en la investigación para políticas públicas relacionadas con la economía solidaria se reconozca el inmenso potencial que tienen las prácticas de economía solidaria de permitir la reinención del Estado, si es que este es permeable frente a los aprendizajes que puede sacar de una relación estrecha con la sociedad civil que promueva la transformación cultural. Entonces no es la política pública para que el Estado transforme hacia fuera, sino para que el Estado se transforme.

Por sus propiedades, la economía social puede desempeñar un papel clave dentro de una política de ordenación dirigida a transformar, democratizar e incrementar la eficacia del Estado, incluso de la naturaleza misma del Estado, especialmente en el marco de determinadas políticas, como son la política social, medioambiental, agraria y de desarrollo económico.

Además, puede contribuir a:

*Más y mejor democracia:* por su propio funcionamiento y lógica cotidiana de decisión, la economía social constituye en sí misma un mecanismo eficaz de profundización y dinamización de la democracia. Estas prácticas generan experiencias de participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en actividades económicas no estrictamente privadas, lo que extiende una cultura de participación que enriquece el debate, la crítica y crea opinión pública, y que incrementa la cohesión.

*Incremento de la eficacia del Estado:* a través de las fórmulas de colaboración estrecha entre el Estado y los actores de la sociedad civil que promue-



ven y apoyan la economía solidaria, que se han experimentado en Europa y sobre todo en Quebec y que son más eficientes:

- a. Por su mayor proximidad y, por tanto, mayor conocimiento de los problemas y necesidades sociales y de las eventuales soluciones.
- b. Por su mayor sensibilidad hacia los intereses y necesidades de la sociedad, la economía social es capaz de detectar más rápidamente las nuevas demandas sociales, así como de urdir respuestas satisfactorias inmediatas.
- c. Por su carácter privado y su sensibilidad social, puede incrementar el radio de acción pública allá donde, por diferentes razones, esta presenta limitaciones.
- d. Por su capacidad para promover la implicación y la corresponsabilidad de la sociedad, permite avanzar en la construcción de sociedades más democráticas y con miembros activos en la solución pertinente a sus problemas.

#### **4. Conclusión**

Cuando se me planteó, dentro del marco de este seminario, la tarea de contribuir con una ponencia para dar una respuesta a la pregunta: ¿qué líneas de investigación en políticas públicas es necesario poner en marcha para promover la economía solidaria?, pensé que, en el momento actual que viven las instituciones académicas y otras dedicadas a la investigación, era absolutamente necesario volver un poco atrás y preguntarse: ¿qué tipo de investigadores y qué tipo de investigación pueden efectivamente contribuir a generar el conocimiento necesario para que se promueva una sociedad solidaria?

Por lo tanto, deliberadamente he evitado la pregunta sobre el qué investigar en políticas públicas, para invitar seriamente a las instituciones académicas y a las personas que se dedican a la investigación a retomar con profundidad, en un primer momento, la pregunta: ¿por qué investigar sobre economía solidaria? Esta pregunta solo puede contestarse desde un proceso profundo de transformación cultural en el que tanto las instituciones como las personas recuperen genuinamente el sentimiento de que la producción de bienes y servicios (dentro de los que entra la producción de conocimiento a partir de la investigación académica) no es el fin de la acción humana (como lo pregona la lógica del crecimiento económico) y que, por lo tanto, existe la posibilidad de otras formas de interacción entre los hombres, de trabajo, de conformación de estructuras institucionales, etc., en donde se puede vivenciar y promover la reproducción amplia-

da de la vida. Solo unas instituciones académicas o personas dedicadas a la investigación que tengan claro este enfoque pueden efectivamente comprometerse a realizar una investigación que, tanto en su forma como en su contenido, dé testimonio de que hay otra forma de relacionarse con otros seres vivos y no vivos, que puede llamarse solidaria. Caso contrario, corremos el gravísimo riesgo de elaborar investigaciones que, tomando el nombre de la «economía solidaria» y sus conceptos relacionados, terminen siguiendo el mismo patrón de razonamiento y de acción que nos ha llevado a la sobrevaloración del conocimiento científico-racional, de la producción de bienes y servicios, y de la eficiencia (entendida como relación tiempo/producto) como fin del proceso.

Por lo tanto, ante la pregunta planteada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales sobre qué líneas de investigación en política pública generar para promover la economía solidaria, mi primera recomendación es generar un proceso de investigación/conversa interna que permita asentar sólidamente, primero dentro de la propia institución académica, o por lo menos de un grupo de investigadores que trabajen dentro de ella, una respuesta a la pregunta ¿por qué queremos avanzar hacia una sociedad solidaria y hacia una economía solidaria?

En un segundo lugar, mi invitación es a no mirar hacia el exterior. Los procesos de transformación cultural requieren un profundo acto de conciencia personal en el que nuestro propio cambio «da testimonio» de otra forma de proceder y así permite, por su sola existencia, promover cambios en otros espacios externos. Por lo tanto, ¿por qué buscar la transformación de las políticas públicas impulsadas desde otras instituciones del Estado y no comenzar, casa adentro, promoviendo cambios en las políticas públicas en lo referente a las entidades académicas que pertenecen al Estado? Quizá las universidades sean uno de los puntales más sólidos que han permitido la reproducción del sistema económico actual gracias a su sistema casi hegemónico de legitimación del saber, que además ha favorecido casi exclusivamente el saber científico-racional sobre otras formas de saberes, y además ha designado únicamente a ciertos individuos como los «capacitados» para producir el saber que oriente las acciones del conjunto de la colectividad. Por ello, es una tarea fundamental el investigar seriamente sobre las transformaciones que se necesita emprender en las estructuras de las universidades y otros centros de producción de conocimiento que funcionan con fondos públicos, si la intención es verdaderamente transitar hacia una sociedad solidaria. El solo hecho de reconocer que es difícil seguir hablando de «uni-versidad» (*una verdad*) si se quiere dar testimonio de otra lógica de saber y por lo tanto de la necesidad de comenzar a hablar de pluri-versidades, inter-versidades, como las llama mi colega Milton Cá-

ceres de la Escuela de Educación y Cultura Andina. Más allá de un nombre, reconocer que estos espacios académicos deben transformar fundamentalmente sus estructuras para convertirse en verdaderos espacios de descolonización del conocimiento, en verdaderas plataformas de diálogo de saberes, donde el saber campesino agroecológico sea igual de valorado que el saber del ingeniero agrónomo. Incluso, para hilar más profundo, que se constituyan en plataformas de saber polilógico (múltiples lógicas) en donde, por ejemplo, la vivencia mítica tenga el mismo valor que la experimentación científica. Investigar sobre los cambios necesarios para producir, legitimar y difundir saberes que sustenten una sociedad solidaria; ese es el segundo desafío que planteo a las universidades y centros de conocimiento financiados desde los fondos públicos.

Finalmente planteo que así como es fundamental cambiar las estructuras, el tercer desafío es cambiar las prácticas investigativas. Desde la economía solidaria, como ya expuse anteriormente, el contacto armónico con el otro es el fin mismo del proceso, no el medio para la producción del bien o el servicio, en este caso, el conocimiento. Hay que investigar sobre metodologías y prácticas investigativas que, una vez más, *den testimonio* de esta economía solidaria. Las metodologías participativas perdieron su capacidad de romper el paradigma en el momento en que se convirtieron en herramientas «rápidas» de análisis social. Una investigación que promueva la economía solidaria requiere movilizar unos tiempos y unas herramientas que permitan realmente el reconocimiento del otro. Esto implica dejar de lado la idea casi «inocente» de que puede haber métodos «rápidos» de diagnóstico y de análisis de realidades complejas por medio de la participación, los cuales la mayoría de las veces se vuelven totalmente funcionales a un objetivo de eficiencia y no a uno de construcción de una identidad colectiva, la que requiere el tiempo del «enamoramiento», del diálogo de saberes, del conocimiento de los significados detrás de las palabras y los símbolos utilizados por el otro. Solo con paciencia es posible rescatar el tiempo y la historia necesarios para una verdadera discusión del espacio de vida. En la práctica, esto implica, como lo muestra De Almeida (2011), «procurar evitar un procedimiento de participación ciudadana que esté basado en la simple “exposición” y consulta frente a “modelos” previamente definidos —es decir, completamente imbuidos de la lógica de quien da forma a ese modelo— o representaciones formuladas por los propios interlocutores, sin ningún criterio técnico o de viabilidad». Según este mismo autor, es posible, «con los elementos de la pedagogía liberadora de Paulo Freire construir un enfoque metodológico que busca excluir los referenciales de forma e iluminar, como contenido, las sutilezas de la organización de la vida cotidiana de la gente como base para sus planteamientos

del programa de vida que se plantean para el futuro, valorando los referenciales establecidos por el tiempo —la historia de las relaciones del habitante con el espacio— que aquellos enunciados por el espacio: la forma como ordenadora de relaciones de tiempo».

Sin entidades académicas o investigadores que se planteen seriamente estos tres desafíos, me parece difícil que la investigación en otro tipo de políticas públicas para promover la economía solidaria deje de ser una versión renovada con otros términos de las mismas prácticas que han fortalecido el sistema actual.

Como lo muestra el video de la Vía Campesina, hay una comunidad que está más allá de las fronteras, aportando desde sus espacios locales, nacionales y transnacionales a la construcción de una sociedad solidaria.<sup>2</sup> En esta comunidad también están muy presentes académicos e investigadores de todas partes del mundo que quieren emprender este reto. Dicha comunidad está juntándose para desafiar esta otra comunidad que sostiene la economía de mercado. Si bien es cierto que la primera es pequeña, la segunda tampoco es tan grande como aparenta. Un informe reciente de Battison, Glatfelder y Vitali y otros (2011) muestra que en realidad los actores clave de los supuestos «mercados libres» son en realidad 737 bancos, compañías aseguradoras y corporaciones industriales que controlan 43.000 empresas multinacionales, es decir, casi toda la economía.

La construcción y el fortalecimiento de esta comunidad alternativa es fundamental para darnos aliento en este desafío de explorar otros caminos de conocimiento y de compartir saberes donde la utopía marque la pauta y donde se pueda hablar con seriedad sintiendo acelerarse el corazón. Hacia eso debemos transitar.

Por lo tanto, también es el desafío de la academia fortalecer esta comunidad de aprendices de nómadas entre los académicos, los políticos y los funcionarios públicos, en la que, como dice Lia Schenck (2010), «nos demos permiso de creer que la razón y el corazón tienen las mismas pasiones y las mismas razones. Creer que si nos palpita la necesidad de transformar nuestra sociedad, ese palpito tiene razones de latir y que todas aquellas razones pequeñas o grandes para avanzar hacia esa transformación ya son conocidas porque laten en las memorias de la sangre». Que nos permita «andar solos o en grupos, pero andar... hacia la construcción de una sociedad solidaria».

---

2 El video, que fue presentado en la exposición oral, se puede observar en: [player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&portrait=0&autoplay=1](https://player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&portrait=0&autoplay=1).

## Bibliografía

BATTISON, Stefano, James GLATTFELDER y Stefania VITALI

2011 «The network of global corporate control». Disponible en formato electrónico en: [www.plosone.org/articleinfo%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995](http://www.plosone.org/articleinfo%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995).

DE ALMEIDA, João Marcos

2011 «El dorso de la ciudad: los sin tierra y la concepción de otro tipo de ciudad». En Boaventura de Sousa Santos, coord. *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

DE SOUSA SILVA, José

2010 *Construir el día después del desarrollo: el cambio de época, la geopolítica del conocimiento y la construcción del «buen vivir» en América Latina*. Red Nuevo paradigma. Disponible en formato electrónico en: [www.pensardenuovo.org](http://www.pensardenuovo.org).

EISLER, Riane

*El placer sagrado. Sexo, mitos y política del cuerpo*. Santiago de Chile: Cuatro Vientos.

FORERO, Óscar Darío

«Antropocentrismo, paz y derechos humanos». Ponencia presentada en el panel 4 de la *Conferencia Internacional Paz y Derechos Humanos. Sin derechos no hay paz*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. 23 de octubre.

MATURANA, Humberto

1997 «Biología del fenómeno social». En *La realidad: ¿objetiva o construida? I. Fundamentos biológicos de la realidad*. Barcelona: Anthropos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

PINKOLA ESTÉS, Clarissa

*Mujeres que corren con los lobos*. Barcelona: Ediciones B.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine

*El Principito*. Barcelona: Salamandra.

SCHENCK, Lia

2010 *El retorno de los nómades. Tratado poético acerca de nosotros mismos.*  
Córdoba: El Toro Mítico.

VIMEO

s. d. Video de la Vía Campesina. Disponible en formato electrónico  
en: [player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&port  
rait=0&autoplay=1](https://player.vimeo.com/video/27474387?title=0&byline=0&portrait=0&autoplay=1).

# II

## PLANTEAMIENTOS A PARTIR DE CASOS Y ENFOQUES ESPECÍFICOS





# IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO DE LA GÉNESIS Y ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LAS COMUNAS CIRCUNSQUTEÑAS

VÍCTOR JÁCOME C.

## 1. Introducción

La Constitución del Ecuador ha establecido que su sistema económico es social y solidario, y que está integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria (art. 283).<sup>1</sup> Sin embargo, se trata de un proceso en construcción. En este marco, el tema ha ido adquiriendo mayor importancia, lo que se puede apreciar en el grado de institucionalización al que se ha llegado con la normatividad expedida al respecto y con la creación de subsecretarías en ministerios y gobiernos autónomos descentralizados (provinciales y municipales), entidades que han diseñado y se encuentran ejecutando políticas públicas a favor de los actores de la Economía Social y Solidaria (ESS). Asimismo es relevante el papel que le han otorgado las instituciones académicas, que se encuentran ofreciendo o diseñando programas de capacitación y formación a nivel de posgrado alrededor de la ESS.

---

1 La Constitución ecuatoriana de 2008 en su artículo 283 señala que «el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios».

Con esta dinámica, se torna necesaria la investigación que contribuya al conocimiento del origen, la comprensión y la identificación actual de la ESS en el Ecuador, sobre todo para sustentar y fortalecer las políticas públicas que hasta el momento se han dado para su impulso. Este trabajo se centra en tal necesidad, abordando la génesis y la identificación de los actores de la economía popular y solidaria (EPS) —que es un sector del sistema económico social y solidario— mediante el estudio del proceso histórico y los principios de la organización económica de las comunas indígenas circunscueteñas o periurbanas de Quito; especialmente, de la comuna de San José de Cocotog.

Para concluir, se señala la importancia de que dirijamos nuevamente nuestras investigaciones hacia los pueblos indígenas, donde la génesis y los principios de la EPS se presentan con fuerza, y que lo hagamos en relación a las comunidades periurbanas. De este modo, en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas, podrán tenerse en cuenta las especificidades urbanas/rurales de su organización económica, social y cultural.

## **2. Una mirada a las definiciones de política pública y economía popular y solidaria en el Ecuador**

El conjunto de organizaciones autogestionarias y unidades domésticas que escapan de la lógica capitalista y de la administración pública han sido denominadas de diferentes maneras: economía solidaria, economía popular, economía popular de solidaridad; o se las ha visto como parte del tercer sector, entre otros. Para este caso se utilizará la definición de *economía popular y solidaria*, ya que expresa el significado sustantivo de lo económico, es decir que la economía se deriva de que el ser humano depende, «... para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes. Se refiere al intercambio con el medio ambiente natural y social, en la medida en que este intercambio tiene como resultado proporcionarle medios para su necesaria satisfacción material» (Polanyi, 1976: 155). Además es necesario adjetivar la economía popular porque no necesariamente es solidaria. Para este caso, se enfoca la solidaridad en el sentido amplio, que debe ser transversal entre todos los sectores que forman el sistema económico social y solidario, y es a esa solidaridad que el diagnóstico y la formulación, gestión, ejecución y evaluación de las políticas públicas de ESS deben dirigirse (Hintze, 2011: 3).

Esta forma económica ha sido históricamente excluida por el capitalismo, especialmente en los últimos 30 años, donde ha predominado el

sistema neoliberal de mercado; situación que se ha presentado a pesar de que el sector de la EPS está conformado por millones de personas alrededor del mundo que generan riqueza y contribuyen a las economías nacionales y locales.

En la última década, el incremento de iniciativas económicas basadas en el asociacionismo con principios como reciprocidad, cooperación, autogestión, entre otros, ha permitido que la EPS sea reconocida. Como consecuencia, tanto desde el sector público como desde el privado, se han originado programas y proyectos para promoverlas como una alternativa de desarrollo. Países como Venezuela, Bolivia, Brasil, México, Honduras, Colombia, Ecuador, etc., han creado ministerios, secretarías y leyes a favor de la EPS; y, pese a las dificultades y contradicciones en lo referente a su definición, se constituyen en pasos que han permitido que obtenga espacio en el Estado, en las políticas públicas y en el desarrollo. Esto, junto con la presencia de redes de emprendimientos solidarios que se han desarrollado en el resto del mundo,<sup>2</sup> demuestra que, ante la incapacidad estructural del modelo capitalista y su crisis, se puede generar empleo e impulsar el comercio justo, las finanzas solidarias, la moneda social y el consumo responsable, entre otros, tal como lo demuestra Jean Louis Laville (2009) con sus estudios desde la sociología económica.

Para el caso ecuatoriano, la EPS ha sido reconocida a través del marco jurídico: por un lado, el reconocimiento en la Constitución Política como una forma de organización económica del sistema económico social y solidario; por otro, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que le otorga la siguiente definición:

[...] la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (art. 1).

---

2 Entre algunas de las iniciativas internacionales que agrupan a organizaciones de la EPS o las apoyan tenemos: el Grupo de Trabajo Latinoamericano Género, Educación y Economía Popular; la Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RELACC); la Red de Comercialización Comunitaria Alternativa (COMAL) de Centroamérica; el Movimiento de Economía Solidaria del Ecuador (MESE); Red Latinoamericana de Socioeconomía Solidaria de Argentina; la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria de Dakar; North American Network for a Solidarity Economy (NANSE) de Canadá (Laville, 2009: 17-62).

Esta definición muestra que la EPS, y haciendo uso de los términos de Luis Razeto (1990), es la intersección de la economía popular y la economía de solidaridad, constituyéndose en un modo especial de hacer economía con características propias, consideradas como «alternativas respecto a los modos económicos capitalistas y estatistas predominantes» (Razeto, 1990: 82-89). Las formas organizativas que la conforman: sectores comunitarios, asociativos, cooperativistas y las unidades económicas populares (art. 8 de la ley mencionada) generan condiciones de vida dignas y resuelven solidariamente las necesidades y deseos legítimos de sus familias y comunidades, contribuyendo al desarrollo local y nacional (Coraggio, 2011: 343).

La definición, el reconocimiento de las formas organizativas y todo lo que establece la Ley de EPS, a pesar de que presenta vacíos y ambigüedades, como cualquier normativa, constituye un gran avance hacia la comprensión de que efectivamente es posible una economía con un carácter social de la producción, con relaciones establecidas a través de intercambios no solo materiales sino simbólicos, y que se enfoca en la calidad de vida del individuo, teniendo en cuenta a la naturaleza y sobre la base de principios de solidaridad y asociación. A su vez, esto contribuye a la construcción de políticas públicas para la EPS, en que es necesario contar con un vocabulario compartido entre las y los representantes elegidos, funcionarios públicos y la sociedad, pero con el campo abierto para que profundicen el tema con varios cuerpos teóricos.

Respecto a la definición de políticas públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) señala la siguiente:

[...] curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado. En esa medida, las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo (SENPLADES, 2011: 10).

Esta definición muestra la relación entre sociedad y Estado, y la relevancia de este último frente a la comunidad y sus problemas. No obstante, las políticas públicas no deben ser consideradas solo como decisiones desde el Estado, sino que es indispensable que sean explicadas y cuenten con un alto grado de participación, es decir, es necesario un alto grado de comunicación con los sectores a los que van dirigidas.

Respecto a las políticas públicas para la EPS, son comprendidas como aquellas que tratan «lo económico y lo social como dos fases de una misma moneda» y la sitúan en «espacios de interacción democrática, participativa y transparente, entre instituciones estatales y de la sociedad civil» (Kapron y Fialho, 2004: 3).

Por otro lado, las políticas públicas para la EPS deben tener en cuenta los orígenes, principios, continuidades e innovaciones organizativas y económicas de los emprendimientos que conforman esta economía, es decir, el conocimiento de la realidad. Por ello, con la presente investigación se intenta contribuir al conocimiento de la «economía real». Conocer la génesis y la situación actual de la EPS, en el caso de las comunidades indígenas, permite distinguir los rostros de las personas inmersas en esta economía; reconocer los distintos intereses, principios que rigen su organización, sus identidades culturales y de género, así como diferenciar especificidades entre pueblos y nacionalidades, entre sus características urbanas, rurales o rurales/urbanas, y más. Todo ello constituye una información necesaria para sustentar y perfeccionar las políticas públicas, a través del fortalecimiento del conocimiento de las y los planificadores y servidores públicos.

### **3. Comunas indígenas circunsquiteñas o periurbanas de Quito: una mirada a la génesis de la economía popular y solidaria y sus especificidades actuales**

Para el desarrollo de este trabajo, se ha partido de la perspectiva de Karl Polanyi, tanto en lo referente a hacer uso de «la investigación histórica y antropológica» (1989: 76), como de asumir el significado sustantivo de *lo económico* que se señaló anteriormente, ya que este permite interpretar más cabalmente la EPS.

Por esto, se toma como centro a los principios de la organización social de la economía<sup>3</sup> distinguidos por Polanyi (1989), y que son apreciados en las prácticas de la EPS de las comunas indígenas circunsquiteñas. Es-

---

3 Por su parte, la Ley de Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario señala en el «art. 4.- Principios.- Las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda: a) La búsqueda del buen vivir y del bien común; b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) El comercio justo y consumo ético y responsable; d) La equidad de género; e) El respeto a la identidad cultural; f) La autogestión; g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes».

tos principios<sup>4</sup> son: *reciprocidad*, que concierne a «la organización sexual de la sociedad, es decir, la familia y el parentesco», y como parte de esto se encuentran las donaciones entre individuos y grupos que «contribuye a asegurar a la vez la producción y la subsistencia de la familia», siendo su aspecto esencial que las transferencias sean indisociables de los lazos sociales; *redistribución*, que es el principio según el cual parte de la producción se entrega a una autoridad central que tiene la responsabilidad de distribuirla, lo que supone la existencia de reglas y procedimientos que rigen esta redistribución; *administración doméstica*, que consiste en producir para uso propio y así satisfacer las necesidades familiares y las de su grupo; y el *intercambio*, que está relacionado con el mercado que permite el encuentro equilibrado entre oferta y demanda de bienes y servicios con fines de intercambio (Polanyi, 1989: 77-99).

De acuerdo a Laville (2009: 66), antes del siglo XIX, los sistemas económicos conocidos concedían un gran espacio a los principios de la reciprocidad, de la redistribución, de la administración doméstica, o de una combinación de los tres y que fueron institucionalizados con la ayuda de una organización social que utilizaba, entre otros, los modelos de la simetría, del centralismo y de la autarquía. Sin embargo, aclara que esto no implicaba en absoluto la ausencia de mercado, el cual estaba diferenciado y limitado a ciertos espacios.

---

4 José L. Coraggio añade los principios sociales de organización de la producción y los principios de integración social del consumo, y aclara que son consideraciones ausentes en los escritos de Polanyi: *i) Un principio de posesión y uso de los medios y otras condiciones de la producción*, que puede asumir distintos tipos; los principales serían: a. La propiedad/posesión de los medios y condiciones de la producción por los trabajadores, incluido el usufructo de medios o condiciones comunes (como en el *ayllu*) pudiendo ser producción para el propio consumo o producción mercantil simple, pero en todos estos casos implicando autogestión del trabajo; o b. La separación de los trabajadores y sus medios de producción (régimen capitalista, pero también esclavista o feudal), que implica dirección heterónoma del propio trabajo. *ii) Un principio de cooperación*: a. Derivada de la agregación familiar, comunitaria o libremente asociada, b. Impuesta por los propietarios de los medios de producción o de los trabajadores esclavos. *iii) Un principio de relación entre el trabajo humano y la naturaleza*: a. Intercambio de energía respetuoso de la reproducción de los ecosistemas y sus equilibrios. b. Extractivismo que ve a la naturaleza como conjunto de recursos. Estrechamente asociado a estos tipos estarán los valores del principio de distribución (primaria, previa a una redistribución) [...]. *iv) Principio de integración social del consumo*, pudiéndose plantear inicialmente dos posiciones: a) el consumo de lo suficiente (para satisfacer las necesidades y deseos legítimos de todos); o b) el consumo basado en las capacidades desiguales de satisfacer deseos ilimitados. Coraggio también señala que estos principios, junto con los indicados por Polanyi, al ser articulados por acción de la política y la cultura, generan diversas formas de integración social de los procesos de producción, distribución, circulación y consumo (2011: 363-366).

Al considerar estos principios y hacer una revisión de la historia andina, encontramos que los sistemas económicos de las comunidades indígenas andinas, antes, durante y después de la Colonia, estaban organizados bajo acciones de reciprocidad, redistribución, administración doméstica, equilibrio con la naturaleza y cooperación, entre otros, en que el mercado no era el predominante. En este sentido, se afirma la importancia de retomar las investigaciones sobre la organización social y económica de estas poblaciones, puesto que ahí se encuentra la génesis de la EPS del Ecuador, y sobre todo porque se podrá conocer cuáles de los principios señalados están o no presentes, cuáles se han debilitado, cuáles fueron y son sus fuentes de alimentación, etc., y emprender políticas para su fortalecimiento y reproducción. En esta investigación se presenta parte del conocimiento previo sobre las comunas circunscueteñas, que tienen sus orígenes en los grupos indígenas precolombinos.

Estas comunas de Quito, también denominadas periurbanas, al igual que el resto de comunidades indígenas, se organizaban en *llaktas* o pueblos que ocupaban un territorio determinado, poseían un antepasado común y practicaban el trabajo colectivo, la solidaridad, el respeto a la naturaleza, entre otros. La mayoría de estas *llaktas* se desarrollaron en el período histórico de Integración (entre 500 a. C. y 1450 d. C.), y formaban parte de la confederación Kitu-Kara.

La agricultura era una de sus principales actividades económicas y estaba perfeccionada con técnicas como canales de riego, albarradas, camellones y terrazas de cultivo. Esto demuestra que realizaban una adecuada organización económica a través de una correcta dirección y conocimiento del medio andino, pues de esta forma desarrollaron sistemas de rotación de cultivos que les permitieron aprovechar de mejor forma el entorno natural y usar óptimamente la fuerza de trabajo. Se complementaba dicha actividad con la elaboración de artesanías en arcilla y herramientas de metal. Para la comercialización de su producción, poseían sistemas de intercambio entre las diferentes microzonas geográficas de los Andes ecuatorianos<sup>5</sup>, puesto que esto les otorgaba posibilidades productivas complementarias y no debían recorrer largas distancias para los intercambios, por lo que mantuvieron esta dinámica durante el período incásico (Pérez, 1960; Costales y De Costales, 1962; Salomon, 1981; Yáñez, 2003).

---

5 Los grupos indígenas de la meseta de Quito utilizaron las microzonas geográficas desde los 3.200 m.s.n.m. hasta los 2.000 m. s. n. m. A este sistema de intercambios, Frank Salomon lo denominó «microverticalidad».

En el período colonial, se presentó un ordenamiento social que hizo que la sociedad blanca se instalase en el centro urbano de Quito, mientras que, en la periferia, se ubicaron las comunidades indígenas o se crearon parroquias caracterizadas por una mayor presencia indígena. Por ejemplo, en el siglo XVI, existieron parroquias indígenas que ahora son parte de la ciudad: San Blas, Santa Bárbara, San Roque y San Sebastián; y en los alrededores coexistían otras comunidades que mantenían relaciones comerciales directas con Quito: San Juan Evangelista de Chimbacalle, Chillogallo, Guajaló, Turubamba, Santa Prisca, El Batán, Zámbez, Calderón, Chaupicruz, Cotocollao, Yaruquí, Mulaló, Cumbayá, Alangasí, Pomasqui, Conocoto, Machángara, San Antonio de Lulubamba, Tumbaco, Guápulo, entre otras (Lozano, 1991: 83; Minchom, 2007: 46-7).

A todas estas comunidades, se les permitió mantener terrenos a manera de «tierra de indios, de resguardo, sobrantes o comunales» para que las trabajaran, según lo que estaba estipulado en las Leyes de Indias con ordenanza de Felipe II, del 18 de enero de 1552:

Debe el Visitador procurar cuanto sea posible que los indios tengan bienes de comunidad y planten árboles, que no se hagan holgazanes y se apliquen a su trabajo, para su aprovechamiento y buena policía, y que la Audiencia les dé instrucción de todo lo que le pareciere conveniente y digno de remedio, aunque no esté provisto por las leyes de este título. Ley IX, Lib. II, Título XXXI (Costales y De Costales, 1962: 50).

Las relaciones económicas que mantenían estas comunidades con la ciudad estaban dirigidas esencialmente al abastecimiento de alimentos y de fuerza de trabajo para la ejecución de actividades como: obras de infraestructura, labores agrícolas, cuidado de ganado y servicio doméstico (Salomon y Carrera, 2006; Espinosa, 2007; Minchom, 2007; Prieto, 2004). Así, Quito se convirtió en un medio de atracción para la ejecución de oficios urbanos y comercio para los indígenas; sin embargo, estos pobladores al retornar a sus comunidades continuaban con su producción agrícola y artesanal, tanto para el consumo al interior de la comunidad como para el intercambio con la urbe y pueblos cercanos (Kingman, 2008: 13-94).

Cuando el Ecuador formó parte de la Gran Colombia, Simón Bolívar mantuvo a las comunidades indígenas en sus respectivos territorios con la categoría de «tierras de resguardo o comunidad», como lo expresa el Decreto del 15 de octubre de 1820: «En las parroquias en donde hayan [*sic*] tierras de comunidad o resguardo, se asignará a cada familia de indígenas la parte necesaria, para su habitación y cultivo particular, a más de lo que



necesite en común para su ganado y otros usos». De esta forma, las comunidades contaron con tierras para trabajar de manera individual, pero a su vez poseían otras para trabajarlas de manera colectiva.

Durante el período republicano, se expidieron leyes y decretos que reconocían a estas comunidades y sus tierras; por ejemplo, la Ley de Indígenas de 1851 y los decretos de 1854 y 1865 (Costales y De Costales, 1962: 59-64; Prieto, 2004: 134); y a partir de la Ley de organización y régimen de las Comunas del 7 de diciembre de 1937, las poblaciones indígenas descendientes de *llaktas*, grupos de población *mitimae*, reducciones indígenas durante la Colonia o de ex *huasipungos* a raíz de la Reforma Agraria del 1964, ubicadas en la periferia de Quito, se fueron organizando jurídicamente,<sup>6</sup> ya que esto les permitía la legitimización de sus territorios, el apoyo gubernamental y la elección del «cabildo» o autoridades locales, en otras palabras, su integración a la institucionalidad del Estado Nacional (ver tabla 1).

Desde mediados del siglo XX, las comunas circunscuquiteñas empezaron a vivir un proceso de incorporación a la mancha urbana por el crecimiento de la ciudad, período en que las diferentes administraciones municipales han realizado planes de organización territorial declarando a los territorios de estas poblaciones como potencialmente urbanizables; tal situación se ha mantenido hasta la actualidad, y afecta esencialmente a sus sistemas agrícolas y ganaderos al reducir progresivamente las tierras donde ejecutan estas actividades. Esto ha servido para que se produzcan procesos de etnogénesis en estas comunas, que sirven para que sean visibilizadas y se analice su situación frente a la creciente urbanización (Gómez, 2008: 110), siendo aceptadas incluso por las mismas organizaciones indígenas que no las habían tomado en cuenta por considerarlas menos indígenas, puesto que muchos ya no hablan el quichua o no se visten con la indumentaria tradicional.

---

6 Para legalizarse jurídicamente como comunas, los anejos, caseríos, barrios, comunidades o parcialidades debían cumplir con un poblado de más de 50 habitantes.

Tabla 1  
Comunas urbanas y circunsquiteñas o periurbanas de Quito  
jurídicamente organizadas

Parroquia	Comuna	Creación	Ubicación
<b>Cotacollao</b>	Parcayacu	1938	Urbana
	San José de Cangahua	1938	
	San Antonio de Padua	1949	
<b>Magdalena</b>	Tarma	1938	
	Chilibulo - Marco Pamba - Raya	1938	
<b>Chillogallo</b>	Chindala	s/f	
	El Pugru	1945	
<b>Benalcázar</b>	Espejo	1972	
	Santa Clara de San Millán	1942	
<b>Alfaro</b>	Miraflores	1991	
	Dr. Camilo Ponce Enríquez	1957	
<b>Tumbaco</b>	Tola Grande	1941	Peri-urbana
	Tola Chica	1944	
	Leopoldo Chávez	1941	
	Central	1944	
	La Buena Esperanza	1970	
<b>Guangopolo</b>	El Barrio o Toglla	1938	
	El Tingo	1938	
	Bellavista Guangüiltagua	1938	
	La Floresta	1938	
	Rumiloma	1959	
<b>Conocoto</b>	Soria Loma	1979	
	Chachas	1977	
	La Moya	1946	
<b>Zámbiza</b>	San José	1966	
	San Isidro del Inca	1939	
	Llano Chico	s/f	
<b>Calderón</b>	San José de Cocotog	1948	
	Llano Grande	1956	
	San Miguel Común	1975	
	Oyacoto	1980	
<b>Amaguaña</b>	Elena Enríquez Espinosa	1981	
	El ejido de Turubamba	1937	
	Cuendina	1958	
	Cachaico Cochapamba Carapungo	1959	
<b>Cumbayá</b>	Santa Isabel	1970	
	Lumbisí	1937	
	San Juan Bautista	1950	
<b>Alangasí</b>	San Francisco de Miravalle	1971	
	San Juan de Angamarca	1976	
	San Pedro del Tingo	s/f	
	Centro del Pueblo	1938	
	San Francisco Santa Loma	1960	
<b>Pomasqui</b>	La Cocha	1992	
	Santa Clara	s/f	
<b>Nayón</b>	San Francisco de Tanda	s/f	
	Pelileo	1941	

Fuente: Archivo Nacional de Comunas. MAGAP, 2010.

Elaboración: Víctor Jácome.

A partir de la década del setenta, estas comunas experimentaron cambios más acelerados en su vida económica y social. Así, vemos alteraciones radicales en su forma de organización económica, donde las «actividades mercantiles» (venta de mano de obra y de productos) fueron tomando mayor importancia que las actividades agropecuarias de subsistencia y artesanales. Esto, como consecuencia de la pérdida de tierras comunales, ya sea por venta o por distribución interna. Otro factor fue el mejoramiento de las vías de acceso y el apareamiento del transporte público, que les permitió una mayor movilidad hacia la ciudad. No obstante, dichos cambios no han conducido a la desaparición de las actividades agropecuarias y artesanales, del trabajo en minga, de las prácticas culturales, etc., sino que se han mantenido a la par con las nuevas actividades económicas relacionadas con sus movilidades hacia la ciudad de Quito.

Actualmente, estas comunas se presentan como «espacios simbióticos» que van insertando y asumiendo actividades y funciones que impone la jerarquía urbana; y manteniendo, en la medida de lo posible, sus parcelas agrícolas, áreas forestales y áreas ganaderas como estrategias de subsistencia que se complementan con los ingresos adquiridos en la ciudad (Aguirre, 1992). Esto y su forma de organización social y económica indican que están regidos por principios de reciprocidad, cooperación y solidaridad entre familiares, amigos, amigas, comuneros y comuneras, quienes buscan en conjunto mejorar su calidad de vida; ejemplo de ello es la conservación de la práctica de la minga, la conformación de asociaciones productivas de mujeres y familiares, cajas comunales, asociaciones culturales, deportivas y una serie de actividades económicas y prácticas sociales que han garantizado, a través del uso de su fuerza de trabajo y de los recursos de los que disponen, la satisfacción de sus necesidades integrales (individuales y sociales) (Coraggio, 1998; Núñez, 2007). Por estas razones, se considera a las comunas como de EPS.

Finalmente, tenemos que el Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca (MAGAP), cartera de Estado responsable de las comunas, así como los gobiernos autónomos descentralizados municipales (especialmente el de Quito), consideran la existencia de las comunas rurales y urbanas, y no han apreciado a las que se ubican en las cercanías de la mancha urbana, las mismas que pueden ser definidas como comunas periurbanas.<sup>7</sup> Esto,

---

<sup>7</sup> El tema de las comunas periurbanas ha sido tratado a lo largo de América Latina; así podemos mencionar: Bogotá con la comunidad muisca de Bosa (Jairzinho Panqueba, 2006); Ciudad de México con los pueblos náhuatl ubicados en Talpan, Milpa Alta y Tláhuac (Albertani, 1999); y Quito con las parroquias ancestrales y las comunas (Kingman, 1992).

en vista de que su organización social, política, económica y cultural presenta características rurales y urbanas, lo que dificulta clasificarlas como solamente rurales o urbanas. Tales especificidades deben ser conocidas y comprendidas a profundidad por quienes diseñan y gestionan las políticas públicas, puesto que se observa que las y los funcionarios públicos continúan sin percibir las, y en el caso de Quito propagan, entre los habitantes de las comunas,<sup>8</sup> la idea de que es indispensable convertirlas en barrios para obtener cualquier servicio.

Para mostrar de mejor manera estas especificidades y complementar el conocimiento sobre el origen de la EPS y su importancia en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas para este sector, se describe con más detalles la EPS de la comuna San José de Cocotog.

### **Comuna San José de Cocotog. Describiendo su economía popular y solidaria**

La comuna San José de Cocotog se ubica en la meseta de Guangüiltagua entre los 2.400 y 2.500 m. s. n. m., a 12 kilómetros al nororiente de Quito. Su constitución jurídica se llevó a cabo en 1948 como parte de la parroquia de Zámbez, y cuenta con una extensión de 856 hectáreas. Su población es de 3.318 habitantes, de los cuales 1.195 se autodefinen como indígenas (INEC, censo 2010), y están repartidos entre los barrios de San Miguel, Central, Jesús del Gran Poder, Santa Ana y Yurac Alpalloma.

Los principios de reciprocidad, distribución, administración doméstica e intercambio, señalados por Polanyi (año), son rasgos de este grupo tanto en su forma económica como en las relaciones sociales más amplias. Por su cercanía a la ciudad, el modelo de mercado ha ido descontextualizando a la comuna, y, sin embargo, el principio de intercambio no juega más que un papel circunscrito y no domina el conjunto de sus relaciones. Así, esta comuna no puede ser comprendida simplemente a través de las relaciones monetarias, los mercados de sus productos y servicios (Laville, 2009: 67), sino también a través de sus costumbres y tradiciones, que les otorgan sentido e identidad.

---

8 Los habitantes de estas comunas obtuvieron su reconocimiento como pueblo indígena Kitu-Kara con el acuerdo de CODENPE 006 del 7 de agosto de 2003. Está conformado por los grupos étnicos de kitus, carapungos y zámbez, con 80.000 habitantes. Se caracterizan porque el 40% de sus tierras no son legalizadas, ya que son herencia generacional, y se encuentran en proceso de definición de su identidad (Información tomada de: [www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80&Itemid=117](http://www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=117)).

Con relación a su organización comunal, tenemos el cabildo<sup>9</sup> como representante jurídico, como se establece en la Ley de Comunas (Art. 8). Con todo, las decisiones no son tomadas por los miembros del cabildo, sino por la Asamblea General, la cual elige al cabildo en diciembre de cada año, también de acuerdo a la mencionada ley (Art. 11). El cabildo está conformado por presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario. Actualmente, la organización de la comuna no se centra solamente en el cabildo, y la Asamblea General no está compuesta solo por comuneros, sino por todas las organizaciones, comisiones especiales y el barrio de foráneos.

Sin embargo, la actual situación del cabildo no es la mejor, y esto se observa en un gran número de comunas circunscueteñas, ya que los cabildos han ido perdiendo representación y muchos pobladores no se sienten identificados con ellos. En el caso estricto de Cocotog, en los últimos años las elecciones del cabildo han sido posibles gracias a la Liga Deportiva, que solicita la papeleta de votación como requisito indispensable para que los jugadores se puedan inscribir en los campeonatos de fútbol. De acuerdo a los comuneros y comuneras, esto se debe principalmente a que no se observan obras en la comuna.

Existen algunas causas que han conducido al debilitamiento del cabildo en Cocotog. Por una parte, es la fuerza que han ido adquiriendo otros tipos de organización, como las asociaciones, que se han formado sin apoyo del cabildo y, en muchos casos, con recursos otorgados por las ONG. Por otro lado, tenemos a las dirigencias barriales que prefieren trabajar independientemente y gestionan obras estrictamente para su barrio; situación que se presenta, al decir de algunos pobladores, porque los miembros del cabildo no reciben remuneración alguna y alternan los trabajos que mantienen en la ciudad con las funciones comunales. Esto no les permite gestionar para obtener obras de infraestructura, lo que ha conducido a que los habitantes de la comuna no se sientan representados. Además hay desconocimiento sobre los derechos que poseen por ser una comuna, y por tal razón el Municipio de Quito les ha tratado como un barrio más.

---

9 El tipo de gobierno de las comunas fue establecido en todas las colonias españolas, y rescatado e institucionalizado por los diferentes Estados en la época republicana. En el Ecuador, el origen del cabildo se encuentra muy ligado a las misiones evangelizadoras de la Iglesia colonial, a las que servían como alcaldes de doctrina y mediante los cuales los párrocos obtenían réditos económicos a través del sistema de fiestas y mano de obra; en 1937 se integraron a la institucionalidad del Estado Nacional a través de la Ley de Comunas. Por ello, a pesar de la diversidad de los grupos étnicos que conviven en este país, la elección de los gobiernos comunales mantiene similitudes (Jácome, 2011: 37-38).

Con respecto a su actual EPS, está relacionada con los cambios que han vivido en las últimas tres décadas, a partir del incremento de sus movilidades a Quito (por el mejoramiento de las vías de comunicación y el apareamiento del transporte terrestre en el sector), proceso que les significó acceso a la educación secundaria y superior, la posibilidad de obtener nuevos puestos laborales y el incremento del traslado de elementos culturales, cosmovisión y experiencias urbanas-rurales que se fueron ajustando, moldeando y reinventando en esta comuna. En tal contexto, los habitantes de Cocotog han impulsado diferentes emprendimientos, desde la preocupación por asegurar los medios de subsistencia de los miembros de sus familias más que de la búsqueda prioritaria del máximo beneficio; y dichos emprendimientos se han ido fusionando con los empleos que mantienen en la ciudad.

En un intento de clasificar a la EPS de la comuna, se hace uso de la interpretación que proporciona José Luis Coraggio (2011) sobre el reconocimiento de la pluralidad de actores y de trabajos de una economía mixta, que es el caso del Ecuador y del cual forma parte la EPS; así, tenemos que Cocotog presenta dicha pluralidad al conformarse por los siguientes grupos:

1. Cooperativas, asociaciones con fines económicos no de lucro, y comunidades, todas ellas formas de organización en base a lazos comunitarios heredados o construidos y a la asociación libre de trabajadores, también denominadas en conjunto economía popular y solidaria;
2. Domésticas, reconociendo las formas de trabajo productor de bienes y servicios para el propio consumo, en particular la economía del cuidado en las unidades domésticas o sus extensiones vía asociación o lazos de comunidad;
3. Familiares, abarcando una multiplicidad de formas de acción económica organizada como emprendimientos con trabajo familiar;
4. Autónomas, abarcando una diversidad de trabajos autónomos de individuos no asociados (Coraggio, 2011: 338-9).<sup>10</sup>

---

10 Tenemos otras formas de interpretar a la ESS, en el contexto de una delimitación, por ejemplo: Jordi García presenta a las familias de la ESS: cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, redes de trueque, economías comunitarias, asociaciones y empresas de inserción (2009: 145-158). Otro ejemplo es Caracciolo y Foti, quienes distinguen las organizaciones económicas de la economía solidaria de autoproducción, subsistencia y capitalizadas (2003: 19). Esto conduce a pensar en la necesidad de establecer criterios de delimitación acordes a la realidad ecuatoriana, ya que la realidad y las leyes no son las mismas en todos los lugares, y algunas delimitaciones asumidas en las actuales investigaciones pueden estar basadas en cuerpos teóricos diferentes a lo local, tanto en el ámbito constitucional y legal como en el discurso y proceso de transformación económica y estatal. A pesar de que pueden presentarse organizaciones que no sean fáciles de situar

Estos grupos muestran que la EPS de Cocotog no solo está conformada por las organizaciones de tipo asociativo, puesto que el doméstico, familiar y autónomo también presentan lazos comunitarios muy fuertes, así como relaciones de reciprocidad, redistribución y solidaridad (Coraggio, 2011: 339), tanto en sus actividades no-agropecuarias como en las agropecuarias.

En relación a las unidades domésticas y asociaciones, se han constituido a través de relaciones de parentesco por filiación (padres-hijos), fraternidad (hermanos), afinidad (matrimonio) y ritual (compadrazgo y vecindad) (Franco, 1992: 148; Yáñez, 2003: 20), mostrando así que en los procesos de producción existen relaciones tanto económicas como parentales.

En torno a los «individuos no asociados» y a los «emprendimientos familiares», se han dedicado a la venta interna de electrodomésticos, agroquímicos, muebles, materiales de construcción, zapatería, entre otros; también se presentan familias conformadas por profesionales de alto nivel de educación que trabajan, en su mayoría, en la ciudad y que cuentan con hijos dedicados exclusivamente al estudio; en cambio, las «asociaciones con fines económicos no de lucro» están conformadas por varias unidades domésticas aglutinadas, especialmente, por relaciones de parentesco consanguíneo o compadrazgo, quienes se dedican a la crianza y comercio del pequeño ganado: cuyes, conejos, cerdos; productos agrícolas: maíz, hortalizas, frutas; y productos elaborados de manera artesanal: pomadas, turrones, plantas medicinales empacadas, entre otros.

En las asociaciones se han ido conformando con comuneros y comuneras para realizar una actividad colectiva de forma estable; organizadas democráticamente; sin ánimo de lucro e independientes (al menos formalmente) del Estado, de los partidos políticos y de las empresas. Y la mayoría de familias que conforman estas asociaciones han utilizado los ingresos obtenidos para financiar la educación de sus hijos (ver tabla 2).

---

en uno u otro grupo, la delimitación permitirá dirigir de mejor manera las políticas públicas para la ESS en Ecuador.

Tabla 2  
Población de Cocotog, según nivel de instrucción

Nivel de instrucción al que asiste o asistió	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total
Ninguno	22	90	112
Centro de alfabetización/(EBA)	1	16	17
Preescolar	16	21	37
Primario	529	466	995
Secundario	400	417	817
Educación Básica	229	230	459
Educación Media	105	115	220
Ciclo Posbachillerato	11	11	22
Superior	130	115	245
Posgrado	7	6	13
Se ignora	24	28	52
<b>Total</b>	<b>1.474</b>	<b>1.515</b>	<b>2.989</b>

Fuente: INEC. Censo, 2010.

Elaboración: INEC-DESAE-Darwin Padilla.

En general, en todos los actores económicos de la comuna se observa de manera fuerte la práctica de los principios de la EPS, que son transmitidos a través de las formas de socialización entre generaciones, y siguen siendo reproducidos en las nuevas iniciativas económicas dentro de la nueva configuración territorial.

En el caso de la reciprocidad, la minga es un claro ejemplo en que la cooperación en el trabajo, sea en la familia o entre familias, ha permitido la presencia y permanencia de relaciones que no están atravesadas por el salario (Martínez, 2000: 42). En Cocotog, esta es una característica esencial y constituye una forma de solidaridad, compañerismo, colaboración, trabajo en equipo; es un momento de compartir y ayudarse mutuamente, no solo entre las asociaciones sino entre todas y todos los comuneros. Existen dos formas de practicar la minga en la comuna: las convocadas por las instituciones internas (Cabildo, Escuela, Iglesia, Liga Deportiva) y la que es practicada en el proceso de producción en los hogares y en las asociaciones.



Con respecto a las mingas convocadas por el Cabildo, han ido perdiendo fuerza, mientras han tomado impulso las organizadas por la Escuela. Pero existe una minga constante en la comuna: la dedicada al arreglo del cementerio, que se realiza cada mes por cada uno de los barrios de la comuna. Cada comunero y comunera debe cumplir con seis mingas al año para tener el derecho de enterrar a sus muertos en este cementerio. Mientras que en las asociaciones esta clase de trabajo colectivo sigue siendo una práctica común:

Cada persona hace seis mingas aquí [cementerio], eso es lo que le da el derecho para que puedan enterrar, porque las mingas le ayuda para meter al nicho o al suelo a los difuntos. Aquí no se paga como en otros cementerios, que cuando no paga le sacan enseguida; aquí no: el cementerio es de la comunidad, por eso no sacan a nadie. Esto es para siempre, entonces no pagan nada; pero sí deben cumplir con las seis mingas al año. No se cobra multa, son las seis mingas (E: MG. A).<sup>11</sup>

La minga todavía se mantiene, dígame usted, en la unidad educativa, por ejemplo: recientemente se construyeron ahí las aulas y eso se hizo a base de mingas. Igual, si hay que abrir alguna vía, también existe la minga; el cementerio también se mantiene a través de las mingas, entonces ahí hay una directiva que se encarga de organizar, y como aquí todavía hay plomeros, albañiles, se usa la mano de obra [...] Los jóvenes todavía participan un poco, pero ellos más participan en lo deportivo, pero más participan cuando se organiza por barrios; entonces ahí sí participan, porque sino después nos dicen: «compañero, usted no ha participado en la minga, tiene que pagar tanto», entonces ahí sí se hace duro (E: M. AL.).

En las dos formas, la minga sobrepasa evidentemente el individualismo: es practicada en trabajos que una persona sola no podría ejecutar, y además es una muestra de solidaridad y del compartir.

Otro ejemplo de la reciprocidad son las cajas solidarias de la comuna. Están formadas con miembros de un mismo barrio o familia que buscan una alternativa al sistema bancario (el que solicita el cumplimiento de una serie de requisitos para otorgar algún préstamo). Entonces, las cajas solidarias acumulan un capital con la colaboración de sus miembros y lo prestan de una manera más ágil y con bajos intereses. Generalmente, las asociaciones existentes en la comuna realizan préstamos a largo plazo en estas cajas solidarias. También las unidades domésticas solicitan estos presta-

---

11 Las entrevistas reproducidas en este texto fueron tomadas del trabajo de campo realizado por el autor, en la comuna de San José de Cocotog en el período de 2008 a 2010, para la elaboración de la tesis de Maestría en Antropología titulada: *Economía Política e identidades de las comunas periurbanas de Quito*.

mos que, junto con las remesas enviadas por sus familiares desde el extranjero, se utilizan para impulsar emprendimientos que han creado fuentes de empleo. Así tenemos: asociación de taxis, alquiler de carpas y sillas para eventos, producción de miel de abeja y turrones, alquiler de discomóvil, tiendas de DVD, puestos de Internet, entre otros.

Respecto al principio de redistribución, es una práctica realizada tanto por el Cabildo como por las asociaciones. Las fiestas comunales son un ejemplo, ya que las familias y asociaciones entregan al Cabildo un sinnúmero de bienes para distribuirse entre los presentes, ya sean alimentos, regalos y dinero para ejecutar la fiesta; el presidente del Cabildo recoge dichos bienes en «virtud de la costumbre», organiza comisiones y preparan el evento. Otro ejemplo es la asociación de mujeres Mirachi Huarmicuna, donde el trabajo es dividido cada semana entre las socias, al igual que la venta de sus productos en ciertos lugares de la ciudad. Los ingresos por concepto de sus ventas (de cremas, hiervas medicinales y canastas solidarias) son receptados por la tesorera elegida entre las integrantes, quien, después de pagar las cuotas de los préstamos realizados en las cajas solidarias, servicios básicos, entre otros, y con el visto bueno de la presidenta de la organización, redistribuye el restante entre todas las socias. Estos dos casos nos muestran, como lo explica Polanyi, que la redistribución y la reciprocidad van de la mano y son una forma de integración (1976: 163).

En relación al principio de la administración doméstica, la producción para el consumo propio es desarrollada por las unidades domésticas y en muchas ocasiones el excedente es puesto a la venta; por ello, nunca se ven obligados a vender a cualquier precio, ya que son productos que pueden consumir. Además, esta producción es adoptada como un ahorro, que se utiliza al presentarse necesidades monetarias. Así, cuando tienen alguna necesidad —que también puede ser satisfecha con los salarios recibidos con sus trabajos en la ciudad—, venden estos productos; un ejemplo de esto es la crianza de cuyes. En relación a este tema, unas comuneras señalaron:

Nuestros cuyes son grandotes, buenos cuyes. Vienen a comprar buenos señores: capitanes, coroneles, gente de Quito; ellos pagan nomás, yo les digo «12 dólares», «ya, señora —dicen—, tanto coja para llevar a los Estados Unidos, tanto coja para llevar a Italia». Así trabajamos, mis hijas también, siguiendo a mí, se han puesto sus galpones (E: A. A., 2009).

A veces el dinero no alcanza, y con el sueldo de mi marido, no. A veces me quedo en cero económicamente, porque todos mis hijos estudian, y me quedo solo para los pasajes; entonces, voy a la granja y cojo unos dos cuycitos, los mato y hago una coladita de harina de maíz [...]. Así: necesito para los libros de mis hijos, ya se vende dos, tres cuyes, y ya tengo (E: G. A., 2009).

La producción para el consumo, al igual que aquella dirigida a la venta en la ciudad, está muy conexas con características culturales, puesto que, en la producción agrícola, ganadera y artesanal, se utilizan prácticas aprendidas en el proceso de socialización. Aquí, las mujeres y los niños tienen un papel importante: las primeras, específicamente las que no laboran en la ciudad, están encargadas del cuidado de los hijos, animales, sembríos; son parte de las asociaciones y realizan las actividades domésticas, apoyadas por los hombres cuando retornan de la ciudad en la tarde o los fines de semana. Mientras que los niños ayudan a sus padres después de retornar de las instituciones educativas y generalmente están encargados de la alimentación de los animales; pero estas actividades son dejadas a un lado mientras van avanzando en el proceso educativo y adentrándose en nuevos empleos en la ciudad:

Los jóvenes nos estamos alejando de la agricultura, porque ello no da muchas ganancias; por ejemplo: yo tengo la casa y el terreno que me ha dado mi suegro, y más es por el tiempo, porque debemos cumplir con los deberes que nos mandan en la universidad. Además, muchos ya no quieren, por ejemplo, pastar a los chivos o a los borregos (E: J. P.).

El trabajo que las mujeres realizan en sus hogares y en las asociaciones es reconocido por sus esposos, hijos y por ellas mismas. Así, la producción agropecuaria y las actividades domésticas que realizan son consideradas como un trabajo que permite obtener ingresos económicos: no solamente como un apoyo a los ingresos que obtienen los hombres con la venta de su fuerza de trabajo en la ciudad, sino como el medio que les permite cubrir todos sus gastos de consumo: alimentación, vestido, calzado, educación, transporte, entre otros.

Con respecto al tema del principio de intercambio, las asociaciones y unidades domésticas de la comuna ofertan sus productos en sus propias casas y en los mercados de Quito y Calderón. Sobre la oferta de productos en sus propias casas, la dinámica que se maneja consiste en que los y las comuneras compran en cantidades cada vez menores, pero acceden al crédito y pagan al final del mes. Aquí se presentan fuertes relaciones de parentesco y vecindad, que aseguran a los dueños de los productos su capital y clientes, por lo que se establece una mayor relación personal entre el dueño-cliente, es decir, se produce una relación de interdependencia.

En el caso de la venta en los mercados de Quito y Calderón, es una práctica que tiene su historia, como lo señalan pobladores de avanzada edad de la comuna, quienes indican que los intercambios en estos puntos

se incrementaron a raíz de la apertura de vías y del apareamiento del transporte público; puesto que, hasta la década de los ochenta, para poder vender toda su producción y comprar lo que necesitaban, no bastaba con los mercados de Quito, sino que tenían que comercializar<sup>12</sup> con las poblaciones de Nanegal, Nanegalito, Tulipe y Uyunguilla (poblaciones ubicadas en la zona subtropical del noroccidente de la provincia de Pichincha), así como también con Perucho, Alonguincho, Collagal, Malchinguí, Calacalí, San Antonio de Pichincha, Pomasqui, Calderón y Zámbriza:

Yo sabía ir con mi tío más allá de San Antonio, a Perucho; allá íbamos a comprar naranjas, aguacates. Caminando iba a la hacienda de Toruco cuando tenía nueve años; agarrada burro con carreta llevábamos pondos para traer guarapo [...]. A Nanegal también íbamos llevando burro: sabíamos ir a comprar maqueño, así sabía ir por monte, tres días enteritos me tardaba, 65 maqueños cargaba cuando era parejito, 80 cuando más delgado; así cargaba yo, todo el día yo cargaba (E: R. A.).

Con el incremento de la demanda de sus productos en los mercados de la ciudad, viajar a estas poblaciones se tornó innecesario, y solo se mantuvo el intercambio con Calderón, puesto que ahí pueden continuar con la venta de sus animales. No obstante, en la última década, la venta de sus productos en Quito ha ido disminuyendo a raíz de las políticas de ornato, que terminaron con las ferias libres en el centro histórico, donde generalmente las vendedoras y vendedores de esta comuna ofertaban su producción.

### *Dificultades en la EPS de Cocotog*

Existen algunas dificultades que afectan a la organización económica y social de la comuna de San José de Cocotog. Se presenta una parte de ellas:

*Relaciones de parentesco.* Las alianzas entre miembros de una familia (hermanos, primos, tíos, etc.) y vecinos más allegados al grupo familiar han permitido la conformación de asociaciones con un buen número de socios, así como mayores recursos; sin embargo, esto ha ocasionado que las personas que no comparten algún tipo de relación no puedan ser parte de estas organizaciones, y se vean obligados a conformar otras más pequeñas o trabajar de manera individual. Así se da que no todos puedan acceder a mercados más amplios, convirtiéndose los emprendimientos más pequeños en proveedores de los productos que necesitan los más grandes,

---

12 Polanyi señala que el comercio es el intercambio sistemático y organizado de objetos de valor, transportados a largas distancias (1989: 83).

sin que esto implique que sean parte de dichas asociaciones o compartan de manera igualitaria los beneficios.

*Expansión urbana.* El proceso de expansión urbana de Quito es mirado como un grave problema por comuneras y comuneros, quienes temen en este proceso una causa para la pérdida de sus formas propias de organización, sus tierras de cultivo y sus superficies boscosas. Ello se debe a la designación del sector de Cocotog como área potencialmente urbanizable, de acuerdo al Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que proyecta un incremento poblacional en las áreas comprendidas entre Calderón, Nayón, Llano Chico y Zámbriza de 74.830 habitantes para el año 2020 (MDMQ, 2006: 53). Dicho incremento poblacional sería producto de la construcción del nuevo aeropuerto, las fuentes de empleo que este produciría, el reflujo impulsado por la necesidad de viviendas fuera de la ciudad y el bajo valor de terrenos. A esto se une la mayor injerencia del Municipio de Quito dentro de la comuna, que ha ocasionado el deseo de los habitantes de declararse como barrio para poder contar con servicios básicos. En cuanto a la propuesta de construcción de la vía al nuevo aeropuerto de Quito, que atravesaría por el centro de la comuna, ese proyecto ha sido descartado; no obstante, para los habitantes de la comuna es un tema que todavía se encuentra en discusión, ya que señalan que es la opción más corta para acceder al aeropuerto y en el futuro pudiera ser puesto en práctica, lo que significaría el fin de la comuna.

*Problema limítrofe.* El problema limítrofe con Llano Chico es un tema importante. Se originó en 1993, cuando el Municipio de Quito redefinió los territorios de las jurisdicciones de Llano Chico y Zámbriza, fraccionando a Cocotog entre estas dos parroquias, lo que ocasionó un desequilibrio en la armonía comunal relacionada a los vínculos que los comuneros poseían con el territorio y la dotación de obras públicas por parte del Estado; de tal manera, esta comuna ha tenido que afrontar un conflicto por más de quince años en búsqueda de la demarcación definitiva de su territorio y la pertenencia total a la parroquia de Zámbriza, con la cual la mayoría de sus pobladores se identifica. El 4 de noviembre de 2007, se realizó una consulta popular para definir a qué parroquia debe pertenecer la comuna, y a pesar de que la mayoría de la población votó por Zámbriza, el problema no ha sido resuelto. Para los pobladores de la comuna su territorio les ha permitido conservar una conciencia de pertenencia colectiva a un espacio de redistribución y solidaridad, puesto que no solo representa el espacio físico, sino que es un «conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan identidad» (Caracciolo y Foti, 2003: 25).

*Falta de agua de riego y otros servicios.*<sup>13</sup> La falta de agua es una preocupación prioritaria, ya que la mayoría de asociaciones y unidades domésticas practican la agricultura y la crianza de pequeño ganado. La falta de agua de riego se debe a que no existen ríos o fuentes cercanas, lo que da lugar a que no siempre exista agua para regar los cultivos o plantas que son alimento para los animales. El uso del agua potable es prohibido para estas actividades, y el o la comunera que incumpla la prohibición recibe una multa; todo esto implica gastos que muchas veces no están en condiciones de afrontar, lo que afecta a la producción. En este sentido, el pedido de los habitantes de la comuna es apoyo:

Nosotros íbamos a coger el agua de los *pogyos*. Lo único que ahora hemos conservado es Inticocha; de ahí había otros y eran inmensos, servía para los animales, para lavar la ropa y para cocinar. Teníamos la vertiente de Tantaleo, esa venía de La Bota y del Comité, pero como todo está cambiado, ahora estas vertientes están contaminadas y ya no se puede tener animales porque ya no tiene dónde tomar agua (E: M. M. S.).

El problema es que falta apoyo para producir; porque así haya propaganda, vienen los clientes, pero si no hay lo suficiente, falta agua. Agua potable no nos dejan regar en la alfalfa, en nada, por la noche con una jarrita; hierba solo comprado no rinde, en cambio hierba propia, ahí sí queda para uno, aunque sea un poco (E: E. A.).

Ojalá algún gobierno, alguna entidad se acordara de nosotros, nos ayuden, porque toda la comunidad no tenemos nadie; o sea, es que carecemos de este líquido vital, no tenemos de dónde, no hay cerca un nevado, que sé yo, aunque sea para traer haciendo minga (E: G. A.).

En relación a la ganadería, la falta de agua y la urbanización de las tierras donde pastaban sus animales son las causas para que su práctica vaya disminuyendo, especialmente la crianza del gran ganado, como el bovino. Esto ha conducido al predominio de la crianza de cerdos, pollos y cuyes; sin embargo, la crianza de este pequeño ganado también ha disminuido ya que entidades municipales la están prohibiendo, como medio de protección del ambiente y de la salud de los habitantes de la comuna.

A dicha dificultad se une la falta de luz eléctrica en la parte baja de la comuna, donde tienen tierras las asociaciones para practicar la agricultura y la ganadería, y no pueden usar equipos para mejorar su producción;

---

13 El 95,36% de las viviendas de la comuna cuentan con servicio de luz eléctrica; y el 3,14% no reciben agua por tubería sino por otros medios (INEC, censo 2010).

por ejemplo, el caso de la Asociación Mirachi Huarmicuna, a quienes una ONG les donó maquinaria eléctrica que no pueden utilizar:

El grupo de Alemania nos ayudó también a comprar un terreno. Ahora, ya tenemos un grupo de dieciséis mujeres; entonces, nosotras mismo sembramos y secamos, y secamos en un cuarto nomás [...]. Sí tenemos secadora, los alemanes nos dieron, pero como abajo no hay luz eléctrica no la usamos, entonces eso es lo malo: que no tenemos la luz (E: R. M. A.).

#### **4. Apreciación final**

Es necesario el conocimiento sobre las formas económicas actuales de las comunidades indígenas para sustentar las políticas públicas dirigidas a la EPS, ya que en estas poblaciones se concentran principios como la ayuda mutua, la reciprocidad, la solidaridad, la redistribución, entre otros, y que son los que rigen a la EPS. Además, estas políticas públicas deben considerar la génesis de la EPS, que no parte de su reconocimiento en la normatividad expedida, sino de formas económicas desarrolladas desde tiempos precolombinos. En consecuencia, las mismas comunidades indígenas son la fuente para conocer el proceso histórico de esta economía y así comprender mejor sus continuidades, innovaciones y riesgos, siendo esta información útil para fortalecer el conocimiento de quienes formulan, diseñan, gestionan y evalúan las políticas públicas.

En este contexto, se invita a mirar nuevamente a dichas poblaciones para identificar los principios y prácticas de su organización económica popular y solidaria, y conocer qué ha quedado en estas comunidades de sus formas de producción originarias, cuáles y por qué se están debilitando o han dejado de ser practicadas, y qué hace sostenible y genera las bases de la institucionalización de sus formas económicas basadas en la reciprocidad y la solidaridad. Esto es fundamental para comprender las consecuencias que una u otra política puede tener sobre las organizaciones de estas comunidades y sus tendencias, y definir las en diálogo con los pueblos como es connatural a un proyecto de Economía Social y Solidaria.

El tema desarrollado sobre las comunas indígenas periurbanas o circunscuiteñas es un primer acercamiento a la invitación señalada y brinda algunos insumos que contribuyen a comprender que estas poblaciones no son estrictamente rurales ni urbanas: sus relaciones sociales, económicas, culturales y políticas son una simbiosis de los dos, y muy difícilmente se las puede categorizar de uno u otro lado; este conocimiento debe ser toma-

do en cuenta en las políticas públicas, usualmente diferenciadas según vayan dirigidas a un hábitat rural o urbano.

La información profundizada sobre la EPS de la comuna de San José de Cocotog permite mostrar que principios como la solidaridad, la reciprocidad, la redistribución, etc., son una realidad innegable y que, a pesar de las dificultades que se presentan por su cercanía e influencia de la ciudad, se siguen reproduciendo en las nuevas iniciativas económicas que contribuyen en el desarrollo de la localidad.

Al pensar qué se puede hacer desde la política pública para promover y fortalecer la EPS de estas comunas, es necesario destacar: la necesidad de salvaguardar sus territorios para que las prácticas agrícolas y ganaderas se mantengan y fortalezcan; la conservación de la lengua materna<sup>14</sup> como parte de su identidad y cohesión social; la conservación de sus áreas forestales —y que no prime la idea de un proceso de urbanización de estos sectores entre las autoridades elegidas y los funcionarios públicos—; la cooperación entre comunidades periurbanas, para que mediante la conformación de redes de productores regidos por principios de confianza, solidaridad y formas no destructivas de competencia continúen produciendo alimentos sanos tanto para su consumo como para la comercialización en las ciudades; el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades que estas poblaciones presentan en sus territorios (como la organización comunal, las áreas forestales, el trabajo comunitario, etc.), que bien dirigidas conducirán a mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población; el dotarles de agua de riego y propiciar la conservación de sus fuentes naturales de agua; y el fortalecimiento de sus gobiernos comunales.

Al mismo tiempo, lo presentado en este trabajo conduce a la reflexión de que toda política pública debe ser co-construida, es decir, comunicada, explicada y consensuada con la población: de esta manera su carácter público será más fuerte, ya que la sociedad ejercerá un mayor control sobre su creación y su ejecución (Kapron y Fialho, 2004: 1), y se convertirá en un proceso de aprendizaje colectivo, productor de una identidad com-

---

14 A pesar de que la educación bilingüe en el Ecuador tiene sus antecedentes desde 1906, y se institucionalizó con la creación de la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe en 1988, las comunas circunsquiteñas no han contado con escuelas interculturales bilingües. En el caso de la comuna de Cocotog, especialmente los adultos mayores hablan en quichua, los adultos lo entienden pero no lo hablan, y entre los jóvenes y niños son muy pocos quienes lo hablan y lo entienden. Actualmente, 288 personas hablan este idioma en la comuna (INEC, censo 2010); sin embargo, existen grupos de jóvenes que están impulsando la conservación de esta lengua como parte necesaria de su cohesión social.



partida y de alianzas. De no ser más democratizadas las políticas públicas, se continuará excluyendo a los actores de la EPS, lo que no contribuirá en el proceso de alcanzar el sistema económico social y solidario, y la recomposición de lo económico y lo social. Por ello, en esta co-construcción de las políticas públicas, y pensando en las comunidades indígenas urbanas, rurales y periurbanas, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), MAGAP, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y los diferentes gobiernos autónomos descentralizados deben emprender acciones dirigidas a compatibilizar los requerimientos de estas zonas con el respeto de las formas de propiedad, organización y cultura propias de las comunidades, puesto que la presencia de las comunas acompañadas de una política institucional encaminada a apoyar la conservación y el desarrollo de las áreas naturales, agrícolas y ganaderas bajo su control, y sus identidades culturales, también constituye un beneficio para las ciudades y una contribución importantísima en la construcción del puente que nos permita alcanzar el Buen Vivir.

Para finalizar, tanto los diseñadores como los operadores de la política pública deben tomar en cuenta las diferencias entre las comunas urbanas, rurales y periurbanas; fijarse en las diferencias de sus modos de organización social, cultural y económica; reconocer aquellos ejemplos de solidaridad, cooperación y ayuda mutua que presentan el mosaico de iniciativas económicas que forman su EPS, e impulsar su fortalecimiento.

## Bibliografía

AGUIRRE, Gonzalo

- 1992 *El proceso de aculturación y el cambio sociocultural en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

ALBERTANI, Claudio

- 1999 «Los pueblos indígenas y la ciudad de México. Una aproximación». En *Revista política y cultura*, No. 12: 195-221.

CARACCILO, Mercedes, y María del Pilar FOTI

- 2003 *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Argentina: Paidós.

CORAGGIO, José Luis

- 2011 *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ecuador: Abya-Yala – Fundación Rosa Luxemburg.

- 1998 «Tercera parte: economía popular y desarrollo urbano». En *Economía urbana. Perspectiva popular*. Quito: ILDIS, Abya-Yala, FLACSO.

COSTALES, Alfredo, y Piedad de COSTALES

- 1962 *Comunas jurídicamente organizadas*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía.

CRAIN, Mary

- 2001 «La interpenetración de género y etnicidad: nuevas autorrepresentaciones de la mujer indígena en el contexto urbano de Quito». En Gioconda Herrera, ed. *Antología de género*. Quito: FLACSO y Junta de Andalucía.

CUMINAO, Clorinda

- 2006 *Memoria e identidad de las vendedoras kichwa y mestizas del mercado de San Roque en la ciudad de Quito*. Tesis de Maestría. FLACSO-Ecuador.

ESPINOSA APOLO, Manuel

- 2007 *Llano Chico: memoria, historia y colectiva*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

FRANCO, Víctor

- 1992 «El sistema de parentesco». En *Grupo doméstico y reproducción social. Parentesco, economía e ideología en una comunidad Otomí del valle del Mezquital*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

GARCÍA, Jordi

- 2009 «La economía solidaria en el Estado español». En Jean-Louis Laville y Jordi García, eds. *Crisis capitalista y economía solidaria: una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.

GÓMEZ, Álvaro

- 2008 «Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara». En Fernando García, ed. *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito: FLACSO.

HINTZE, Susana

- 2011 «Economía social y solidaria, derechos y políticas». En *Las políticas para la Economía Social y Solidaria en América Latina. Sostenibilidad y protección del trabajo asociativo autogestionado*. Barcelona: Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona.
- 2009 «Políticas públicas/Gestión». En Antonio David Cattani, José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville, eds. *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Altamira, CLACSO.

JÁCOME, Víctor

- 2011 *Economía política e identidades de las comunas peri-urbanas de Quito*. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

KAPRON, Sergio, y Ana Lucía FIALHO

- 2004 «Políticas públicas para la economía solidaria». En Antonio David Cattani, org. *La otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - OSDE, Altamira.

KINGMAN, Eduardo

- 2008 *La ciudad y los otros: Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO.
- 1992 «Comunas quiteñas: el derecho a la diversidad». En Teodoro Bustamante, Luis Burbano, Rodrigo Calvo, Pericles Carofilis, Luis Echeverría, Eduardo Kingman y Francisco Villareal. *Quito, comunas y parroquias*. Quito: Trama.

LAVILLE, Jean-Louis

- 2009 «La economía solidaria: un movimiento internacional». En Jean-Louis Laville y Jordi García, eds. *Crisis capitalista y economía solidaria: una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.

LOZANO, Alfredo

- 1991 *Quito, ciudad milenaria*. Ecuador: Abya-Yala y CIUDAD.

MARTÍNEZ, Luciano

- 2002 *Economía política de las comunidades indígenas*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FLACSO, OXFAM.
- 2000 *Economías rurales: actividades no agrícolas*. Quito: CAAP.
- 1999 «La nueva ruralidad en el Ecuador». En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 8: 12-19.

MINCHOM, Martin

- 2007 *El pueblo de Quito 1690-1810. Demografía, dinámica sociorracial y protesta popular*. Quito: FONSA.

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (MDMQ)

- 2006 *Plan general de desarrollo territorial del Distrito Metropolitano de Quito. Memoria Técnica 2006-2010*. Quito: MDMQ.
- 1988-1992  
«Situación actual de las comunas Quiteñas». En *Colección Plan del Distrito Metropolitano. Sección: Título 1B: Los procesos sociales*. Quito: Dirección de Planificación.

NÚÑEZ, Orlando

- 2007 «La economía popular, asociativa y autogestionaria». En, José Luis Coraggio, comp. *Economía solidaria y subjetiva*. Buenos Aires: Altamira.

PANQUEBA, Jairzinho

- 2006 *El otro lado de Bogotá: memoria cotidiana e identificación histórica de la comunidad indígena de Bosa*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

PEYRONNIE, Karine, y René de MAXIMY

- 2002 *Quito inesperado: de la memoria a la mirada crítica*. Quito: Abya-Yala.

PÉREZ, Aquiles

- 1960 *Quitús y Caras*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.

POLANYI, Karl

1989 *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

1976 «El sistema económico como proceso institucionalizado: el significado formal y el significado substantivo de económico». En Maurice Godelier, comp. *Antropología y economía*. Disponible en formato electrónico en: [www.ciesas.edu.mx/Clasicos/Publicaciones/Index.html](http://www.ciesas.edu.mx/Clasicos/Publicaciones/Index.html).

PRIETO, Mercedes

2004 *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.

RAZETO, Luis

1990 «Economía popular y organización popular». En Francisco Gutiérrez, comp. *Educación comunitaria y economía popular*. Costa Rica: PEC.

SALOMON, Frank

1981 *Los señoríos étnicos de Quito en la época de los Incas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.

SALOMON, Frank, y Manuel CARRERA

2006 *Historia, cultura y música ancestral de Zámiza*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.

SARRIA, Ana, y Lilia TIRIBIA

2004 «Economía Popular». En Antonio Cattani, ed. *La otra economía*. Altamira.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES)

2011 *Guía de la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Imprenta Mariscal.

WILLIAMS, Raymond

2001 *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.

YÁNEZ DEL POZO, José

2003 *Runa Yachai. La socialización infantil y la lógica de la subsistencia entre los pueblos indígenas del Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

## Constituciones y leyes

Constitución Política del Ecuador, 2008.

Ley de Organización y Régimen de Comunas, 2004.

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

## Archivos

ANC-MAGAP:

Archivo Nacional de Comunas – Ministerio de Agricultura y Ganadería: Expediente Comuna de San José de Cocotog. Acuerdo Ministerial 821: carpetas 135 y 63; base de datos: Comunas de la Provincia de Pichincha 2010.

## Datos

Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). Censo 2010. Datos estadísticos sobre la Comuna de San José de Cocotog: parroquia: Llano Chico, código: 170165, sectores 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31; parroquia: Zámbriza, código: 170186, sectores 1, 2, 3 y 4.

## Entrevistas

E: J. G. José Gualoto

E: J. S. Juana Simbaña

E: M. U. Miguel Ushiña

E: E. A. Elvia Acero

E: J. A. José Amores

E: G. A. Gladys Acero

E: S. G. Segundo Guanoluisa

E: M. A. Manuel Acero

E: A. A. Andrea Álvaro

E: M. M. S. Manuel Mesías Simbaña

E: MG. A. Miguel Álvaro

E: S. A. Sebastián Acero

E: J. P. Jeannette Pulupa

E: M. AL. Manuel Álvaro

E: R. A. Rosa Álvaro

**ALGUNAS IDEAS ACERCA DE INVESTIGACIONES  
QUE PUEDEN CONTRIBUIR AL DISEÑO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO DE LA  
ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA**

PACIENTE VÁZQUEZ MÉNDEZ

## **1. Presentación**

Las reacciones frente al neoliberalismo, la emergencia de gobiernos progresistas en América Latina, la incorporación del principio del buen vivir en las constituciones de Bolivia y Ecuador, y el reconocimiento constitucional de la economía popular y solidaria forman el contexto en el que emerge esta economía en Ecuador.

Si otro mundo es posible, otra investigación es necesaria. En estas reflexiones se compara la economía privada con la popular y solidaria; se analiza el ciclo de producción de esta última, descomponiendo sus fases y sus procesos, y mostrando que su lógica se orienta a la repetición de la vida; al mismo tiempo, se menciona las investigaciones posibles en cada fase del mencionado ciclo.

Se presenta también el ciclo de producción de la economía privada y se muestra las conexiones que tiene con el de la economía popular y solidaria, a través de los mercados de mano de obra, de bienes y servicios, y del sistema financiero, mostrando también las investigaciones posibles sobre estos mercados.

En suma, la mayor parte de las investigaciones posibles se vinculan a las fases del ciclo: producción, circulación, distribución, financiamiento y consumo.

Casi no hay ideas originales en este trabajo; sí lo es, en cambio, la forma de organizarlas. Lo dicho abona para expresar que este no pretende ser un trabajo

científico; solamente es la reunión de algunas ideas, con la intención de contribuir a identificar investigaciones que pueden apoyar el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo de la economía popular y solidaria.

## **2. Antecedentes y contexto general**

Un cuarto de siglo de neoliberalismo en América Latina bastó para que hiciera sentir su poder destructor de personas, instituciones y organizaciones que antes preservaban ciertos equilibrios necesarios para una convivencia social menos agresiva y violenta.

Al mismo tiempo, la caída del Muro de Berlín facilitó el abatimiento de muros ideológicos que impedían ver que en el mundo eran posibles otras alternativas para aliviar sus inequidades y sus iniquidades.

En este contexto nace y persiste el Foro Social Mundial, que da cabida a propuestas alternativas, contestatarias y convergentes para una economía más humana y sostenible. En el Viejo Continente se renuevan las reflexiones, propuestas y prácticas sobre el llamado tercer sector o la Economía Social y Solidaria, mientras que en América Latina aparece una rica variedad de nombres como economía popular, economía del trabajo, economía comunitaria, economía solidaria, economía popular y solidaria, y otros, vinculados a experiencias, prácticas y esfuerzos que, sin pretender o queriéndolo, muestran que «otro mundo es posible».

En la última década asistimos en América Latina a la presencia mayoritaria de gobiernos más soberanos, con sentido humanista, que van concertando acciones tendientes a constituir un bloque progresista que propugna, entre otras cosas, una economía más equitativa. En este bloque sobresalen la propuesta venezolana del socialismo del siglo XXI, y las acciones boliviana y ecuatoriana de incorporar en sus constituciones el principio del buen vivir.

El buen vivir es la propuesta de un nuevo modo de producción o una nueva forma de vida, que propugna cambiar el eje y el sentido de la economía y organización de la sociedad: desde la economía de mercado, la explotación, el lucro y el deterioro ambiental, hacia una economía con mercado, solidaria y respetuosa de la naturaleza (o del universo, como algunos prefieren).

### **Algo del contexto ecuatoriano**

La Constitución de 2008 formula cambios fundamentales en la organización de la sociedad ecuatoriana y en el sentido de esta organización. Afirma que «El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada



entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir» (art. 283). La aplicación de este párrafo solamente demanda un amplio programa de cambios radicales en lo económico, social, institucional y, sobre todo, político.

Además, dicha Constitución reconoce por primera vez a la economía popular y solidaria como una de las formas de organización del sistema económico nacional, al mismo nivel y con la misma importancia de la economía privada o capitalista, y de la economía pública. Este reconocimiento plantea la formulación de otro programa de cambios radicales en la vida de los ecuatorianos, que conduzca a la economía popular y solidaria del reconocimiento a la vigencia de su importancia en la vida nacional.

### **3. Si otro mundo es posible, otra investigación es necesaria**

Hechos como los que hoy ocurren en la sociedad ecuatoriana y latinoamericana muestran como cierta la afirmación de que «otro mundo es posible». Si otro mundo es posible, otra investigación es necesaria. En todos los campos. Particularmente en el que hoy nos congrega, el de la investigación para el diseño de políticas públicas para el desarrollo de la economía popular y solidaria.

En efecto, entre los cambios que el Ecuador de hoy demanda, está el desarrollo de la investigación, la generación de conocimientos propios y apropiados a nuestras condiciones, y no solo los conocimientos prestados desde otras experiencias y realidades, por valiosos que sean.

Para cumplir bien la tarea mencionada, la investigación necesita mejorar sus capacidades, organizar programas de investigación (no centros de investigación), salir de sus trincheras academicistas, vestir modestia y humildad, estar en el lugar de los acontecimientos, incluir a los sujetos de los procesos de cambio, orientar las acciones de cambio; entender que un conocimiento genuino abre un mundo de ignorancias que abatir, que una tarea bien realizada se queda siempre corta ante las innumerables posibilidades de nuevas y mejores tareas que ella misma abre. Es imprescindible una investigación que devuelva el conocimiento a sus orígenes, a su razón de ser, al entendimiento de los problemas y a la formulación de propuestas para superarlos.

La demanda por otra investigación es la demanda por otra Universidad, no únicamente capaz de incorporar en sus tareas las investigaciones que necesita el buen vivir, sino capaz de formar los profesionales que alimenten desde la ciencia y la técnica este proyecto de vida.

## 4. Cómo entender la economía popular y solidaria

El primer artículo de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario dice que

... se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Esta definición conlleva la construcción de un sistema organizado de principios, valores, instituciones, normas y acciones que sustenten y den un sentido nuevo a los procesos económicos: el sentido de la reproducción ampliada de la vida (ampliada desde el punto de vista principalmente cualitativo, pero también cuantitativo).

La economía popular y solidaria, por tanto, tiene como finalidad el buen vivir, ese nuevo modo de producción en ciernes o nuevo modo de vida que propugna que todas las personas vivan bien, que se relacionen bien entre sí y con la naturaleza, que se relacionen bien unos pueblos con otros.

Si las comunidades y pueblos son diferentes, su sentido del buen vivir también lo es. He aquí una tarea investigativa para la definición y la implementación de políticas públicas: las variaciones de contenidos y sentidos que sobre el buen vivir tienen los diferentes pueblos, de acuerdo a sus diferentes culturas. Las políticas públicas deben considerar tales diferencias.

No solo los pueblos son diferentes, la economía popular también se expresa de diversas maneras, así como también las formas organizativas o solidarias de la economía popular. Investigar las diversas expresiones de la economía popular y de la economía solidaria es otra tarea que puede ayudar mucho a la definición de políticas públicas adaptadas a esas diferencias.

## 5. La economía popular y solidaria y la economía privada

La economía popular y solidaria, como se vio, es parte del sistema económico nacional, junto con la economía privada y la pública. Esta, por definición, tiene por finalidad el interés común, lo que nos obvia la necesidad de

compararla con la economía popular y solidaria. En cambio, necesitamos comparar la economía privada con la popular y solidaria.

Para hacerlo, utilizamos sus células originarias, esto es, sus formas empresariales que, reproduciéndose y relacionándose, forman subsistemas que se vinculan entre sí en el sistema económico nacional (y mundial).

**Tabla 1**  
**Comparación entre la economía popular y solidaria,**  
**y la economía privada**

<b>EMPRESA SOLIDARIA</b>	<b>EMPRESA PRIVADA</b>
Asociación de personas.	Asociación de capitales.
Democracia de personas: se decide por mayoría de personas.	Democracia de capitales: se decide por mayoría de acciones.
Las personas valen por lo que son.	Las personas valen por lo que poseen.
Su fin es el servicio y el buen vivir.	Su fin es la ganancia y la acumulación de riqueza.
Cuida la naturaleza.	Destruye la naturaleza.
Cuida el interés común sobre el individual.	Cuida el interés individual sobre el común.
Coopera con empresas semejantes.	Compite con empresas semejantes.
Precio = costo promedio.	Precio = costo + ganancia máxima.
Si hay excedentes, prefiere aumentar el patrimonio.	Si hay utilidades, prefiere su reparto.
Dirección desconcentrada y horizontal.	Dirección centralizada y vertical.
Decisiones distribuidas.	Decisiones concentradas.
Bienes y servicios producidos son de propiedad común.	Bienes y servicios producidos son de propiedad privada.
Prelación del trabajo sobre el capital.	Prelación del capital sobre el trabajo.
Busca el comercio justo.	Busca el comercio en competencia.
Prefiere el consumo ético.	Prefiere el consumismo.
Hay control social sobre la empresa.	Hay control personal sobre la empresa.
Pertenece a un territorio.	No tiene pertenencia a un territorio.

## **6. La investigación para la formulación de políticas públicas**

Si consideramos los grandes temas de la economía que han preocupado a los teóricos de todos los tiempos: la producción, la circulación, la distribución y el consumo, encontramos que se trata también de los momentos del ciclo de la producción; de ellos debe ocuparse la investigación y sobre ellos deben actuar las políticas públicas. Nos referiremos a estos aspectos en los diferentes momentos del ciclo de la economía popular y solidaria que mostraremos enseguida, agregando a su ciclo el financiamiento.

## **7. Los ciclos de producción de la economía**

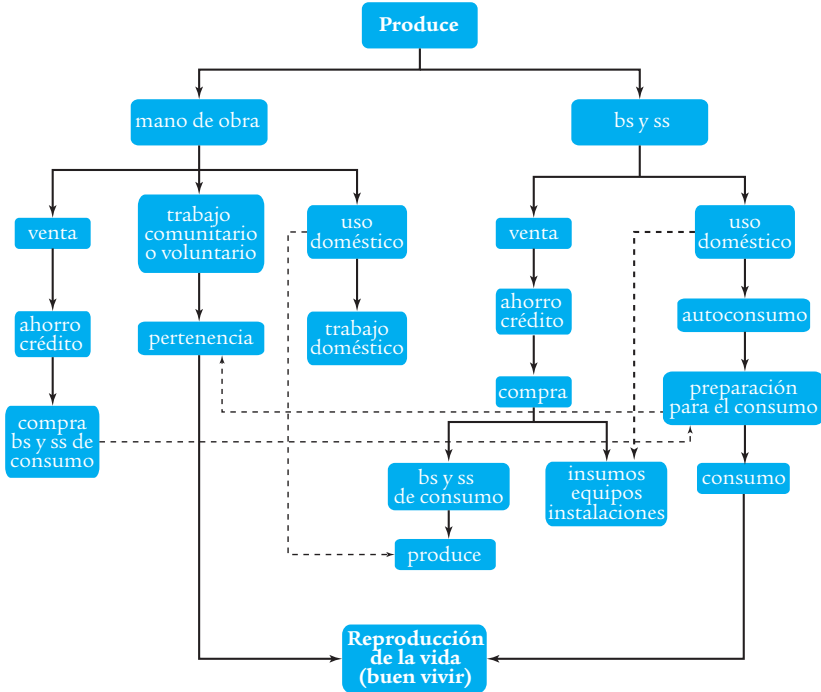
La Constitución reconoce como formas de organización de las actividades económicas la pública, la privada, y la popular y solidaria. Interesa analizar la manera como se repiten los procesos de las dos últimas nombradas, así como las relaciones que se establecen entre ellas en el mercado, pues la economía pública, como se dijo, tiene por finalidad el interés colectivo.

Los procesos económicos son ciclos que se repiten de manera indefinida. Estos ciclos en la realidad se presentan complejos y diversos; aquí, los simplificamos y empobrecemos grandemente, para poder explicarlos.

## **8. Ciclo de una empresa de economía popular y solidaria (familiar o asociativa)**

No tomamos aquí el término *empresa* en el sentido corriente de una compañía o sociedad de capitales, organizada para el desempeño de una actividad económica que busca ganancias. Lo tomamos en el sentido más general: como un emprendimiento, tarea, acción, labor o explotación de carácter familiar o asociativa, cuya misión es la producción de bienes o servicios aptos para atender necesidades humanas de manera directa o indirecta, con la finalidad de repetir el proceso de la vida.

El siguiente esquema muestra los momentos del ciclo de repetición perpetua de la economía popular y solidaria:



La empresa solidaria (familiar o asociativa) fundamenta su lógica en la producción de bienes (bs) y servicios (ss) útiles para atender las necesidades de las personas; y en la producción de mano de obra competente para preparar tales bienes y servicios para el consumo (trabajo doméstico), para producir más bienes y servicios, y para el trabajo comunitario. Las tres formas de trabajo contribuyen a conservar la vida: el primero en forma directa, los otros dos en forma indirecta.

La mano de obra que se destina a la venta sale de la lógica de la empresa familiar o solidaria y entra en la de la empresa privada, pero retorna a la primera a través del destino de los bienes y servicios de consumo que compra con sus ingresos.

La empresa familiar o asociativa reproduce los bienes y servicios, a través de procesos de transformación de elementos naturales o elaborados por la misma empresa o comprados en el mercado (insumos, equipos, instalaciones).

En esta fase, la investigación debe mostrar en qué condiciones se desarrolla la producción: la calificación de la mano de obra, las tecnologías uti-

lizadas, la procedencia de los insumos y equipos, la calidad de los productos o servicios, la absorción de mano de obra, la organización del trabajo, la productividad del mismo, los niveles de remuneraciones, el clima laboral, las jornadas de trabajo, el destino de la producción, la distribución del valor de la producción, el cuidado del ambiente, las organizaciones para producir, y su coherencia con los valores y principios de la economía popular y solidaria, entre otros.

Retomando el ciclo de la producción, comúnmente una parte de los bienes y servicios producidos por la empresa familiar o asociativa se destina para uso doméstico y otra parte para la venta. La parte de uso doméstico tiene como destino el autoconsumo o la constitución de bienes para producir (insumos, equipos, instalaciones). En el primer caso, sirven para reponer los elementos de la vida gastados en el proceso de producción o para reponer a los propios productores con personas nuevas que crecen en la familia; en el segundo caso, para reponer los bienes de producción gastados en producir los bienes y servicios de la economía familiar o asociativa; en cualquier caso, para contribuir a la repetición de la vida en su devenir perpetuo.

La parte de los bienes y servicios producidos por la empresa familiar o asociativa destinada a la venta se transforma en dinero, que alimenta un fondo familiar o asociativo. Este dinero sirve para comprar bienes y servicios de consumo (como complemento del autoconsumo o como fuente principal de consumo), y así contribuye a repetir la vida; también puede servir para comprar insumos, equipos e instalaciones para la producción de la empresa familiar o asociativa, y así repetir el proceso de producción.

No obstante, el dinero resultante de la venta de bienes y servicios producidos por la empresa familiar y asociativa puede también encontrarse con el mercado financiero; entonces dicha empresa ahorra (compra diferida) y puede acceder al crédito para la compra ya sea de bienes y servicios de consumo, o de insumos, equipos e instalaciones para la producción.

Pero la empresa familiar produce también mano de obra, a través del consumo de bienes y servicios (de autoconsumo o comprados). Dicha mano de obra tiene un uso doméstico, un uso comunitario y, si sobra, se vende en el mercado laboral. El uso doméstico, desde el punto de vista económico, tiene al menos dos destinos: el uno es la producción de bienes y servicios en la empresa familiar o asociativa, contribuyendo de esta manera a la repetición del ciclo productivo de dicha empresa; el otro es el trabajo doméstico, necesario para poner los bienes y servicios en condiciones de ser consumidos por los miembros de la familia.

El uso comunitario de la mano de obra, ya sea por fuerza de la costumbre o por motivación voluntaria, se orienta generalmente a trabajos de beneficio común, o de beneficio particular para quienes necesitan apoyo; en cualquier caso, sin remuneración. El trabajo comunitario reafirma el sentido de pertenencia y, al atender necesidades colectivas, contribuye a crear condiciones para que se repita la vida en común.

Si la mano de obra se vende en el mercado laboral, se transforma en dinero. Este dinero alimenta el fondo familiar y, como tal, sirve para comprar bienes y servicios de consumo (tal como el de la venta de bienes y servicios), y contribuye así a repetir la vida. Este dinero puede también encontrarse con el mercado financiero bajo la forma de ahorro (compra diferida) y de crédito para la compra de bienes y servicios de consumo.

El gráfico muestra que la repetición de cualquiera de las partes que intervienen en el ciclo se sostiene en el aporte de una sola energía, en tanto que al menos cuatro energías convergen a la preparación de los bienes y servicios para el consumo y repetición de la vida: 1) la de los bienes y servicios producidos por la empresa familiar o asociativa que tienen como destino el autoconsumo; 2) la de los bienes y servicios de consumo comprados con parte del dinero resultante de la venta de otra parte de los bienes y servicios producidos por la empresa familiar o asociativa; 3) la de los bienes y servicios comprados con el dinero resultante de la venta de mano de obra de la familia; y 4) la de la mano de obra familiar destinada al trabajo doméstico. La mano de obra destinada a trabajos comunitarios aporta directamente a crear condiciones colectivas para la repetición de la vida, sin pasar por el consumo de la familia.

En conclusión, todas las energías del proceso cíclico de la economía popular y solidaria están orientadas bien a repetir el proceso de la vida, bien a repetir el proceso de producción de bienes y servicios; en este último caso, también a repetir el proceso de la vida, de manera indirecta.

## **9. La investigación en la fase del consumo en la economía popular y solidaria**

En la economía del buen vivir, el consumo es el momento más importante porque mediante él se repite la vida. La investigación debe ocuparse de la calidad del consumo; de la forma y del grado de satisfacción de las necesidades fundamentales; del trabajo doméstico y la participación de la familia en él; de las fuentes que financian el consumo, entre otros.

Cabe también aquí la investigación sobre el trabajo comunitario, el voluntariado y su incidencia en el buen vivir de las comunidades.

## 10. Las empresas familiares o asociativas, y el mercado

La economía de las empresas familiares o asociativas, o economía del buen vivir, no es una *economía de mercado* en el sentido de que las fuerzas del mercado definen sus procesos, como propugna el neoliberalismo; sin embargo, es una economía que interviene en el mercado, pues este es indispensable para el intercambio o circulación de su producción. El punto está en que lo hace, o mejor, en que debe hacerlo, a través del comercio justo y las finanzas éticas. Al ser estos últimos muy reducidos, las empresas familiares o asociativas participan principalmente en el mercado de las empresas privadas, donde se relacionan con ellas e integran el sistema económico.

De aquí que conviene describir también el ciclo de la economía privada para ver los momentos en que se relacionan estas dos formas de economía: la popular y solidaria con la privada.

### Ciclo de una empresa de economía privada

El siguiente esquema muestra los principales momentos del ciclo de la empresa o economía privada:



El ciclo de la economía de la empresa privada (y de la economía privada) empieza en la compra de los elementos necesarios para realizar una determinada producción; esta compra se hace con cierta suma de dinero destinada a tal fin, llamada capital.

Los elementos que la empresa, o mejor, que el empresario privado debe comprar son las instalaciones donde se realizará el proceso de producción; los equipos con los que se realizará la producción; los insumos que se transformarán en otros productos mediante la producción; y la mano de obra para manipular los insumos, los equipos, los productos finales, controlar la producción, realizar la venta de esa producción, y conservar las instalaciones.



El siguiente momento del ciclo consiste en el proceso de producción o transformación de los insumos en un nuevo producto, gracias al concurso de la mano de obra y de los otros elementos que intervienen en el proceso; el nuevo producto es diferente a cualquiera de los insumos que intervienen, y es apto para ser vendido.

Luego, viene la venta del bien producido; esta venta tiene que ser con ganancia en relación al capital utilizado en la producción, para que tenga sentido la inversión de la empresa; si no hay ganancia, se debe levantar la empresa e invertir en otra actividad que prometa ganancia —en este punto Marx se preguntó por el origen de la ganancia, encontrándolo en la parte no retribuida del trabajo—.

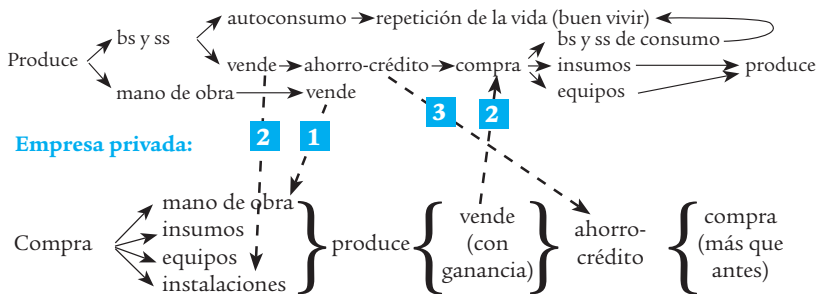
El dinero que resulta de las ventas alimenta el sistema financiero (ahorro-crédito), paralelo al sistema productivo, se beneficia de este y facilita su funcionamiento.

Finalmente, como al principio, el empresario vuelve a comprar los elementos que intervienen en la producción, solamente que ahora lo hace en mayor cantidad con la reinversión de la ganancia. El proceso se repite indefinidamente y cada vez a mayor escala, determinando la llamada acumulación de riqueza en estos empresarios.

## 11. Las necesarias e inequitativas relaciones entre las dos economías

Para visualizar las relaciones entre la economía popular y solidaria y la economía privada, juntamos los esquemas de repetición de los ciclos de cada una de ellas, así:

### Empresa familiar o asociativa (simplificado):



Las relaciones entre los dos tipos de empresas (o entre las dos formas de economía), como se dijo, se dan en el mercado; con más propiedad habría que decir en *los mercados*. En efecto, el gráfico muestra, mediante las flechas de doble línea, la existencia de tres mercados en donde se relacionan las dos formas de economía: 1) el mercado de mano de obra; 2) el de la venta y compra de bienes y servicios por parte de la economía popular y solidaria a la economía privada; y 3) el mercado financiero. El sentido de las flechas expresa desde dónde y hacia dónde circulan las mercancías.

Una hipótesis básica, fundada en diversos elementos empíricos, es que en todos estos mercados las relaciones comerciales son inequitativas, en perjuicio de la economía popular y solidaria. Cada uno de estos mercados, por tanto, puede ser objeto de investigación para la formulación de las antedichas políticas públicas de protección y de fortalecimiento de la economía popular y solidaria.

En el mercado (1), el de la mano de obra, una pregunta importante a responder con la investigación puede ser la de cómo la economía popular y solidaria contribuye a abaratar el precio de la mano de obra, mejorando así las posibilidades de ganancia en la economía privada, y desmejorando el buen vivir de las familias que venden dicha mano de obra. Precisemos aquí que no hablamos de todo el mercado laboral, sino de la parte vinculada a la economía popular y solidaria.

En el mercado (2), el de la venta y compra de bienes y servicios desde la economía popular y solidaria, preguntas importantes a responder con la investigación pueden ser: cómo se forman los precios de los bienes que se intercambian; cómo varían esos precios en el tiempo y en el espacio; y a qué se deben tales variaciones, el proceso de intermediación entre productores y consumidores, y la parte del valor del producto que absorbe esta fase, las tecnologías de manejo y conservación de los productos, entre otros.

Se trataría de poner a prueba la hipótesis de que hay un deterioro en los términos del intercambio —si se utiliza el concepto de la CEPAL—, o la hipótesis del intercambio desigual —si se prefiere el concepto de Arghiri Emmanuel—, entre estas dos formas de economía, en perjuicio de la economía popular y solidaria.

En el mercado (3), el de los servicios financieros, luego de separar el sector financiero popular y solidario del sector financiero privado, la investigación puede indagar si las microfinanzas contribuyen más al desarrollo de la economía popular y solidaria o al desarrollo del sector financiero privado; o qué tan populares y solidarias son las finanzas del sector financiero popular y solidario; o cómo el sector financiero popular y solidario puede

bajar sus costos, bajar las tasas de interés activas y apoyar mejor al desarrollo de la economía popular y solidaria; o cómo el sector financiero popular y solidario puede penetrar más en la población rural y urbano-marginal; o cómo se expresan las potencialidades y limitaciones del sector financiero popular y solidario; para apoyar a la economía popular y solidaria cabe preguntarse también si conviene desarrollar las microfinanzas, las finanzas populares y solidarias o ambas; entre otros.

Las alternativas planteadas en la última pregunta no pueden darse por decreto, sino por las capacidades de unas y otras finanzas de ofrecer sus servicios en condiciones competitivas; entonces, cómo mejorar las competencias de las finanzas populares y solidarias es una cuestión que debe responder la investigación; de la misma manera, cómo aumentar su cobertura a toda la población que requiere sus servicios.

Los mercados enunciados corresponden a la fase de circulación de los productos que vende o compra la economía popular y solidaria. Las investigaciones que sobre ella se realicen contribuirán a una mejor regulación de los mercados, obligación del Estado, y a la formulación de adecuadas políticas públicas.

Finalmente, lo que se destaca en este análisis, sin importar cuáles sean las formas de producción y circulación de los valores de la economía popular y solidaria, es que ella se organiza en función de la repetición perpetua de la vida. Al hacerlo, no incluye solamente elementos económicos; también los aspectos culturales, ambientales, organizativos en los que se desenvuelve dicha economía deben ser considerados en las investigaciones.



## ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

FAUSTO JORDÁN B.

### 1. Introducción

Según datos de la CEPAL, el 39,8% de la población ecuatoriana vive bajo la línea de pobreza, y un 14,2% en situación de pobreza extrema. En las áreas rurales, la pobreza es mayor que en las urbanas: según las misma fuente, un 50,2% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, y 25,6% en condiciones de indigencia (CEPAL, 2010).

El perfil de pobreza por grupos étnicos refleja la relación entre pobreza y exclusión económica y social de determinados grupos: para indígenas la incidencia de pobreza por consumo es mayor, alcanza un 69,9%. La incidencia de pobreza por consumo para afroecuatorianos es de 48,44%; mientras que para mestizos es 34,37%, y 38,3% para blancos (Chiriboga y Wallis, 2010).

Estas características de la pobreza de la población rural a nivel nacional marcan precarias condiciones de vida y acusan bajos niveles de satisfacción para alcanzar el buen vivir. Las causas pueden atribuirse, entre otras razones, a la poca perseverancia de la política pública; a la adaptación al corto plazo en el reiterativo intento de alcanzar respuestas sustentables a través de proyectos que operan con el financiamiento externo, los mismos que una vez concluidos no implican sostenibilidad de las acciones y, en el mejor de los casos, se reducen a la réplica de los procesos, agotándose la esperanza de salir de la pobreza.

En consecuencia, en los hechos la política pública no alcanza la visión necesaria para diseñar y ejecutar una estrategia de largo plazo a fin de abatir la reiterativa exclusión social, siendo su máxima expresión la cultura

burocrática que imposibilita los procesos y la gestión, y postergando los cambios que den *sustentabilidad* y *sostenibilidad* a los emprendimientos para el desarrollo social, económico y ambiental necesarios para alcanzar el desarrollo con equidad.

Los aprendizajes que dejan más de tres décadas de políticas de desarrollo social no son suficientemente conocidos, analizados e incorporados a la política pública, lo que se expresa en que generalmente se aplica el conocido «borra y va de nuevo», y se pierde en el camino un bagaje de lecciones aprendidas que debimos capitalizar para incorporarlas como políticas públicas que nos permitan avanzar en el cometido de alcanzar el desarrollo con equidad social.

Es evidente que solo el Estado está en la capacidad de generalizar los procesos, frente a las necesidades de dar estabilidad y sostenibilidad a los emprendimientos que aseguren la soberanía alimentaria, de respetar los derechos de naturaleza, de conferir el valor social que merecen los grupos urbanos y rurales de la sociedad nacional.

## 2. Conceptos básicos

La Economía Popular y Solidaria (EPS) es un conjunto de prácticas económicas, colectivas y de supervivencia, que emprenden las personas que quedaron excluidas del mundo del trabajo asalariado y vivieron los impactos más fuertes de la crisis económica del sistema capitalista, en los últimos años.

Como alternativa para la supervivencia en un modelo económico excluyente, buscaron en el trabajo asociativo, basado en la autogestión y la solidaridad, lograr un complemento a sus ingresos, y enfrentaron colectivamente sus condiciones sociales estableciendo vínculos estrechos entre producción, distribución, comercialización y consumo, desde prácticas de solidaridad, identidad colectiva, una estructura comunitaria de convivencia para la toma de decisiones, y un mayor equilibrio con la naturaleza.

Aníbal Quijano (1998) sostiene que la economía popular parte de los trabajadores que, en forma individual o en familia, se asocian a instituciones de producción y/o de mercado basadas en la reciprocidad y en la gestión comunal, con el objetivo de proveer ingresos y/o abaratar el costo de la subsistencia de sus miembros, considerando tres ejes fundamentales: 1) reciprocidad, es decir, intercambio de trabajo y de fuerza de trabajo; 2) igualdad social; y 3) comunidad, es decir, estructura colectiva y democrática de autoridad.

El sector de la EPS está inserto plenamente dentro del sistema económico, bajo relaciones asimétricas y subordinadas, que producen una enorme transferencia de riqueza, desde la economía popular y solidaria, hacia la capitalista.

La EPS surge ante el empobrecimiento creciente, el desempleo y la incapacidad política del Estado para asumir y ejecutar políticas sociales que beneficien a la mayoría de la población. Entonces, sobre todo las mujeres del pueblo y los pequeños productores rurales constituyen iniciativas económicas de autogestión familiar, asociativa y comunitaria, en ámbitos como la producción agropecuaria, el comercio justo, las redes de intercambio, los servicios financieros y no financieros, y las unidades de economía del cuidado.

En la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, se define a la EPS como «la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento, y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al Buen Vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital» (art. 1).

Los principios de la EPS son: la búsqueda del Buen Vivir y del bien común; la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; el comercio justo y el consumo ético y responsable; la equidad de género; el respeto a la identidad cultural; la autogestión; la responsabilidad social y ambiental; la solidaridad y la rendición de cuentas; y la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

### **3. El nuevo contexto legal**

En el año 2008, los representantes de la EPS lograron que se incluyeran en la Constitución de la República varios artículos que expresan la filosofía, los objetivos y las estrategias de la EPS, como los siguientes:

- «Construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, y en la generación de trabajo digno y estable» (Régimen de desarrollo, cap. 1, art. 276.2).

- «Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la Economía Social y Solidaria» (Régimen de Desarrollo, cap. 3. Soberanía Alimentaria, art. 281.1).
- «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 la 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» (Régimen de Desarrollo, cap. 4. Soberanía Económica. Sección Primera. Sistema Económico y Política Económica, art. 283).
- «Incorporar el valor agregado con la máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y las culturas. Impulsar el consumo social y ambiental responsable» (Régimen de Desarrollo, cap. 4. Soberanía Económica. Sección Primera. Sistema Económico y Política Económica, art. 284. 4.9).
- «Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras, las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas» (Régimen de desarrollo, cap. 6. Trabajo y Producción, art. 319).
- «El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de actividades de auto sustento y cuidado humano; y, como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores» (Régimen de Desarrollo, cap. 6. Trabajo y Producción, art. 325. Economía del Cuidado).

Para ejecutar la Ley, el Gobierno vigente creó el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), cuya misión es el fomento y la promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, en el contexto del sistema económico social y solidario, previsto en la Constitución de la República y consistente en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, creó la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, cuya misión es brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Co-



mité Interinstitucional, a las organizaciones amparadas por esta Ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.

Los servicios que ofrece el IEPS para los actores de la economía popular y solidaria son: capacitación, financiamiento, intercambio de mercados, y fortalecimiento de organizaciones.

La Constitución del año 2008 trae otros cambios de profundidad, con la estructuración de leyes que modifican lo consuetudinario, lo conocido y lo andado. Así, por ejemplo, los derechos de la naturaleza implican obligaciones para avanzar construyendo valor social frente al manejo de la tierra: páramos, desiertos y otras áreas en riesgo en Sierra, Costa, Oriente y Región Insular; áreas donde habitan comunidades ancestrales, en zonas de riesgo, donde los suelos se han agotado debido a la sobrecarga en el uso de químicos, acompañada por la práctica de los monocultivos en respuesta a la demanda de *comodities*; o donde el uso de maquinaria agrícola pesada, la explotación minera irracional, el uso indebido de los flujos de agua (que en su recorrido acarrean contaminantes) configuran una situación compartida a nivel global.

Por otra parte, es necesaria la eficaz aplicación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en los espacios locales, para lograr sus cuatro grandes retos: 1) desafiar la estructura y la práctica de la gestión pública, para propender hacia una misión que concilie las diferencias y potencialidades geográficas, que busque economías de escala y dé respuesta a las demandas ciudadanas; 2) lograr una efectiva articulación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, para avanzar en la reforma del Estado, la democratización a lo largo del territorio y la creación de un aparato estatal eficiente, representativo, justo e incluyente; 3) fortalecer una estructura territorial nacional policéntrica, complementaria y coordinada que promueva la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología acorde a las capacidades y potencialidades inherentes a cada territorio; y 4) impulsar la igualdad de oportunidades, permitiendo el acceso a servicios básicos, recursos productivos, salud, educación y un espacio vital digno para todas y todos.

En el ámbito del desarrollo rural, hoy más que antes, es evidente la trascendencia de los gobiernos locales como herramienta de soporte para el desarrollo del valor social, económico, ambiental y financiero, con base en la profundización de los conocimientos de las buenas prácticas ancestrales de los productores agrícolas, que se deben conjugar con los sistemas de producción y las aptitudes de los suelos, con el apoyo de los técnicos.

#### 4. Estado y sociedad civil

Como se dijo en la introducción, solo el Estado tiene la capacidad de generalizar los procesos de ESS. Sin embargo, gracias al apoyo del Estado, las ONG y las comunidades, a través de alianzas estratégicas y metodologías adecuadas, se han logrado evidenciar las posibilidades de los emprendimientos para el desarrollo. Pero sobre todo se han ido creando condiciones de base para la masificación de las oportunidades ahora abiertas en la nueva Constitución, de cara a la sostenibilidad y la sustentabilidad de los ejes de la solidaridad que la sociedad requiere, para alcanzar la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza (el tema de tierras y aguas). Es importante tener presente que la Economía Social y Solidaria ya es práctica ancestral de algunos conglomerados rurales, que dan valor social a emprendimientos de corto y mediano plazo.

Es preciso lograr una conjunción de las acciones del Estado y de las ONG y comunidades. Desde la década de los ochenta del siglo pasado, las ONG venían emprendiendo, con recursos externos, proyectos para apoyar el mejoramiento de las actividades productivas, la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de la población pobre del país. Actualmente, en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LEPS) se las reconoce como instituciones de apoyo, donde las finanzas populares y solidarias encuentran un tratamiento diferenciado, por el hecho de que son intermediarios financieros que captan ahorros y, sobre esa base, prestan servicios financieros. Esto evidencia y reconoce que, a partir de la dolarización, el cooperativismo de ahorro y crédito recibió la confianza de la sociedad en el contexto de finanzas populares y solidarias.

La Ley de Economía Popular y Solidaria (LEPS) cumplirá su rol a partir de habérsele abierto espacio en la estructura del sistema financiero nacional, y se hará efectiva cuando su aplicación adquiera equidad, transparencia, profundización y cobertura de los servicios de crédito, ahorro y seguros, y su regulación contribuya a la eficacia de los servicios con calidad social y solidaria, por lo cual la institucionalidad pública y privada está llamada a un reto sin precedentes.

Si bien algunos sectores sociales postergados han recibido apoyo de las instituciones de la sociedad civil sin fines de lucro, este es un espacio sui géneris de la sociedad, insuficiente para perseverar en la sostenibilidad de los servicios. Tampoco es posible que opere de esta forma indefinidamente, ya que su gestión, si pretende ser sostenible, ha de generar procesos

de una corresponsabilidad expresada, en términos generales, en las políticas públicas sostenibles para el mediano y largo plazo, superando la cultura inmedatista de proyectos que se debilitan a consecuencia de la temporalidad marcada en los cortos plazos.

Vale considerar la necesidad de afianzar la institucionalidad pública para alcanzar eficiencia, ética y servicios públicos de calidad, dado que el poder local requiere caracterización y tipificación que han de facilitar el conocimiento de la estructura del poder.

## **5. Las ONG de desarrollo: potencial y limitaciones**

Durante más de cuarenta años, varias organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Ecuador asumieron el reto de apoyar a los pequeños y medianos productores, en el ámbito rural, para acceder a la tierra y buscar soluciones conjuntas a los problemas de baja productividad, bajos precios, limitados conocimientos para tecnificar la producción; escaso acceso a servicios como crédito, asistencia técnica y capacitación; deterioro de los recursos naturales, y mala calidad de sus condiciones de trabajo y de vida, entre los principales.

Actualmente, otros problemas se suman a los mencionados, como la amenaza de aguas contaminadas sobre la calidad de los alimentos, lo que presenta riesgos severos a la salud de la población en general y en especial para la población rural. Esfuerzos desplegados con iniciativas participativas a partir de comités locales de innovación, estructurados sobre la base de su institucionalidad local, han logrado manejar el agua con armonía, con conocimientos y tecnología de punta para su conducción y aplicación para uso humano; y la producción a partir de cuencas y microcuencas como un elemento natural que se corresponde con el buen manejo del suelo y, en consecuencia, del flujo a partir de sus fuentes. Contamos con buenos ejemplos como el trabajo de la Fundación El Surco en la cuenca del río Guayllabamba, que desarrolla actividades de recuperación del suelo con las comunidades a partir de especies nativas representativas como el guarango, que fija nitrógeno al suelo.

Acompañando los conocimientos ancestrales con técnicas de nueva generación para la aplicación de las prácticas de manejo del suelo, se desarrollan los acercamientos sociales para la búsqueda de la ESS.

En Paute, en Tabacundo, en Cayambe, como también en Tumbaco, Daule y recintos de la Ruta del Sol, en El Oro, entre otros lugares, las nuevas universidades y centros de educación técnica realizan meritorios es-

fuerzas con comunidades emprendedoras. Algunas ONG apoyan emprendimientos comunitarios en Íntag, Penipe, Nabón, Mira, Salinas de Bolívar, así como en comunidades al este y oeste de Guamote, que sientan las bases demostrativas como elementos locales en la diversidad de escenarios de la ESS, modestos y participativos, y que esperan contar con la plataforma que impulse el desarrollo de este pilar de la estructura nacional.

Las experiencias, aunque dispersas y locales, alimentan y refuerzan la sostenibilidad que las comunidades rurales van sustentando al generar cierto grado de seguridad alimentaria.

Pero esta potencialidad no puede seguir operando de espaldas a las oportunidades que solo el Estado está en condiciones de administrar con la concurrencia de la población local, de la técnica estructurada a través de la educación en los institutos y universidades competentes y de las comunidades locales que, al sentirse interpretadas y apoyadas, afloran con la experiencia ancestral que aplican en emprendimientos poco difundidos. La multiplicidad de evidencias ya son contribuciones para estructurar el mapa de la Economía Social y Solidaria del territorio nacional, para profundizar los conocimientos que facilitarán el fortalecimiento de la ESS.

Estado y comunidades locales con alianzas estratégicas lograrán dar forma a la multiplicación de las oportunidades abiertas en la nueva Constitución, de cara a la sostenibilidad y sustentabilidad de los ejes de la solidaridad que la sociedad requiere para alcanzar la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, asegurando agua para el consumo humano y la producción, entre otros menesteres de la sustentación humana, ambiental y de la economía con valor social.

## **6. Los nuevos desafíos: límites y necesidades**

Hasta el momento, el apoyo dado por las actividades sectoriales del Estado a los derechos de la naturaleza no son suficientes, a consecuencia de prácticas extractivas fundamentadas en el abuso y la prepotencia. Las generaciones jóvenes van incorporando al quehacer la disciplina para el manejo y la conservación sustentable de los recursos naturales, de los cuales dependemos todos en función de la sostenibilidad para la sobrevivencia. La situación, de seguir como vamos, ya tiene características de desastre inminente.

La degradación de la tierra en el Ecuador abarca el 47% del territorio, caracterizada por espacios erosionados, en pendientes extremas, en algunos casos debido al sobrepastoreo; en otros, como consecuencia de la deforestación con fines comerciales y sin ningún rasgo responsable de re-

posición. En consecuencia, hay pérdida de suelo fértil, contaminación y pérdida de vegetación que afecta a las capacidades productivas y la calidad de vida de las personas.

El costo de la degradación de las tierras en el Ecuador llega aproximadamente al 7,6% del valor bruto de la producción agrícola, y el resultado ponderado alcanza el 10% para la Costa y el 6,3% para la Sierra. Entre 1982 y 2003 se degradaron 34.686,3 km<sup>2</sup> aproximadamente (14,2% del territorio nacional), correspondiendo a la Sierra el 25,9 %, 30% a la Costa y el 44,1% al Oriente (Morales, 2010).

La Constitución del Ecuador se refiere al régimen del suelo y establece que es de interés público y prioridad nacional su conservación, en especial su capa fértil. Define también que se instaure un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión. El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

En los páramos y desiertos del territorio nacional habitan familias campesinas, y es importante conocer la forma como gobiernos provinciales y ONG desarrollan actividades participativas para evaluar las limitaciones que se dan en esos espacios, para la sobrevivencia de hogares pobres. Las actividades participativas entre campesinos y técnicos determinan el cruce de conocimientos para el adecuado manejo de los suelos y de las aguas, que en el Ecuador se originan en las grandes esponjas naturales de retención de agua, los páramos, como se demuestra a través de emprendimientos institucionales público-privados, con participación de las comunidades en el espacio local, como sucede en Nabón, Oyacachi, Quisapincha, Guamote, que son ejemplos del avance con la población local.

Hay limitaciones para otros desafíos o los que se desencadenarán a consecuencia de entrar en el campo de la ESS. Así, el tema de tierras y aguas es palpante, y es necesario acometerlo desde la perspectiva social y solidaria.

Existen condiciones que se han venido dando desde la década de los ochenta, en el sentido de que crecen las propiedades con más hectáreas dedicadas a un solo cultivo, dando la espalda a la biodiversidad, aplicando químicos y haciendo un uso dispendioso de las aguas; mientras que para los pequeños productores el tamaño de sus parcelas se ha reducido y los suelos se han agotado debido a las aplicaciones de químicos de alta toxicidad.

El tema así planteado es desconcertante, duro e inequitativo. No podemos limitarnos a pensar que la redistribución de la tierra podría ser suficiente, pues es esto y mucho más: es necesario ampliar el acceso de los pequeños agricultores a otros servicios como el riego, los conocimientos técnicos para gestionar y administrar los emprendimientos, fortalecer y/o reorientar las organizaciones representativas de los agricultores, el financiamiento y la representación de sus intereses a nivel de los gobiernos locales.

El Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) dispone de prácticas demostrativas en terreno con algunas poblaciones de comunidades en territorios de la Sierra, en especial. Se dispone de experiencia institucional, sin embargo se acomete de forma aislada, sin alianzas que faciliten procesos de manejo sostenible de la tierra y de adaptación al cambio climático. No debemos dejar de utilizar la capacidad instalada mediante los conocimientos y la experiencia; las instituciones públicas y privadas deberán desarrollar alianzas que permitan al país socializar el conocimiento y cultivar la solidaridad en bien de todos.

Se hace necesario considerar que la ESS es práctica ancestral de algunos conglomerados rurales que dan valor social a emprendimientos de corto y mediano plazo, pero que en la mayoría de ellos no se alcanza la sostenibilidad.

En este espacio, la ESS está en condiciones de definir las políticas para la sustentabilidad social y ambiental, al contar con actores públicos y privados, con organizaciones de pequeños productores y con fondos (externos principalmente) para acometer conocimientos y para actividades de capacitación y finanzas populares y solidarias; con miras en la producción agroecológica, manteniendo la diversidad de la producción, manejando adecuadamente los recursos naturales, y conservando suelos fértiles y naturaleza verde.

El proceso de estructuración de los organismos de control y apoyo, con actores públicos y privados en el contexto de la ESS, requiere de apertura hacia nuevas tecnologías; de alianzas y voluntad de procesar con conocimientos, reconociendo las experiencias de las organizaciones de productores, pequeños comerciantes con voluntad de organizarse localmente, estructuras artesanales, de turismo y otros servicios de carácter comunitario; de planteles de formación técnica, de universidades, contribuyendo al conocimiento local mediante alianzas que faciliten la estructuración y definición de las corresponsabilidades que contribuyan a la operatividad de las alianzas necesarias en la ESS.

Experiencias existen, los desafíos serán frecuentes, los emprendimientos surgirán oportunos y funcionales. Asistimos entonces al cuestionamiento del «cortoplacismo», creado por la dependencia de los proyectos; en tanto se dispone de la LEPS, que se enmarca en la política del Estado, como un nuevo desafío institucional desde la vertiente pública y privada, para contribuir al buen vivir.

Vale entonces considerar la necesidad de afianzar la institucionalidad pública para alcanzar eficiencia, ética y servicios públicos de calidad. La ESS requiere un enfoque con entrada simultánea de diversidad temática, la interinstitucionalidad es necesaria para el buen desempeño del servidor público en un espacio desafiante de saberes y conocimientos, con entradas participativas capaces de escuchar la voz de la demanda, de dialogar y llegar a consensos para acometer la operatividad de los emprendimientos con enfoque al valor económico, social y ambiental.

Existen instituciones de la sociedad civil, con experiencias relevantes desarrolladas en las últimas décadas, que pueden testimoniar sus experiencias. Es necesario contar con las alianzas para llegar efectivamente con cronogramas cortos a la cobertura, calidad e impacto deseados. Las falencias institucionales deben ser superadas cuanto antes con conocimientos y métodos compartidos, eficiencia, voluntad y calidad para desarrollar el espacio solidario que se requiere, y voltear la página recurrente de la pobreza.

Al contar con la política pública, la oportunidad está dada, pero se requiere un acercamiento con metodologías de profundización, cobertura, apertura participativa, pues de otra forma no superaremos el discurso motivante y repetitivo. Recordemos que hemos iniciado el cambio de época para la construcción de la nueva sociedad nacional. Aplicar nuestras capacidades para hacerla efectiva es un deber de todos y todas.

El espacio local, la comunidad, la parroquia han de considerarse como las unidades territoriales que comprometen la corresponsabilidad para el uso y manejo del agua, del suelo, de los sistemas de producción, de los flujos de la oferta de alimentos, de los procesos para acometer la participación de los excedentes con pequeños y medianos productores; entonces decimos también que la sociedad anónima debería entrar participativamente en las necesidades que impone el cambio de época. Los valores son sociales, ambientales y económicos para todos, y por ello la corresponsabilidad debe administrarse como el derecho y las obligaciones de todos.

## 7. Las necesidades de investigación

Encarar todos esos desafíos requiere conocimientos adecuados y actualizados. En tal sentido, el INIAP levantó la línea de base para conocer los emprendimientos de las organizaciones campesinas, de las ONG y de los gobiernos cantonales y provinciales; también sus aptitudes y experiencias como aporte a la investigación y conocimientos que han de facilitar la cobertura social, económica y ambiental a fin de organizar la ESS con un fuste de cultura nacional, buen vivir y participación. La profundización de las investigaciones es necesaria para encaminar las políticas que aporten al fortalecimiento de la ESS, así como el financiamiento posterior para ejecutar las acciones de «intercambio de conocimientos» que conduzcan a la formación de promotores agropecuarios campesinos, que replican y difunden los conocimientos técnicos adquiridos a otros agricultores que los demandan.

El estudio de línea de base del Proyecto Seguridad y Soberanía Alimentaria basada en la producción sana de alimentos, elaborado por el INIAP-CESA (2010) en trece provincias del Ecuador, da cuenta de las organizaciones de apoyo y de los actores orientados a la producción limpia de alimentos en las provincias de Azuay, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, Guayas, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Orellana, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas y Tungurahua; y recomienda que se aplique una estrategia provincial que trabaje con cantones prioritarios, con base en alianzas institucionales con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), las organizaciones de productores seleccionadas, las ONG especializadas en el tema, y los centros académicos locales interesados en la formación de recursos humanos en la producción limpia de alimentos.

El estudio de línea de base evidencia que los pequeños productores priorizan su seguridad alimentaria al seleccionar productos con los que quieren trabajar aplicando tecnologías limpias, específicamente en banana, cacao, arroz y maíz, en las provincias de la Costa; papa, maíz, fréjol, en las provincias de la Sierra; y yuca y plátano, en la Amazonía. Y el ganado bovino, específicamente de leche, los cuyes y los pollos, en las tres regiones naturales.

Asimismo, se evidencia que en las comunidades los pequeños productores ubicados en los quintiles 1 y 2 no tienen acceso a semillas y plántulas de calidad garantizada; falta la aplicación de programas técnicos de fertilización; los rendimientos productivos son en extremo bajos; se da un uso extendido de agroquímicos altamente tóxicos; falta cuidado de los



productores en las aplicaciones de los agroquímicos; y muestran desconocimiento de técnicas elementales de producción pecuaria, especialmente de animales menores.

El mapeo de actores, desde la visión del INIAP, aporta al fortalecimiento de la política nacional orientada a la producción de alimentos sanos, en función de la seguridad y soberanía alimentaria plasmada como política de Estado, de acuerdo a la Constitución vigente. El estudio recomienda compensar los vacíos y debilidades de cada provincia con las potencialidades de otras; en cuanto a las instituciones locales, que pueden cooperar en impulsar la producción limpia de alimentos, considera a las organizaciones campesinas e indígenas de segundo grado como importantes aliados para expandir las experiencias; una debilidad que debe ser subsanada es la falta de aliados en relación a las organizaciones de productores que no tienen experiencia en la producción limpia, agroecológica u orgánica de alimentos; se evidencia la presencia de ONG que tienen experiencia sostenida en la producción limpia de alimentos, que podrían ser aportes importantes en la oferta tecnológica, en los contactos con organizaciones de productores, y en el diseño y la ejecución de procesos de fortalecimiento de capacidades.

Por otra parte, se aprecia la concurrencia favorable de las organizaciones de productores, la percepción positiva que tienen del INIAP los agricultores como una de las pocas instituciones públicas con credibilidad técnica en el ámbito rural. Lo precedente corresponde a las acciones que requieren fortalecerse debido a la trascendencia para la población nacional, que cuenta con organizaciones de pequeños productores agropecuarios, con objetivos y misiones que corresponden a la ESS, conocimientos para compartir en procesos participativos, y que necesitan semillas y pies de cría que garanticen mayor y mejor producción, aumentando la productividad, los ingresos, la solidaridad y la economía familiar.

Postular estratégicamente una meta en tal sentido requiere mayor confluencia de las políticas sectoriales y afinar los instrumentos de la investigación al disponer de metodologías, que se concentren ofreciendo herramientas para la disección de los quintiles que caracterizan tanto a la pobreza rural como a la urbana, escenario poblacional clave para la ESS. Profundizar el conocimiento con tecnología fresca y actual, que se base en la profundización y en la cobertura rural y urbana, zonas de riesgo social y ambiental, y en deficiencias locales con respeto a la educación con grupos emergentes.

Para avanzar en la producción de conocimiento que requieren las políticas públicas de ESS, es necesario trabajar en conjuntos temáticos como:

- *Ambiente, educación y derechos de los recursos naturales* de cara al manejo sostenible de la tierra y con adaptación al cambio climático, utilizando la amplia información, estudios y experiencia desarrollada con respecto al manejo de cuencas y subcuencas que caracterizan a la amplia geografía nacional; la función de las tierras altas a nivel de páramos. A manera de ejemplo, el trabajo realizado por el Gobierno Descentralizado de Tungurahua dispone de avances importantes que han resultado en la estructuración del Fondo de Páramos, como producto sustantivo en el manejo de las tierras altas a partir del espacio de corresponsabilidad de sus habitantes y de las inversiones públicas que facilitan las acciones participativas de las comunidades.
- La amplitud social que abarca la LEPS determina varios temas en relación a los *corredores de la producción* que facilitan definir los productos para, desde la vertiente de la soberanía alimentaria, y observando la producción primaria originada en el sector agropecuario, organizar los procesos de clasificación, calidad, opciones de valor agregado y, finalmente, marca con identificación local que concurren, tras una fase de información, a los mercados. En ferias *ad hoc* facilitadas por gobiernos provinciales y locales es posible observar esta tendencia de ofertas de marca local, con etiqueta de alimentos limpios a los cuales hay que facilitar mercados estructurados, donde concurren los demandantes con información previa ofrecida por los gobiernos descentralizados.
- El poder local requiere metodologías que faciliten el conocimiento de las estructuras de poder, capaces de incidir en que los *cuernos de botella* sean superados a partir del conocimiento de la estructura de exclusión local con el propósito de contar con *alternativas de ocupación y empleo*, para lo cual la investigación debe contar con metodologías eficaces de diagnóstico y alternativas para que las oportunidades se estudien con el propósito de encontrar productos con identificación de origen, que alcancen el reconocimiento de contribuir a la soberanía alimentaria.

Todo ello necesita de compromisos sostenidos de las direcciones de Fomento de la Producción y de Economía Solidaria con que cuentan algunos gobiernos provinciales en el país. En el conjunto temático se identifican el turismo rural y otras variantes, como el mercado de artesanías, que

generan también espacios de ocupación y empleo, aparentemente contadas, pero que existen en el país como una variedad de opciones y vocaciones que se beneficiarían del apoyo del Instituto de Economía Social y Solidaria. En este nivel, la información sobre comercio para productos y servicios locales justifica contar con centros de capacitación, información y emprendimientos más allá de la actividad agropecuaria, puesto que en la economía familiar caben varias actividades que hacen la composición del flujo de caja, susceptible de ser mejorada a partir de la ocupación permanente que es la agropecuaria, y a la que concurren cada vez en mayor número las mujeres.

Resumiendo, la economía popular y solidaria (EPS) dispone de espacio y experiencia; actualmente abre un campo relativamente estable a partir de la solidaridad y la experiencia, de los testimonios y de los logros, que se identificarán a través de los indicadores construidos con la sociedad local, de manera que sea ella la que valore si se encuentra en la ruta de alcanzar el buen vivir.

## Anexo

### **Las microfinanzas populares: otra manifestación de la economía popular y solidaria**

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (mayo 2011) viene de la mano de la nueva estructura financiera del Estado: sector público, sector privado y finanzas populares y solidarias; pues se concreta una aproximación fundamental en la nueva arquitectura financiera del país al reconocer al sector financiero popular y solidario integrado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas y solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro.

Este reconocimiento requiere de la entrega responsable de la sociedad nacional para construir sólidamente el nuevo componente de soporte para la arquitectura financiera en el cambio de época. Con seguridad, al concluir el año 2011 se dispondrá del reglamento de esta ley.<sup>1</sup>

Luego de la dolarización, el país vive el reacomodo del sector financiero. Es un hecho irrefutable que el cooperativismo de ahorro y crédito recibió la confianza de la sociedad en el contexto de finanzas populares y solidarias, situación que develó que el número de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) no reguladas era mucho mayor al de reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Tungurahua demostró ser una de las provincias con el mayor número de COAC no reguladas. A esta denominación se suman los emprendimientos de ahorro y crédito cooperativos aprobados y supervisados por la Dirección de Cooperativas del MIES, bancos comunales, que sin ser comunes son numerosos en la sociedad rural, en particular, y de alguna forma en la urbana.

Estos esfuerzos de autofinanciamiento desde la sociedad civil local se iniciaron en la época de la Revolución Liberal. Otras denominaciones también tienen historia, muchas se administran en las comunidades y en las asociaciones, en forma por lo regular ética, con la venia de los conglomerados humanos a los que pertenecen. Desde la década de los ochenta del siglo pasado, las ONG han emprendido con administración de cartera financiada con recursos externos.

También estas son reconocidas en la ley como instituciones de apoyo, por el hecho de que no captan ahorros.

---

1 El reglamento de la LEPS se oficializó por Decreto del 19 de febrero de 2012. [N. del E.]

En la publicación conmemorativa de los 15 años de la Cooperativa Jardín Azuayo, se refiere a la LEPS como reconocimiento explícito al sector financiero popular y solidario, anotando que los preparativos para aplicar esta ley, como su Reglamento, la Junta de Regulación, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, la Corporación de Finanzas Populares, el Fondo de Liquidez, el Seguro de Depósitos, son manifestaciones del nacimiento de instituciones públicas destinadas a canalizar el apoyo del Estado, que se espera efectivo, hacia la economía popular y solidaria.

En el contexto de las microfinanzas, se destaca la aprobación de la línea de crédito desde el Programa Nacional de Microfinanzas, que apoya a la estrategia del sector para el manejo sostenible de la tierra y la adaptación al cambio climático, política puntual relacionada con los derechos de los recursos naturales, con la sostenibilidad del capital social que se localiza en las áreas de riesgo y, en consecuencia, en los límites sensibles de la ESS. Están involucradas en este esfuerzo competencias del MAE, del MCDS y del MIES. Para ello, el monitoreo para el manejo sostenible de la tierra cuenta con el concurso de instituciones intermediarias de crédito y de instituciones públicas y privadas de capacitación y asistencia técnica en el seno de los espacios locales y con la participación de delegados del gobierno local y de sus comunidades.

Se debe señalar además que el ámbito legal de la LEPS cubre todo el movimiento del cooperativismo en distintos sectores de la economía nacional, como por ejemplo el comercio minorista, con lo cual actividades y sectores que han navegado sin la carta correspondiente han sido considerados como la institucionalidad que cubre a los emprendimientos de la ESS. Desde luego que tiene el valor social que le hace al pueblo estar pendiente de lo la normatividad que regirá los emprendimientos populares rurales y urbanos que tienen lugar en el territorio nacional.

Es indudable que navegaremos con el cambio de época, en términos de la participación de los saberes y de los conocimientos de abajo hacia arriba y viceversa, que harán posible un encuentro solidario entre los ciudadanos y el Estado.

Las finanzas populares y solidarias traen un tratamiento diferenciado en la LEPS, por el hecho de que estamos admitiendo que existen intermediarios financieros que captan ahorros y sobre esa base prestan servicios financieros, mediante productos que caracterizan la demanda y oferta en el mercado financiero popular y solidario. También por el hecho de que en el decenio 2000-2010 el crecimiento de las microfinanzas ha sido notable

en términos de cobertura, número de clientes y monto global del crédito otorgado. Se han formado nuevas plataformas institucionales del sector, entre otras, la Red Financiera Rural, con perfil técnico de apoyo a las instituciones miembros y de incidencia en la política de desarrollo, con reconocimiento nacional e internacional.

## Bibliografía

CEPAL

2010 *El Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHIRIBOGA, Manuel, y Brian WALLIS

2010 *Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública*. Quito: RIMISP.

INIAP-CESA

2010 *Mapeo de actores en producción limpia de alimentos*. Proyecto de Seguridad y Soberanía Alimentaria, basada en la producción sana de alimentos. Quito: INIAP, Dirección de Transferencia de Tecnología.

MORALES, César

2010 *La valoración económica de degradación de tierras ante escenarios alternativos de cambio climático*. Fortaleza: Proyecto VED/TCC-MM-CEPAL.





# **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ESS EN ECUADOR, EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO: LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN MARCHA EN DISTINTAS INSTITUCIONES Y LAS PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN**

XAVIER DÁVALOS G.

## **1. Introducción**

### **Crisis recurrentes, hacia un nuevo modelo de desarrollo**

Aunque la ESS siempre existió, ha sido invisibilizada, y se ha hecho más evidente en momentos de crisis, como la última que estalló en los Estados Unidos en 2008-2009; por ello, a continuación haremos una descripción del contexto mundial en que se desarrolla la ESS ecuatoriana, aludiendo a la concepción neoliberal hegemónica implementada especialmente en la década de los noventa y el primer lustro del siglo XXI, bajo la cual se ha desmantelado al Estado.<sup>1</sup> Afortunadamente, esta tendencia ha ido perdiendo «poder» con el liderazgo de gobiernos alternativos.

El Consenso de Washington, asumido desde los gobiernos de Febres Cordero hasta Gutiérrez en mayor o menor medida, es el responsable de esta situación, ya que su doctrina sostenía que el Estado debería mantenerse al margen del acontecer no solo económico sino también social, sin

---

1 El desarrollo del neoliberalismo impulsado con fuerza desde inicios de la década de los noventa arrojó como resultado, durante estos últimos quince años, varias crisis del capitalismo global cuyas características son la recurrencia y una cada vez mayor prolongación, impactando frontalmente en los países que cargan aún con fuertes desigualdades, sin capital humano, con una estructura económica fraguada con base en la exclusión y la inequidad permanentes, donde amplios sectores están sumidos en el desempleo, el subempleo, la pobreza y la migración.

regular las fuerzas del mercado, que se cree pueden autorregular y auto-corrregir sus imperfecciones. Pero las propias crisis se han encargado de demostrar que tal comportamiento no se ha logrado y que, más bien, adolece de varias limitaciones, como: por un lado, la ausencia de satisfacción a las necesidades de amplias masas de población que demandan urgente atención a sus derechos a la educación, la salud, el empleo, el contar con una vivienda digna, etc.; y, por otro lado, la profundización de una sociedad nada solidaria, en que el «sálvese el que pueda» es la consigna generalizada, acompañada paralela y simultáneamente de un proceso de acumulación y concentración de la riqueza.<sup>2</sup>

Como ejemplo de lo anterior, citamos la crisis mexicana que produjo el «efecto tequila» y contagió a la República Argentina, ya que los inversionistas de Nueva York, que consideran a todos los países latinoamericanos iguales (Krugman, 2009: 46), dejaron de renovar o entregar crédito fresco a los bancos argentinos. Esto produjo estrés en el sistema financiero, y los depositantes empezaron a retirar sus fondos; en ese momento los especuladores provocaron descalces entre los depósitos y el retiro masivo de sus fondos (corrida bancaria). Tal descalce<sup>3</sup> se produce debido a la diferencia entre los recursos que los depositantes quieren retirar inmediatamente y la imposibilidad coyuntural que tienen los bancos por contar con liquidez suficiente, muchos de los cuales han optado por prestar dinero a los inversionistas a un plazo definido.<sup>4</sup>

Ante la grave crisis financiera y económica mundial, provocada por Estados Unidos desde mediados de 2007, hasta la actualidad el contagio ha llegado a todas las naciones en mayor o menor medida; paralelamente, se han generado iniciativas dirigidas a la construcción de una nueva arquitectura financiera, la misma que parte de hitos distintos a los previstos por

---

2 Efectivamente, las crisis económicas, cada vez más recurrentes y prolongadas en los últimos años, son el resultado de una visión desreguladora del mercado amparada en una trilogía insostenible, que mantenían simultáneamente los tomadores de decisiones, alineados en las propuestas del Consenso de Washington (que consisten en un tipo de cambio flexible con apertura del mercado de capitales y una política monetaria activista).

3 La otra forma de descalce se da debido a que los bancos se endeudan en los mercados internacionales en moneda extranjera y conceden créditos denominados, en su mayor parte, en moneda local. Cuanto mayor sea la intensidad de ambos desajustes y mayor la proporción de créditos incobrables, mayor será la posibilidad de que se produzca una crisis bancaria. En estas condiciones existe una gran cantidad de opciones que puede desencadenar una crisis financiera, gracias a que los Estados se encuentran totalmente al margen de cualquier regulación.

4 Para esto, es necesario contar con un fondo de liquidez que dote a los bancos de recursos para enfrentar una potencial corrida.

los neoclásicos. Entre los principios tradicionales del capitalismo, podemos citar a la competencia, la maximización de las ganancias, la desregulación y, en el mejor de los casos, la autorregulación de los liberalizados mercados de bienes y servicios de los países; pautas que han sido cambiadas por otras que ya empiezan a dar sus primeros resultados entre las naciones de la región, cuyos valores son: cooperación, reciprocidad, participación, redistribución, acuerdo, complementariedad y compensación como elementos fundamentales de esta nueva construcción.

La crisis financiera de 1999, en el Ecuador, se precipitó por el riesgo moral existente y la ausencia de regulación financiera adecuada, debido a que en la Constitución de 1998 el Estado cubría a todos los depositantes, sin establecer un techo máximo al monto de los depósitos, frente a una eventual «corrida bancaria» como la que ocurrió; esta norma colocó en segundo lugar a la responsabilidad de los propietarios y accionistas de los bancos respecto a la calidad de los deudores a quienes prestaban sus recursos, realizándose con excesiva liberalidad préstamos sin garantía suficiente de recuperación, incluso habiendo créditos vinculados; de esa manera se afectó a buena parte de los depositantes, de los que todavía hay perjudicados, y se constituyó lo que muchos llamaron el «atraco del siglo». Como consecuencia, se agudizaron las condiciones sociales del modelo neoliberal.

Con la nueva Constitución de 2008, se apostó por el Buen Vivir (*sumak kawsay*), que implica, entre otras cosas, invertir en el hombre como principio de un nuevo modelo de desarrollo que permitirá, además de mejorar la calidad de vida de la población —especialmente de los siempre postergados—, caminar por la trayectoria del crecimiento sostenido hacia la superación de la pobreza y el subdesarrollo, asumiendo los altos costos que significa romper con una serie de estructuras anacrónicas pero poderosas que se esfuerzan denodadamente por mantener el statu quo.

## Conceptos

Para precisar el concepto de *Economía Social y Solidaria*, nos referiremos a la Constitución vigente del año 2008, que en su artículo 283 señala que el sistema económico es social y solidario; es decir, reconoce que en lugar del capital sea el ser humano el sujeto y fin de cualquier actividad económica, propendiendo a la existencia de una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el Estado y el mercado, en armonía con la naturaleza. El sistema económico señalado tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el

Buen Vivir.<sup>5</sup> Como lo señala Coraggio (2011: 341): «lo nuevo que ofrece la Constitución es que el Estado asuma una política activa de desarrollo de la economía popular y solidaria como forma orgánica emancipadora de los trabajadores». Por ello, nos encontramos en un escenario radicalmente distinto al propuesto por el modelo hegemónico, aunque se requiere un esfuerzo importante de construcción participativa para alcanzar este nuevo sistema.

Cabe señalar que existen diferencias entre Economía Social y Solidaria, y la economía popular. El primer caso es la confluencia de las distintas economías existentes, que se muestran como solidarias, es decir: hay economías pública y privada, las cuales son respetadas por esta nueva forma de economía ética (Marcillo y Salcedo, 2010: 21); la tendencia es hacia una economía donde no solo prevalezca el ser humano como fin de la producción, sino que además se den procesos redistributivos que permitan alcanzar el bienestar del conjunto de la sociedad (y no solo de un grupo reducido, como se da en el caso del modelo capitalista de mercado). En lo que hace a la economía popular, no toda ella es solidaria, como por ejemplo la informal o subterránea; pero hay una fracción que efectivamente sí lo es, conocida con el nombre de *popular y solidaria*, que tampoco es empresarial ni pública.

En la Economía Social y Solidaria, se hacen presentes principios como la solidaridad, la reciprocidad, la asociatividad y la redistribución en las unidades económicas que caracterizan este estilo de desarrollo, incluyente y preocupado por el buen vivir del conjunto de los miembros de la comunidad. Considera la competencia como una construcción ideológica que no necesariamente es innata o natural al ser humano, sino más bien una elaboración posterior; así que repensar de forma participativa y consensuada la construcción del desarrollo permite tener la opción de arribar a otro destino distinto al que nos ha llevado el modo de producción hegemónico, concentrador y excluyente que vivimos.

### **El problema del estudio de la Economía Social y Solidaria**

Con los elementos señalados, la interrogante que nos planteamos es determinar si, durante el período de análisis, en el Ecuador se ha construido

---

5 El mismo artículo 283 de la Constitución sostiene que el sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. Respecto a la regulación de la economía popular y solidaria, se hará a través de una Ley que ya ha sido promulgada a finales de 2010 y que incluye a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

un pensamiento teórico que permita conocer las especificidades, estructura e historicidad de la realidad socioeconómica ecuatoriana, en particular de la Economía Social y Solidaria, superando las consideraciones del razonamiento único presente en la época neoliberal. Por el lado de las políticas públicas para la ESS, determinar la existencia o discontinuidad de las mismas en el período.

### **Tipología metodológica**

Con la finalidad de realizar una clasificación de las unidades económicas de la economía popular y solidaria, se utilizará la tipología metodológica basada en la propuesta de Caracciolo y Foti (2003). Las autoras señalan que en el marco de la Economía Social y Solidaria funcionan tres tipos de organizaciones económicas:

- a. De autoproducción;
- b. De subsistencia; y
- c. Capitalizadas.

También señalan que la racionalidad económica de la ESS tiene por objetivo «la maximización de un ingreso monetario y/o no monetario (o su contrapartida en términos de ahorro de gastos vía autoproducción) que permita asegurar y mejorar la vida de los seres humanos».

La economía social de autoproducción (Tipo A)<sup>6</sup> tiene por objetivo la producción de bienes y servicios para el autoconsumo, la reproducción de la mano de obra. Esta función es llevada a cabo por tres tipos de unidades u organizaciones: unipersonales, familiares, y asociativas o comunitarias. Se realiza a través de actividades como las siguientes: las comúnmente denominadas «tareas domésticas» a nivel familiar o de servicios comunitarios tales como los guarderías maternas, apoyo escolar, etc.; la autoproducción de alimentos en tierras familiares o comunitarias; y la autoproducción de materiales para la construcción de viviendas (bloqueras, ladrillerías, etc., a nivel familiar o comunitario), entre otras.

Caracciolo y Foti (2003: 81) definen así al siguiente tipo: «La economía social o solidaria de subsistencia (Tipo B) tiene por objetivo la producción y/o comercialización en el mercado de bienes y servicios para la reproducción de la mano de obra [...], empleando tanto trabajo familiar (por ejem-

---

6 En este artículo, y con el fin de facilitar su comprensión, se utilizarán los tipos A, B y C para hacer referencia a las unidades económicas, dependiendo de las características que tengan de acuerdo a los criterios que se esbozan en la metodología propuesta por Caracciolo y Foti (2003: 76).

plo, microemprendimientos o microempresas unipersonales o familiares) como asociativo remunerado (por ejemplo, microemprendimientos asociativos o grupales bajo diferentes formas jurídicas, como sociedades de hecho, cooperativas, asociaciones civiles, etc.)».

Finalmente, la tercera modalidad está definida en los siguientes términos: la economía social capitalizada (Tipo C) comprende aquellas unidades económicas que producen y/o comercializan en el mercado de bienes y servicios, con el objetivo de mejorar el nivel o calidad de vida. Pueden ser también unipersonales, familiares (por ejemplo, micro o pequeña empresa), o asociativas (bajo diversas formas jurídicas como sociedades civiles, cooperativas, uniones transitorias de empresas, etc.); y el trabajo es remunerado de forma monetaria. Dado que se basan en relaciones laborales solidarias no salariales, con una lógica redistributiva de los beneficios y no acumulativa, la racionalidad económica de este tipo de unidades consiste en la maximización de un ingreso monetario, parte del cual va a reinvertirse en la actividad, iniciando así un proceso de reproducción ampliada (ver Caracciolo y Foti, 2003: 89).

Una adaptación para el Ecuador de la propuesta tipológica de Caracciolo y Foti (2003) se puede observar en el siguiente cuadro, donde las unidades económicas asociativas de autoproducción (por ejemplo, las comunidades indígenas de la Sierra centro) venden la fuerza laboral en el mercado capitalista; mientras que en estas mismas unidades no hay excedentes de bienes y servicios que se vendan en el mercado y su forma de reproducción es simple.

**Cuadro 1**  
**Oferta en el mercado capitalista**

Recurso	Unidades económicas asociativas		
	De autoproducción	De subsistencia	Capitalizadas
Fuerza laboral	Sí	No	No
Bienes o servicios	No se destinan excedentes para la venta	Sí	Sí
Forma de reproducción	Simple	Simple	Ampliada

Fuente: Caracciolo y Foti (2003).

Elaboración: Xavier Dávalos.

Por otro lado, las unidades capitalizadas son de reproducción ampliada, es decir, existe acumulación del excedente, también conocida como reinversión en la unidad productiva en cuestión. Respecto a la unidad de subsistencia, no existe venta de fuerza laboral de forma asalariada: venden los productos que ofrecen y su reproducción es simple.

### **Objetivos de este artículo**

Después de haber contextualizado y una vez planteada la metodología, este artículo se propone alcanzar los siguientes dos objetivos:

- Analizar una selección de artículos y libros publicados, documentos, bases de datos y proyectos de investigación en marcha sobre la ESS, cubriendo los últimos doce años (2000-2011) en el Ecuador. Esto incluirá títulos que expresamente se refieren a la economía social, a la economía solidaria, a la Economía Social y Solidaria, a la economía popular, popular solidaria, o a la economía comunitaria. También trabajos sobre economía informal; o bien trabajos que respondan a otra organización conceptual previa al planteamiento de la ESS: la economía campesina, economía familiar, emprendimientos de los pueblos indígenas, cooperativas, asociaciones, cajas de ahorro y créditos, y otras instituciones de las finanzas solidarias, mecanismos públicos o comunitarios de autosuficiencia urbana, legislación e instrumentos de políticas pertinentes para la ESS. Se agrupan los análisis según la tipología propuesta.
- Determinar las orientaciones de los diferentes autores, en las investigaciones realizadas en el período 2000-2011; destacar aquellas (si las hay) referidas a las políticas públicas.

## **2. Análisis de los estudios de acuerdo a la tipología metodológica**

El análisis parte de una selección de autores que investigan sobre la realidad ecuatoriana específicamente, sobre la economía popular y/o solidaria en las áreas urbana y/o rural. Cabe señalar que si bien los autores recogen el enfoque micro y local, no se lo absolutiza; es decir, está presente, paralelamente, el reconocimiento del valor y de las determinaciones históricas estructurales y temas como la concentración de factores (capital, tierra, tecnología, acumulación de *stocks*, etc.) y las relaciones de poder (unas veces de explotación y conflicto de intereses, otras de cooperación y soli-

daridad) estructuralmente reproducidas. Es decir, los autores buscan enlazar los hechos micro con las relaciones de producción social inmediatas, regionales y nacionales.

En el próximo acápite se hace mención a los modelos de desarrollo, donde se considera el rol del Estado en la planificación y ejecución de las políticas públicas orientadas a fortalecer la Economía Social y Solidaria. Los autores toman en cuenta los principios que sustentan la ESS como instrumentos válidos para alcanzar metas como equidad, crecimiento y desarrollo. También se analizan las relaciones de poder, incluso en el caso de la cooperación y la solidaridad. Al finalizar el acápite, se enfatiza en la necesidad de contar con un modelo distinto al primario exportador, esto es, uno nuevo que se base en el conocimiento y la biodiversidad, y cuyas fortalezas pueden conducir a alcanzar el buen vivir en el Ecuador.

### **Modelos de desarrollo y la Economía Social y Solidaria**

Para fortalecer la ESS, se requiere profundizar en temas que den cuenta del estado del arte o avances en aspectos como el rol del Estado en el fortalecimiento, la regulación y la consolidación de la «otra economía» (como se conoce a la ESS), puesto que a través de sus políticas públicas puede ejercer incentivos que la sustenten. En este contexto se inscribe la obra de la profesora Liisa North quien, citando las experiencias del Banco Grammen en el Asia y de Mondragón en el caso español, manifiesta el papel clave desempeñado por el Estado en los logros alcanzados en estos ejemplos. North también menciona el exitoso crecimiento y desarrollo de Taiwán (North, 2001), gracias al desempeño de las asociaciones agrícolas que realizaron cambios en la distribución de la tierra, lo que potenció la industrialización del campo. En los tres casos, la presencia del Estado ha sido decisiva, a través de su política de asistencia a los más pobres, o protegiendo a la industria nacional mediante aranceles o impulsando reformas redistributivas de factores (la tierra) de la producción; lo que permitió que estas destacadas experiencias mundiales sean exitosas.

El caso de Salinas, correspondiente a la provincia de Bolívar, fue investigado por North, tipificado bajo la modalidad de unidad de Economía Social y Solidaria tipo B (Caracciolo y Foti, 2003: 81), es decir, de subsistencia; la misma tiene por objetivo la producción y comercialización en el mercado de bienes para la reproducción de la mano de obra, empleando trabajo asociativo remunerado. Además, la venta de los productos, por la escasez de capital, que en algunos casos era inyectado por las ONG, permite obtener un ingreso que alcanza solo para la reproducción simple o de subsistencia de sus recursos productivos (capital y trabajo).



Refiriéndose al papel del Estado en el Ecuador de los noventa, este fue desmantelado: como se mencionó anteriormente, se esperaba un tibio apoyo del Estado, permitiendo a las ONG que asumieran ese papel con resultados aceptables para el estudio de Salinas (North, 2001). Si bien el caso estudiado se basa en productores que han recibido algún tipo de asistencia por parte de las ONG, la autora enfatiza en la importancia de la participación del Estado para que planifique, ejecute y logre mejorar los estándares de vida en el área rural en general, especialmente si se organizan las actividades permitiendo a las comunidades locales asumir la iniciativa.

Respecto al acceso al crédito, variable clave para mejorar la calidad de vida de los sectores medios y bajos, Da Ros señala que las entidades más idóneas para el desarrollo económico en general y para la incorporación de los sectores excluidos, especialmente del área rural ecuatoriana, han sido las entidades financieras populares y solidarias (que, según información del Ministerio de Inclusión Económica y Social, actualmente llegan, al menos, a la cifra de 19.239 entidades del sector financiero popular y solidario). Se hace énfasis (Da Ros, 2001: 133) en el papel que pueden desempeñar las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, los bancos comunales y las cajas de ahorro, en el ámbito de un sistema financiero alternativo para el sector rural, al constituirse actualmente en las principales (si no las únicas) oferentes de recursos en calidad de crédito después de los intentos frustrados realizados por la banca estatal de fomento agropecuario.

Cabe mencionar que en la actualidad el número total de sucursales, agencias y otras alcanzan las 1.798, según información del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es decir, el 9,3% del total de entidades existentes en la ESS (ver el cuadro 2).

Cuadro 2

## Sector financiero popular y solidario en el sistema financiero nacional

Sistema financiero nacional	Número de entidades	Número de sucursales, agencias y otros
Sector financiero público	9	501
Sector financiero privado	37	4.967
Sector financiero popular y solidario	19.239	1.798

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros y Organizaciones de Finanzas Populares, MIES.

Giuseppina da Ros apuesta por el Desarrollo Humano Sostenible (DHS<sup>7</sup>) definido como aquel que no solo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios, regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo y fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas (Da Ross, 2001). Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades, y prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas, generando autoconfianza y mayores espacios de libertad colectiva.

En el ámbito de un modelo de desarrollo incluyente, la existencia de entidades financieras alternativas ha constituido un referente idóneo; puesto que dentro del sistema financiero tradicional (tanto público como privado), al hablar de los sectores populares se los ha catalogado, erróneamente, como usuarios de alto riesgo<sup>8</sup> y también de costos administrativos onerosos.

Los argumentos utilizados por G. Da Ros a favor de las entidades de las finanzas populares y solidarias (2001: 133) son los siguientes: primero, la proximidad al cliente (lo que, sin embargo, puede convertirse en uno de sus principales puntos débiles, por los costos que representa). Segundo, que su especialización sectorial y territorial también presenta un doble aspecto: por una parte, favorece un mayor conocimiento del mercado y la identificación con su entorno social, que puede llegar a ser recíproca; pero, por otra parte, corre el peligro de generar una excesiva concentración de riesgos en una determinada actividad o zona geográfica, lo que las hace vulnerables ante una crisis que provoque una escalada de la morosidad y, por tanto, de las provisiones para insolvencias (sobre todo si se toma en cuenta su general y crónica debilidad de capitales propios). Tercero, que su pequeña dimensión eleva los gastos de funcionamiento, limita la oferta de servicios, la aplicación de innovaciones tecnológicas y de técnicas de gestión, dificulta contratar directivos y empleados de mayor preparación profesional, etc.; pero, por el contrario, posibilita un trato más personalizado al cliente y agilidad en el servicio.

A pesar de sus debilidades, las entidades financieras populares y solidarias desempeñan un papel fundamental —sobre todo las rurales— en

---

7 El DHS es una opción abierta en construcción permanente. Su énfasis es el capital social: la comunidad (PNUD, 1994).

8 Este mito ha conducido a que el flujo de capitales migre de los cantones medianos y pequeños hacia las grandes ciudades, eliminando así posibilidades de mejora en la calidad de vida de los pobladores, especialmente, del medio rural. Por el contrario, se ha demostrado que son los más pobres los primeros pagadores que honran sus deudas.

la promoción del desarrollo económico y social comunitario, a nivel local y regional (Da Ros, 2001: 133). En efecto, a pesar de la pequeña dimensión de su potencial mercado financiero, las cooperativas que operan en áreas marginales han venido desarrollando estrategias que les han permitido mantener, para los asociados, condiciones más ventajosas de acceso al crédito sin descuidar su seguridad y eficiencia empresarial, y ganarse la confianza del público frente a la aguda crisis económica y financiera por la que atravesó el país en 1999.

Con toda probabilidad, el futuro de las entidades financieras populares y sociales (Da Ros, 2001: 133) estará marcado por el éxito. No obstante, es imprescindible que este sector de la economía solidaria profundice los mecanismos de colaboración intercooperativa, a través de acuerdos y/o alianzas estratégicas, y la creación de empresas conjuntas tanto a nivel nacional como internacional; no solamente entre organizaciones de la misma línea (integración de tipo horizontal), sino entre estas y empresas cooperativas de distintos sectores de la economía (integración vertical). Las experiencias alentadoras de otros países indican el camino a seguir.

Aunque las entidades financieras, populares y solidarias no se encuentran dentro de la tipología propuesta (Caracciolo y Foti, 2003), se las puede clasificar entre las opciones B o C ya que se encuentran en una forma de reproducción simple o ampliada dependiendo de cada unidad económica y el capital invertido por la comunidad; pero según la relación social del trabajo, se encuentran como capitalizadas, es decir, en la categoría familiar o asociativa remunerada de forma monetaria. Como señalan las autoras, cada experiencia se va transformando a través de la marcha de los procesos económicos, lo cual implica una permanente relectura de estas nuevas modalidades (Caracciolo y Foti, 2003: 76).

Otra investigación relacionada con el modelo de desarrollo es la realizada por el equipo FORLOCAL y el centro de investigaciones CIUDAD, que se plantea responder a la definición de economía popular y solidaria a la luz del contexto actual, tomando en cuenta que está vigente la nueva Constitución desde 2008, en donde se señala que el reto es poner en marcha una nueva matriz productiva y pasar de un esquema primario extractivista exportador, a uno que privilegie la producción diversificada así como servicios basados en el conocimiento de la biodiversidad. Se trata, también, de encontrar un nuevo modelo de economía en donde el régimen económico no tenga primacía en sí mismo, sino que se subordine y sirva a la vida de los seres humanos y de la naturaleza (Equipo FORLOCAL y CIUDAD, 2011). Como dicen los autores, se echa mano de experiencias que ya existen en la

economía nacional y que han permitido, en el Ecuador, sostener la producción básica y la vida en medio de situaciones de crisis de la economía global e interna.

En el documento de CIUDAD mencionado en el párrafo anterior, luego de un análisis de la institucionalidad de la ESS en el país, se relatan experiencias que confirman los inconvenientes que afrontar para construir la otra economía. Experiencias agrupadas en torno a la producción agroecológica, financiera, turística, construcción de vivienda, entre otros temas.

### **Las unidades económicas populares y solidarias de autoproducción (tipo A)**

Al describir los estudios de tipo A, los autores seleccionados se centran en la crisis que viven las comunidades indígenas vinculadas, por un lado, al sistema hacienda; y en el otro caso, a campesinos de Cotopaxi que asumen la asociatividad como estrategia de mejora de la calidad de vida. Los resultados, planteados en las investigaciones, responden a un análisis tanto micro como de la totalidad.

#### *Las comunidades indígenas*

Otras investigaciones que agrupan a las unidades de economía popular y solidaria caracterizadas en la tipología de autoproducción son las enfocadas en las comunidades indígenas. Nos referimos a las investigaciones realizadas por Luciano Martínez, quien busca caracterizar las unidades familiares de estas comunidades y captar la orientación del cambio que se encuentran experimentando: «Si este es subsumido por la lógica no mercantil o si al contrario se trata de una lógica diferente donde el peso de lo mercantil es predominante» (Martínez, 2002). Este análisis permitirá detectar las principales contradicciones que surgen entre el nivel familiar y el comunal como producto de la práctica mercantil de las familias y los individuos; y, por último, conocer el impacto en el ámbito de la organización comunitaria, en tanto último reducto social que irradia seguridad frente a la amenaza de desestructuración interna.

Martínez precisa que se basa en el estudio de un «tipo» de comunidad vinculada al sistema de hacienda, cuyos rasgos generales (a pesar de estar ubicada en varios contextos regionales) son bastante homogéneos, desde el año 1983 hasta 1996. Manifiesta que las características de la «crisis» de un modelo comunal son las siguientes: a) debilidad de la instancia comunal en el control y manejo de los recursos comunales y de la mano de obra; b) la «reciprocidad» entre familias y entre familia y la comunidad es

cada vez más laxa, aunque señala que se ha comprobado la forma en que los campesinos deben recrear los mecanismos de reciprocidad en el mismo espacio urbano, para poder soportar los actuales niveles de explotación (ver Cuminao, 2006); c) la mano de obra más productiva tiene un valor muy bajo en los espacios capitalistas fuera de la comunidad —pese a esto, el ingreso extra-parcelario no es «complementario» sino que ha pasado a convertirse en el elemento básico de su estrategia productiva, situación que se agrava puesto que la artesanía rural y la ganadería han entrado en crisis por la generalización del consumo capitalista entre campesinos—; d) las organizaciones comunales actuales conforman una instancia de negociación con el Estado en general, sin procesar la compleja problemática que afecta a las familias y al conjunto comunal, siendo un elemento clave de su problemática el progresivo desequilibrio entre tierra de cultivo y población, que no es asumido en toda su dimensión por las organizaciones; e) con la expedición de la Ley de Desarrollo Agropecuario en 1994 y la implementación de la política neoliberal de la última década, se culmina la política de reforma agraria y distribución de la tierra, acentuándose la crisis por la que atraviesan las comunidades; f) la crisis del modelo capitalista traducida en disminución de demanda laboral e incremento de precios de insumos agrícolas ha obligado a las comunidades a replegarse para enfrentar la crisis en una estrategia de producción de autosubsistencia, afectando así seriamente el abastecimiento de los productos básicos de la canasta familiar; g) este contexto ha causado estragos en los espacios comunales: venta de tierras comunales, privatización de áreas comunales, división interna, minifundización extrema, incremento de la diferenciación social interna, y en general pérdida de la identidad y de los horizontes políticos alternativos a la actual sociedad (Martínez, 2002).

Al momento de aplicar la tipología propuesta (Caracciolo y Foti, 2003), encontramos que la unidad familiar y comunal se encuentran divididas, porque sus miembros están separados entre la lógica del mercado y la que mantienen al interior de su comunidad. Como se señalaba en el párrafo anterior, únicamente cuando se da el repliegue frente a la crisis capitalista aparece nítidamente la comunidad dentro de una lógica de auto-subsistencia; este es otro argumento que invita a desarrollar una tipología más acorde con la realidad ecuatoriana.

### *Las unidades económicas rurales*

Otro grupo de instituciones que realizan investigación agrícola está en el Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SI-PAE), que junto con el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)

y el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) realizaron ocho investigaciones sobre la realidad rural en diversas zonas del país, considerando la diversidad de ecosistemas, pisos climáticos, tipo del suelo, pluviosidad, etc., en las cuatro regiones naturales del Ecuador, además de considerar la diferenciación socioeconómica. Se relacionan con la necesidad de los productores agrícolas de acudir a formas asociativas, en algunos casos por formar parte de su idiosincrasia y en otros por la necesidad de organizarse para estar mejor preparados y colocar eficientemente sus productos en el mercado.

Respecto a los conceptos y herramientas metodológicas para el análisis y diagnóstico de microrregiones (SIPAE, IRD e IFEA, 2007), en el que se define el marco teórico, el método de investigación y los pasos metodológicos empleados por los autores. Desde la perspectiva metodológica, se diferencia las explotaciones agropecuarias existentes en las microrregiones de estudio, agrupándolas en cuatro tipos distintos: las explotaciones familiares de subsistencia pluriactivas, las mercantilizadas, las patronales y las capitalistas; la consideración básica ha sido la asignación de la mano de obra en los procesos productivos de la explotación. Al final de la investigación hay un proceso de restitución de los resultados de la investigación a los actores de cada microrregión.

En el artículo basado en las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas de la cuenca alta del río Mira, el diagnóstico agrario señala la inequidad de acceso a los recursos naturales (tierra y agua). Junto con precios agrícolas muy variables, obliga a los agricultores del Mira a buscar otras fuentes de ingresos. Así, la migración es una complementariedad necesaria a ingresos agropecuarios insuficientemente remunerados para sostener a la familia. En el estudio se destacan los intercambios solidarios entre ciudad y campo fuera del mercado formal: indispensables para sobrepasar los períodos difíciles (Héliés e Iturburua, 2007).

### **Las unidades económicas populares y solidarias de subsistencia (tipo B)**

A continuación se realiza el análisis de dos aportes de unidades económicas tipo B que se caracterizan por vender su producción en el mercado, pero cuya reproducción es simple, es decir, no hay reinversión del excedente. El análisis de las especificidades de los casos se entrelaza con los aspectos históricos estructurales de la totalidad regional y nacional.

### *Los pequeños productores*

Las políticas públicas son respuestas del Estado a las necesidades que tienen los diversos sectores de la sociedad. A continuación, detallamos los principales problemas que enfrentan los pequeños productores rurales que pertenecen a las unidades económicas populares y solidarias de auto-producción en el proceso de comercialización; en esta descripción se pueden establecer los espacios donde el Estado debe participar con el fin de mejorar la calidad de vida, en este caso de los pequeños productores, cuyo trabajo permite una reproducción simple de la unidad familiar.

Según lo señalado en el estudio de Da Ros (2001), las ventas dispersas y en pequeña escala determinan un poder de negociación escaso y altos costos de movilización de los productos. Analizar la calidad de la producción, generando incentivos para mejorar este atributo, significará un aumento del mismo y, por lo tanto, del precio. Determinar la dotación de infraestructura básica posibilitará, por un lado, realizar actividades de poscosecha y, por el otro, mejorar la presentación del producto. Analizar el uso de técnicas para la conservación y el pre-tratamiento de los productos permitirá vender u ofrecer de manera escalonada los productos, no solo en época de cosecha, de forma tal que el precio no se deprima. Determinar el conocimiento obtenido respecto al funcionamiento del mercado les dará la opción de no vender su producto al primer demandante. Determinar y ampliar el acceso a los recursos financieros evitará que los productores acudan a los prestamistas usureros o reciban pagos adelantados de los intermediarios, condicionando así sus futuras ventas. Determinar las formas de abuso por parte de los comerciantes, que obligan a los pequeños productores a recibir por sus productos valores inferiores a los debidos. Determinar los márgenes de ganancia que tienen los comerciantes, que además constituyen una cadena que afecta los ingresos de los productores.

La autora también realiza un llamado a las organizaciones de base para que se preparen a asumir directamente funciones y diseñar estrategias en el largo plazo, enfrentando los retos que impone el proceso de globalización de la economía. Analizando la declaración de Manchester de 1995, cabe remarcar la importancia de la «cooperación entre cooperativas», reforzando sus actividades a través de las redes existentes a nivel continental y mundial. También destaca el «compromiso con la comunidad»; en este contexto, señala los pasos dados en la posibilidad de crear una Red Latinoamericana de Comercialización del Cacao que alcance la suficiente fuerza para influir en los precios de este producto a nivel mundial.

Según la tipología propuesta, Da Ros se refiere a las unidades de economía social de subsistencia (Caracciolo y Foti, 2003: 77) debido a que los pequeños productores tienen por objetivo la reproducción de la mano de obra, llevada a cabo por tres tipos de unidades u organizaciones: unipersonales, familiares, o asociativas o comunitarias, orientadas a la autoproducción de alimentos (en terrenos familiares y comunitarios); este comportamiento tiene un valor económico en términos de ahorro del gasto, que ha permanecido «invisible» a lo largo de la historia, no considerados por el sistema de estadísticas nacionales. Estas actividades muchas veces son realizadas por las mujeres y los niños o niñas, lo que tiene implicaciones conceptuales y operativas relacionadas con la equidad de género y con el bienestar familiar. Desde la perspectiva conceptual, reconoce y valoriza el aporte de las mujeres al funcionamiento de la economía, y en lo operativo implica reconocer un trabajo y el derecho a su remuneración.<sup>9</sup>

### *El caso en la provincia de Cotopaxi*

Otro estudio se ha desarrollado entre la cordillera centro-occidental de la provincia de Cotopaxi y las tierras bajas costeras, donde se encuentra una región en la que, debido a sus condiciones geográficas, climáticas y sociales, se ha podido implementar y desarrollar cultivos de agro-exportación. El banano ha sido uno de los principales productos en el cantón La Maná, lugar de este diagnóstico.

Tamayo y Cepeda (2007: 169) destacan que la zona de estudio se encuentra en una provincia típicamente serrana, pero con una dinámica productiva de la Costa. El incremento de la población al año 2001 era del 3,5% (INEC, 2001), uno de los más altos a nivel nacional. Respecto a la temperatura, oscila entre los 22°C y los 25°C a lo largo de todo el año; la precipitación está entre los 550 mm/mes y los 20 mm/mes, además de las permanentes garúas que sustituyen las necesidades de riego de los cultivos. En el paisaje agropecuario se identifican las siguientes zonas vegetales: bananera, oritera, de pastizales con relieve más plano, tabacalera. A medida que se sube de altitud, la disminución de temperatura limita la expansión bananera hacia la cordillera.

---

9 La Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, promulgada el 18 de noviembre de 2010, respecto a la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio, señala en el artículo 1, literal b, que los trabajadores autónomos que voluntariamente se afilieren al IESS estarán protegidos contra todas las contingencias. Igualmente en el artículo 2 se señala que: «El Afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos menores hasta los dieciocho (18) años de edad, así como el jubilado, serán beneficiarios de acciones integrales de fomento y promoción de la salud [...]».



En este contexto, los autores llegan a abordar un tema complejo e importante para la región de estudio. Es el de la asociatividad, vista como: 1) un mecanismo de acceso a un mejor precio; 2) el encuentro entre lógicas individuales y estacionarias; 3) el elemento para la búsqueda de estrategias para un acceso a mercados de manera estable y segura; y 4) el apoyo organizativo y servicios a socios comprometidos y unidos (Tamayo y Cepeda, 2007: 169).

En la zona de estudio, quedó configurado un modelo de coexistencia de haciendas capitalistas nacionales (con más de 200 hectáreas), haciendas con capital extranjero (con más de 200 ha), medianas a grandes explotaciones (entre 25 y 100 ha), y pequeñas explotaciones familiares (con menos de 20 ha).

A continuación, los autores muestran la evolución de la estructura agraria bananera, mientras en los sesenta más del 50% de la superficie cultivada proveían aquellas plantaciones de más de 100 ha. Luego, en 2004, ese porcentaje es ofrecido por las unidades agropecuarias de menos de 40 ha.

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de participación en la superficie cultivada**  
**Década de los 60 y 2004**

	0-20 ha	21-40 ha	41-100 ha	100-200 ha	>200 ha
1960	14,20%	10,70%	19,20%	12,80%	43,20%
2004	34,50%	22,70%	29,80%	5,20%	7,80%

Fuente: Tamayo (2006).

La inestabilidad de cupos y los precios bajos generan intentos de asociatividad entre los diferentes productores. La asociación logra varias asignaciones de cupo a precio oficial; el objetivo principal de asociarse es obtener un mínimo de cupo a un precio oficial para evitar una drástica disminución de la productividad bruta diaria del trabajo, ya que en temporada baja el precio puede fluctuar en USD 1 por caja. En esos momentos, la mayor preocupación es por acceder a cupos para comercializar la fruta, con el fin de no perder la producción. Los autores señalan que al presentarse una oportunidad de venta a las compañías comercializadoras a un precio un poco mejor que si entregara a la asociación, el productor comercial decide devolver el cupo a la asociación (es decir, no entregar el número de cajas al

que se había comprometido) y vender su fruta a la compañía, lo que crea molestias e induce a un debilitamiento y una desintegración de la asociación; en la región de estudio, en los tres últimos años han existido al menos tres asociaciones (Tamayo y Cepeda, 2007: 177).

Estos hechos ponen de manifiesto una lógica individual entre los productores, lo que hace pensar en la necesidad de mirar a la asociatividad como una estrategia colectiva que agrupe a los productores, como señalan los autores, con: «(i) mismas perspectivas socio-económicas, (ii) lógicas productivas y de comercialización parecidas, y (iii) necesidades compartidas de tipo organizativo y financiero, a mediano y largo plazo, y no solo como la búsqueda estacionaria de un mejor precio» (Tamayo y Cepeda, 2007: 179).

### **Las unidades económicas y populares capitalizadas; tipo C**

A continuación, se dará un vistazo a las unidades económicas comunitarias capitalizadas, luego de lo cual se revisa un caso de estudio agrícola que se encuentra en la encrucijada entre aumentar su productividad a costa de alejarse de la tradición y del respeto a la naturaleza, o mantener altos estándares de producción y eficiencia; es relevante el papel que juega ahora y en el futuro la asociatividad. Luego se seleccionan varias investigaciones orientadas a fortalecer la capacidad de gestión de las estructuras financieras locales en el caso ecuatoriano, constituyéndose, desde nuestra percepción (aunque siempre de manera discontinua), en la línea de investigación con significativos aportes a la generación de conocimiento científico de la ESS.

#### *Teoría y realidades de experiencias comunitarias*

Del estudio de Marcillo y Salcedo se desprende que los grandes problemas sociales se minimizan utilizando el instrumental de la economía solidaria. Los análisis establecen que cada vez que surgen las recurrentes depresiones del ciclo económico, la economía solidaria viene en auxilio como la alternativa más confiable, puesto que gracias a decenas de millares de proyectos solidarios exitosos en países del norte y del sur las catástrofes sociales se han atenuado.

En el análisis realizado (Marcillo y Salcedo, 2010: 184) se abordan aspectos legales e institucionales del Ecuador desde la Constitución de 2008, para luego analizar los sectores de la economía solidaria a principios del siglo XXI, rescatando las acciones que realiza el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE); la producción en el marco de la

economía solidaria; el comercio justo en el país y las transacciones hacia el exterior; las instituciones de finanzas éticas y solidarias; entidades de consumo responsable; desarrollo local y presupuestos participativos; las compras públicas; los organismos internacionales en el Ecuador; la red solidaria de comercio electrónico; el cooperativismo; la responsabilidad social empresarial; el trueque, entre otros importantes temas de la economía solidaria en el Ecuador, tratados por los autores mencionados.

### *El caso del cacao*

El estudio se llevó a cabo en el sector de La Florida, próximo a dos puertos del Ecuador (Guayaquil y Puerto Bolívar), caracterizado por un clima caliente y húmedo, y suelos fértiles. Su ubicación geográfica estratégica y sus condiciones agroecológicas favorables fueron aprovechadas durante el *boom* económico de la Costa ecuatoriana a finales del siglo XIX, cuando se desarrolló el cacao como cultivo, predominante y articulador de los diferentes sistemas de producción. En la zona existe una estructura agraria muy diferenciada y una diversidad socioeconómica de explotaciones agropecuarias (Pigache y Bainville, 2007: 182). Actualmente, las explotaciones mejor dotadas están en un proceso de sustitución del cacao tipo Nacional (cacao fino de aroma) por el cacao CCN51<sup>10</sup>, nueva variedad más productiva, más tolerante a enfermedades y con salida al mercado industrial internacional, pero más dependiente al uso de agroquímicos.

La parte baja se encuentra entre 50 y 150 msnm, donde están amplios espacios cercados, dentro de los cuales la explotación agropecuaria se caracteriza por grandes huertas de cacao tipo Nacional, aunque también existen plantaciones recientes de cacao CCN51, con altos niveles de intensificación técnica. La parte alta, situada entre 150 y 450 msnm, es menos accesible, las huertas están compuestas de plantas altas de cacao tipo Nacional asociadas con frutales (plátano, banano, cítricos, etc.); pero se encuentran algunas parcelas recién renovadas con la variedad CCN51 (Pigache y Bainville, 2007: 185).

Según los autores, las reformas borbónicas, del siglo XVIII, con las que se impulsó la libre venta de tierra y la eliminación de aranceles, permitieron que se iniciara el desplazamiento del capital de la Sierra a la Costa. Las ventajas comparativas de la Costa (condiciones climáticas favorables y

---

10 Al respecto señalan los autores que la CCN51 es una Colección Castro Naranjal 51. Cacao clonado, resultado de un cruce F1(IMC 67°ICS 95). Canelo hecho por M. Castro; IMC 67 es una variedad de «criollo» tolerante al malo de machete y a la escoba de bruja pero poco productivo; ICS 95 es un «trinitario» altamente productivo.

proximidad a los puertos) se pueden expresar gracias a estas reformas. La producción y el precio del cacao dependían de las evoluciones del mercado mundial. Un número importante de trabajadores de la Sierra empezaron a trabajar en las plantaciones; el dueño les pagaba para sembrar el cacao mientras les permitía también cultivar maíz, yuca y plátano, por dos motivos: primero, proporcionar sombra a las plantas de cacao y protegerlas contra las malezas; y segundo, alimentar al sembrador y su familia. La entrada en el mercado de países como Brasil, Malasia y, sobre todo, Costa de Marfil e Indonesia, produjo una baja de los precios, además de las enfermedades y plagas, así como el fin de la renta forestal afectó las plantaciones y su producción. La crisis en 1929 empeoró la espiral de recesión, así que los propietarios tuvieron que abandonar las huertas devastadas por la escoba de bruja y la monilia (Pigache y Bainville, 2007: 187).

La variedad CCN51 se cultiva en todos los tipos de explotaciones agropecuarias, excepto en las familiares (de 3 a 5 ha), que solo combinan entre el cacao Nacional y el ganado; los sistemas más intensivos se encuentran en plantaciones más grandes, pero se enfrentan a la falta de capital para comprar plantas (USD 0,40 cada planta, o sea cerca de USD 400 cada hectárea), y han sembrado una generación distinta (F2).

Se requiere la organización del sector y la intervención del Estado para alcanzar las siguientes metas: mantener una cierta diversidad productiva, un consumo limitado de insumos y el sistema bananero con certificación orgánica (comercio justo); de lo contrario, estos cambios tendrán repercusiones ambientales y socioeconómicas.

Los autores concluyen señalando que el cacao tipo Nacional tiene una calidad superior a la del CCN51; pero la coexistencia de ambos tipos, conjuntamente con un precio de compra uniforme, trae como consecuencia la mezcla en la poscosecha de los dos tipos, práctica realizada tanto por los agricultores como por algunos intermediarios.

### *Los mercados financieros de la economía popular y solidaria*

#### a. Las cooperativas

Como se señaló anteriormente, dentro de la tipología propuesta no existe una clara modalidad a partir de la que se pueda clasificar a las entidades financieras populares y solidarias, así que se requiere realizar una tipología más adaptada a nuestro medio. Sin embargo, las cooperativas tienen características capitalizadas o del tipo C, ya que sus socios se relacionan a través de los depósitos que realizan en la entidad, los ingresos de los miembros son obtenidos a partir de la venta de su mano de obra en el mercado

capitalista, la forma de reproducción oscila entre simple o ampliada (Carraciolo y Foti, 2003), su racionalidad se enmarca en la maximización de un ingreso monetario para entregar los recursos ahorrados en calidad de crédito.

Frente a problemas esenciales de las economías individuales, en gran parte de los países en desarrollo, como la provisión de crédito (Maldonado, 2001), en el campo —aunque no exclusivamente— faltan las condiciones para un acceso formal al crédito; la única fuente disponible eran los prestamistas usureros. Para hacer frente a esta situación, Raiffeisen fue un pionero: creó la primera cooperativa de crédito rural de Alemania, que permitió a sus asociados el acceso a recursos financieros, no con ayuda externa sino con base en la iniciativa propia, en la reunión de fuerzas: «Lo que no puede un individuo solo, pueden muchos juntos» (Maldonado, 2001). A los pequeños productores les falta capital, medios de producción y conocimiento para desarrollar mejores métodos de producción, condiciones que los hacen presa obligada del prestamista intermediario.

Mientras en los países menos desarrollados, la cooperativa (como organización de autoayuda) puede considerarse instrumento de primera clase para superar su situación económica, en los países que se encuentran en el punto de inflexión hacia la industrialización el énfasis recae sobre la cooperativa como instrumento de asociación e integración, constituyéndose en el medio de acceso a los mercados nacional e internacional.

#### **b. Las estructuras financieras locales en el Ecuador**

En el trabajo realizado por Javier Vaca (2001), se analiza los intentos de una ONG de inspiración católica para establecer mecanismos alternativos de canalización de crédito a los microproductores rurales y urbano-marginales. Se analiza también la situación actual del modelo planteado y sus perspectivas en el corto y largo plazos.

Javier Vaca señala que a partir de 1984 se separó a las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) en «abiertas» (las que mantienen un acceso libre al público) y «cerradas» (las que pertenecen a alguna organización específica y por tanto no son abiertas al público en general). A principio del año 2000, según la Ley de Cooperativas, las llamadas estructuras financieras locales (EFL) se pueden conformar en cooperativas de ahorro y crédito, para lo cual se debía realizar un trámite complicado ante la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, con una serie de requisitos muchas veces innecesarios, que para las EFL resultan bastante engorrosos, sumándose a que dicha Dirección no brinda el apoyo ni el control requerido por las cooperativas. En el año 2001 se tuvo la inicia-

tiva, por parte de la Superintendencia de Bancos con representantes del sector cooperativo, sobre la base de un convenio de asistencia técnica del BID, de elaborar una propuesta de ley segmentando a las cooperativas de acuerdo al nivel de patrimonio, para controlarlas de forma más eficiente, según su tamaño; esto afecta a las rurales (Vaca, 2001), que generalmente son pequeñas, planteándoseles que deberían fusionarse. Esta última opción resulta difícil debido a que cada EFL a nivel rural no solo desempeña actividades financieras sino que se constituye en una instancia local de propuesta de varias iniciativas que favorecen el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. En este contexto, señala Vaca, se requiere conformar una red financiera para proveer recursos como institución financiera de segundo piso.

### c. Crisis del sistema cooperativo

Dieter Hübenthal considera que la crisis del sistema cooperativo financiero, que afecta a la mayoría de los países de América Latina, no se debió a deficiencias estructurales del sistema en sí, sino a la adopción de un modelo distinto del clásico europeo, pues las cooperativas latinoamericanas retomaron la mayoría de los elementos del sistema norteamericano de *credits unions*. También se señalan otros factores e «ingredientes ideológicos» que influyeron en la conformación de dicho modelo y le confirieron características propias y específicas.

A manera de recomendaciones para fortalecer al sector, el autor señala que en un escenario de crisis se requiere un cambio radical de su patrón empresarial, esto es, sobre las funciones y el carácter de una organización cooperativa (Hübenthal, 2001).

Primero, señala el autor (Hübenthal, 2001), se requiere buscar la eficiencia empresarial, no como fin en sí sino como instrumento para brindar mejores servicios financieros a los asociados. Esto supone algunas condiciones básicas, no diferentes de las de otra institución financiera: liquidez, rentabilidad, seguridad y crecimiento. Segundo, se debe redimensionar el cometido de una cooperativa, que no consiste en otorgar créditos baratos sino en la eficiencia y eficacia de los servicios financieros que se brindan a los socios, los cuales consisten de depósitos (ahorros) y créditos; a ambos aspectos se debe reconocer igual importancia. El cometido de una cooperativa debe entenderse como una acción de largo plazo, dirigida a mejorar constantemente la cantidad y la calidad de los servicios financieros ofrecidos (productos, condiciones, adaptabilidad a las necesidades), y por lo tanto la calidad de vida de sus miembros. Por lo anterior, se señala

que la nueva visión de una cooperativa en América Latina debería fundarse en cuatro pilares:

- Servicio desinteresado hacia el socio.
- Confiabilidad.
- Competencia local y radio de acción limitado.
- Cercanía humana: debe arraigarse en la comunidad.

#### d. El marco legal del sistema cooperativo en el Ecuador

Da Ros examina el marco legal que rige para el sector cooperativo y su evolución histórica en función de las diferentes actitudes e intereses del Estado hacia dicho sector: inicialmente promotor y paternalista, sucesivamente indiferente y, en algunos casos, limitante. Se ha tratado, como en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, más de políticas estatales coyunturales que de un esquema coherente articulado (Da Ros, 2001: 173). De ahí la sobreposición de normas que, en vez de fomentar el desarrollo de estas organizaciones, han creado fracturas y discriminaciones en su interior y frenado su potencialidad. La antigua Ley de Cooperativas data de 1966, y no respondió a las necesidades actuales del sector cooperativo nacional y a sus legítimos requerimientos y aspiraciones; por ello, algunos organismos públicos de control y privados de integración despliegan esfuerzos para modificarlas y crear un nuevo marco jurídico acorde a la realidad nacional. Pese a este análisis realizado en 2001, recién en 2010 se promulga la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Por la importancia social de las cooperativas de ahorro y crédito al interior del sistema financiero nacional, en cuanto a mejor alternativa para los estratos de ingresos medios y bajos, se hace imprescindible contar con un marco legal idóneo que responda a las actuales exigencias del sector y permita además fortalecer la confianza (Da Ros, 2001: 173). Esto es todavía más importante tomando en cuenta las condiciones financieras del país (quiebra de bancos y otras instituciones crediticias) en esos momentos, que han generado gran temor entre los usuarios del servicio. Las cooperativas constituyen, hoy más que nunca, una real alternativa para los pequeños y medianos ahorristas, al privilegiar la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de sus integrantes y al no tener únicamente fines de lucro.

Desde las cooperativas de producción en los países en desarrollo, a través de las cooperativas de mercadeo en los países en transición al desarrollo, hasta las modernas cooperativas de crédito y comercialización en los países industrializados (Maldonado P., 2001), una idea atraviesa todo es-

te movimiento: las empresas cooperativas se han impuesto mundialmente en mercados continuamente cambiantes.

e. **Indicadores financieros y sociales para una eficiente gestión de regulación y autorregulación de las finanzas populares y solidarias**

En el marco del II Encuentro Nacional de Finanzas Populares Alternativas y Solidarias, la RENAFIPSE (Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador) organizó el panel sobre indicadores financieros y sociales para instituciones de finanzas populares, en noviembre de 2008.

En primer término, Javier Vaca, director ejecutivo de la Red Financiera Rural (RFR), al compartir la experiencia de su organización, señala que han desarrollado un modelo bautizado con el nombre de Sistema de Apoyo Gerencial que cuenta con dos componentes: el monitoreo en el ámbito financiero y social y el fortalecimiento, básicamente en capacitación y asistencia técnica.

Al respecto Geovanny Cardoso, secretario técnico del Sistema Nacional de Microfinanzas, señaló que entre los indicadores financieros a ser analizados están: solvencia, morosidad, liquidez, sostenibilidad. También es necesario realizar un análisis comparativo entre instituciones como las ONG que no captan fondos de clientes, por lo que no se les puede exigir el mismo nivel de liquidez. Respecto a los indicadores sociales, esgrime algunos criterios como los siguientes:

1. Focalización sobre la cobertura entre los pobres.
2. Adaptación de productos financieros.
3. Mejora del capital social y político de los clientes.
4. Responsabilidad social de la unidad de finanzas popular y solidaria.

Desde otra perspectiva, en la ponencia sostenida por Milton Maya, subsecretario de Economía Solidaria del Ministerio de Economía Social y Solidaria, se habla de indicadores de sostenibilidad financiera y social, entre los que están: crédito, morosidad (15,5%), provisión para incobrables, ahorro, certificados de aprobación, margen de intermediación financiera, costos operativos, rentabilidad.

Los segundos, es decir, los indicadores de sostenibilidad social, son: comunidades atendidas, número de socios, tamaño de los préstamos, líneas de crédito, plazos y garantías, género, empleo e ingresos. Adicionalmente, señala la importancia de la gobernabilidad, los flujos de información que existen a nivel de la asesoría, capacitación, auditorías y tecnología con las que cuenta la entidad financiera.



Por su parte, José Tonello, director ejecutivo del FEPP, a la vez que cuestiona la medición del PIB, señala la importancia de medir ahorro, frecuencia, regularidad, número de personas que ahorran, entre otros. Por otro lado, sería importante establecer en la microrregión si mejora el empleo, disminuye la migración, aumenta la equidad, se cuida la naturaleza, si es la entidad financiera el motor del desarrollo de cada comunidad. Finalmente, reflexiona sobre la importancia de la regulación y la autorregulación, tomando en consideración la ausencia de institucionalidad entre las entidades más pequeñas, especialmente, y de los principios cooperativos y las dimensiones e indicadores de cada principio.

### 3. Sugerencias para investigaciones futuras

Sin duda, en el período ha existido una discontinua construcción de un conocimiento que dé cuenta de las diversas características de la sociedad ecuatoriana, partiendo de la historicidad de esas comunidades, en el contexto de las ciencias sociales en general y en particular en el conocimiento de la Economía Social y Solidaria; esto, debido a la falta de recursos para investigar dichas líneas, como también por imposiciones de grupos de interés defensores del *status* y del pensamiento único.

Respecto al rol de las políticas públicas hacia la ESS, se requiere profundizar en varios estudios de los programas orientados a fortalecer el sector; como ejemplos, programas para: mejorar la calidad de la producción; implementar un sistema de premios e incentivos por calidad del producto; capacitar en el uso de técnicas para la conservación y pretratamiento de los productos y/o en el funcionamiento del mercado (precios referenciales, demanda, oferta, etc.); incrementar el acceso al crédito para los productores; establecer sistemas que permitan disminuir las cadenas de comercialización.

Es necesaria una clasificación de las unidades económicas sociales y solidarias que permita ir construyendo una tipología mejor adaptada a la realidad ecuatoriana, es decir que sea lo bastante flexible, con una propuesta que recoja la variedad de casos, mucho más diversa que la utilizada, pero que a la vez sirva de referente a la totalidad. El diseño de la tipología debería permitir, ante todo, focalizar las políticas públicas y hacerlas más eficaces y eficientes.

En relación a las entidades financieras locales, poco se conoce de los retos que les plantean los cambios del entorno en que se desenvuelven estas entidades, y de sus capacidades para adaptarse y dar respuesta a los

mismos. Estos son algunos de los aspectos que se debería analizar y profundizar para obtener una visión más acertada de su desempeño.

Se requiere analizar la recientemente vigente Ley de Economía Popular y Solidaria, y su Reglamento, con el fin de establecer la eficiencia en temas como la dispersión en materia de fomento, supervisión y control de las entidades financieras de la economía popular y solidaria, ya que se corre el riesgo de desperdiciar recursos sin lograr lo que debería ser el objetivo primordial: tener instituciones gestionadas de manera solvente y preocupadas por alcanzar el bienestar de sus socios y de la comunidad en que operan.

Frente a la falta de transparencia y al riesgo moral que produce la información asimétrica entre los reguladores y los regulados, se requiere diseñar políticas públicas que den incentivos a las entidades financieras alternativas (cooperativas de ahorro y crédito, bancos comunales, cajas de ahorro, etc.), para la rendición de cuentas. Profundizar en aspectos de política que eviten la selección adversa, a través de una institucionalidad robusta que analice los casos de forma proactiva y diligente, capaz de consolidar el sistema de Economía Social y Solidaria.

En el anexo se recogen las líneas de investigación en ESS sugeridas por los participantes en el seminario internacional organizado por el IAEN, en noviembre de 2011.

## Bibliografía

- CARACCILO, Mercedes, y María del Pilar FOTI  
 2003 *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires: Paidós.
- CORAGGIO, José  
 2011 *Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala – Fundación Rosa Luxemburg.  
 1998 «Tercera parte: Economía popular y desarrollo urbano». En *Economía urbana: perspectiva popular*. Quito: ILDIS; Abya-Yala; FLACSO-Ecuador.
- CRAIN, Mary  
 2001 «La interpenetración de género y etnicidad: nuevas autorrepresentaciones de la mujer indígena en el contexto urbano de Quito». En Gioconda Herrera, ed. *Antología de género*. Quito: FLACSO y Junta de Andalucía.
- CUMINAO, Clorinda  
 2006 *Memoria e identidad de las vendedoras kichwa y mestizas del mercado de San Roque en la ciudad de Quito*. Tesis de Maestría FLACSO-Ecuador.
- DA ROS, Giuseppina  
 2001 *Realidad y Desafíos de la Economía Solidaria. Iniciativas Comunitarias y Cooperativas en el Ecuador. Ensayo Introductorio*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Abya-Yala.
- Equipo FORLOCAL y CIUDAD  
 2011 «Derecho al desarrollo. Los pilares del Buen Vivir». En Gabriela Weber, ed. *Debates sobre Cooperación y Modelos de Desarrollo, Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD – Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador.
- GÓMEZ, Álvaro  
 2008 «Indígenas urbanos en Quito: el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara». En Fernando García, ed. *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- HINTZE, Susana  
 2011 «Capítulo 2: Economía social y solidaria, derechos y políticas». En *Las políticas para la Economía Social y Solidaria en América Latina: sostenibilidad y protección del trabajo asociativo autogestionado*. Barce-

- lona: Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona.
- 2009 «Políticas públicas/Gestión». En Antonio David Cattani, José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville. *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS-Altamira, CLACSO Coediciones.
- HÉLIÉS, Ophélie, y Sabine ITURBURUA
- 2007 «Solidaridad familiar y movilidad espacial: los dos pilares de las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas de la cuenca alta del río Mira». En *Mosaico Agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*, Quito: SIPAE, IRD e IFEA.
- JÁCOME, Víctor
- 2011 *Economía política e identidades de las comunas peri-urbanas de Quito*. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- KAPRON, Sergio, y Ana Lucía FIALHO
- 2004 «Políticas públicas para la economía solidaria». En Antonio David Cattani (organizador). *La otra economía*. Buenos Aires: UNGS-OSDE, Altamira.
- KINGMAN, Eduardo
- 2008 *La ciudad y los otros. Quito 1860 - 1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO.
- KRUGMAN, Paul
- 2009 *De vuelta a la Economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- LAVILLE, Jean-Louis y Jordi GARCÍA
- 2009 *Crisis capitalista y economía solidaria: una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.
- LOZANO, Alfredo
- 1991 *Quito, ciudad milenaria*. Quito, Ecuador: Abya-Yala - Centro de Investigaciones CIUDAD.
- MARCILLO, César, y Alejandro SALCEDO
- 2010 *Economía solidaria, teoría y realidades de éxitos comunitarios. Historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha*. Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, Fundación Humanidad y Desarrollo, FEDA Delegación España.

MAIR, Lucy

- 1975 «Capítulo 10: La organización de la producción». «Capítulo 11: Intercambio de mercancías». «Capítulo 12: El dinero y el crédito». En *Introducción a la antropología social*. Madrid: Oxford University Press – Alianza Universidad.

MARTÍNEZ, Luciano

- 2002 *Economía política de las comunidades indígenas*. Quito: Abya-Yala – ILDIS – FLACSO – OXFAM.
- 2000 *Economías Rurales: actividades no agrícolas*. Quito: CAAP.
- 1999 «La nueva ruralidad en el Ecuador». En *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. No. 8: 12-19.

MINCHOM, Martin

- 2007 *El pueblo de Quito 1690-1810. Demografía, dinámica sociorracial y protesta popular*. Quito: FONSAI.

MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO

- 2006 *Plan general de desarrollo territorial del Distrito metropolitano de Quito. Memoria Técnica 2006-2010*. Quito: MDMQ.
- 1988-1992 «Situación actual de las comunas quiteñas». En *Colección Plan del distrito Metropolitano. Sección: Título 1B: Los procesos sociales*. Quito: Dirección de Planificación.

NÚÑEZ, Orlando

- 2007 «La economía popular, asociativa y autogestionaria». En José Luis Coraggio, comp. *Economía solidaria y subjetiva*. Buenos Aires: Altamira.

PIGACHE, Maxime, y Sebastien BAINVILLE

- 2007 «Cacao tipo “Nacional” vs. Cacao CCN51: ¿Quién ganará el partido?». En *Mosaico Agrario: Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Quito: SIPAE, IRD e IFEA.

POLANYI, Karl

- 1989 *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de la Piqueta, Ediciones Endymion.
- 1976 «El sistema económico como proceso institucionalizado: el significado formal y el significado substantivo de económico». En Maurice Godelier, comp. *Antropología y economía*. Disponible en formato electrónico en: [www.ciesas.edu.mx/Clasicos/Publicaciones/Index.html](http://www.ciesas.edu.mx/Clasicos/Publicaciones/Index.html).

RAZETO, Luis

- 1990 «Economía popular y organización popular». En Francisco Gutiérrez, comp. *Educación comunitaria y economía popular*. Costa Rica: PEC.

SARRIA, Ana, y Lilia TIRIBIA

- 2004 «Economía Popular». En Antonio Cattani, ed. *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES)

- 2011 *Guía de la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Imprenta Mariscal.

TAMAYO, Christian, y Darío CEPEDA

- 2007 «El dilema constante del productor bananero en tiempos de brete: ¿Asociatividad o individualismo?». En *Mosaico agrario. Diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Quito: SIPAE, IRD e IFEA.

WILLIAMS, Raymond

- 2001 *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.

## CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

JOSÉ LUIS CORAGGIO

Los trabajos incluidos en este volumen aportan ideas relevantes para la comprensión de la relación específica entre conocimiento y políticas públicas de ESS, una cuestión que, debido a la centralidad que le otorga la Constitución, encontrará en Ecuador un campo de innovación, aprendizaje y reflexión. Las nuevas políticas públicas referidas a la ESS recién comienzan a diferenciarse de las políticas sociales y económicas, siendo importante fundamentarlas en conocimientos empíricos sistematizados dentro de un nuevo marco conceptual que corresponda al mandato constitucional. De allí la importancia del tema al que nos convocó el IAEN.

A continuación siguen algunas reflexiones, conclusiones y recomendaciones que pueden extraerse de los aportes de los autores.<sup>1</sup>

La relación específica entre producción de conocimientos y políticas de ESS debe ubicarse en el contexto más amplio de la relación entre conocimiento y política pública. Dicho contexto tiene una historia y unos presupuestos que pueden ser problematizados en general, pero que especialmente deben serlo por las características del proyecto de construcción de un sistema económico social y solidario. Esta pretensión se justifica porque un proyecto de transformación de la economía cuestiona toda la estructura social y política exacerbada por el neoliberalismo, lo que incluye los modos institucionalizados de conocimiento y su relación con la acción.

La realización del proyecto de la ESS constituye un nuevo campo de prácticas donde las políticas públicas y otras acciones colectivas confluyen y adquieren otros sentidos. En particular, las políticas públicas orientadas expresamente por ese proyecto tienen peculiaridades que desafían los

---

1 Aunque las conclusiones tienen como base elementos que se encuentran en los trabajos, no pretenden representarlos textualmente y son de responsabilidad del editor.

modos predominantes de resolver la relación entre producción de conocimientos y acción pública.

La propuesta de construir un sistema económico social y solidario revirtiendo las tendencias de la economía de mercado cuestiona el concepto de progreso propio de la Modernidad, y esto no puede separarse de la absolutización de la racionalidad instrumental y del modo científico de producción y uso de conocimientos. Lo congruente con la ESS es una ecología de saberes, donde el conocimiento ancestral y el práctico entren en diálogo con el propio de la ciencia. Ello implica una dimensión comunicativa apropiada, para la cual deben construirse códigos compartidos.

El cuestionamiento indicado confronta especialmente a la disciplina económica predominante y al economicismo que, entre otras cosas, se basa en una antropología apriorística (el *homo economicus*) que no reconoce la realidad de las culturas ni la complejidad de las motivaciones humanas. Toda acción de política pública supone una concepción de los actores y sus comportamientos, sobre la cual anticipa los resultados probables, incluidos los cambios en la conformación y en los comportamientos de esos actores. El modo aún predominante de comprensión de la acción humana se fundamenta en un modelo utilitarista e individualista de la acción, que no deja lugar para comportamientos solidarios no oportunistas. Pretender construir una economía solidaria sobre la base de presupuestos utilitaristas es una contradicción que el conocimiento histórico, antropológico y otras formas de saber pueden ayudar a superar. El presupuesto de que la racionalidad económica es universalmente racionalidad instrumental debe ser cuestionado cuando se está proponiendo el paradigma del Buen Vivir, que plantea una racionalidad de reproducción y desarrollo de la vida entendida en sentido social e intercultural.

El paradigma económico vigente debe ser deconstruido, y desarmada la afirmación fatalista de que «no hay alternativa». El neoliberalismo ha impuesto como presupuesto no discutible que la economía de mercado es «la economía», y sobre esa base puede armarse una propuesta que se autodenomine de ESS, apenas reducida a amenguar los efectos de la exclusión que genera ese sistema. La confluencia de un conocimiento crítico con otras formas de saber y comprender puede sustentar la idea de que es posible otra economía, que institucionalice los procesos económicos con base en una pluralidad de principios de integración, de los cuales el mercado es solo uno, y no el que da sentido a los demás.

Una reinstitucionalización de la economía requiere que los diversos agentes públicos del Estado y de la sociedad civil compartan al menos va-



riantes de un mismo marco conceptual para encuadrar las políticas en una estrategia de transformación estructural. Esto incluye, al nivel más básico, acuerdos sobre qué se entiende por ESS, EP, EPS, y por las diversas formas de organización económica. Asimismo, que se comparta la idea de que la tipificación jurídica de tales formas debe admitir variaciones importantes asociadas a la región, a su historia y su cultura.

Siendo esencial el encuentro de saberes en el campo de la ESS, es importante no asumir una visión idealizada del sentido común, que también tiene fuertes componentes legitimadores del sistema que se quiere transformar. Vinculada a esto se plantea la necesidad de conocimiento sobre la subjetividad tanto de actores económicos como de los agentes públicos, promotores e investigadores.

Dado que se trata de un proyecto de transformación de estructuras y comportamientos, la investigación sobre la relación estructura-agencia en este campo específico resulta de gran importancia. Un ejemplo es el que da Polanyi: propiciar relaciones de reciprocidad desde la base social no genera de por sí estructuras simétricas que las institucionalicen. Así, sin condiciones más igualitarias, que pueden generarse rápidamente por medio de políticas redistributivas de ingresos y acceso a bienes públicos y protección social, es más difícil generar formas económicas solidarias. Esto indica que hay que investigar la relación entre activismo de base y políticas públicas integrales.

Los tiempos exigidos por una transformación del sistema económico como la que se propugna llevan a diferenciar entre políticas de los gobiernos de turno y políticas de Estado para la ESS. La sostenibilidad de las formas de ESS, y en particular su tratamiento del riesgo, que requiere un cambio de cultura, se beneficiará con la percepción de que las políticas son plausibles y serán sostenibles. Y que no dependen de la voluntad de los gobernantes pues son co-construidas y sostenidas por ciudadanos y comunidades.

Pasando a un nivel mayor de concreción, se desprenden varias recomendaciones.

En primer lugar, la relación entre Estado y sistemas de investigación es, en sí misma, un objeto de estudio. El modelo generalizado de gestión del conocimiento como una relación entre Estado (demandante) e investigadores (productores a demanda) debe ser problematizado. De hecho, el Estado también es un productor muy significativo de información, la que a su vez es demandada por los investigadores. Es preciso armar una arquitectura de esa relación que admita a la vez funcionalidad y autonomía. Un tema vinculado es quién (y cómo) define la agenda de investigación. Por lo

demás, un gobierno puede no requerir estudios para basar sus políticas, y más bien eludirlos por su potencial crítico, o financiarlos como parte de una mera transacción con el mundo académico.

Segundo, de los trabajos presentados surge la necesidad de combinar el modo objetivante de investigación con los de investigación-acción y participativa, en coherencia con el proceso de construcción de otra economía, basada en la solidaridad entre los diversos actores involucrados. Asociado a ello, se problematiza la posibilidad de neutralidad del investigador en este campo.

En tercer lugar, resulta necesario dar más peso a las metodologías cualitativas y sus indicadores, pues con la ESS se trata de construir un nuevo tejido social, no reducible a cantidades ni sus relaciones. En esto se destaca la comprensión tanto de la subjetividad como de las estructuras materiales. Sin embargo, no se trata de una opción, pues la investigación cuantitativa es imprescindible. En particular se relievaa la necesidad de contar con registros sistemáticos como los llevados a cabo en Brasil. Esto facilitaría ir más allá de la producción incremental de información, y permitiría dar un salto en el conocimiento necesario para avanzar en el cumplimiento del mandato constitucional. Con ese marco puede contribuirse a la sistematización cualitativa de experiencias, importante para dar credibilidad a la factibilidad de otras formas económicas. Asimismo es necesario combinar estudios sincrónicos con otros diacrónicos, pues la historicidad, y en particular los procesos de génesis, desarrollo y consolidación de las formas de ESS, son muy importantes para evaluar el potencial y los tiempos de posible realización del proyecto de ESS.

En cuarto lugar, tales estudios de gran alcance pueden ser realizados por universidades, pero deben contar con el apoyo del Estado, tanto por cuestiones de recursos como para facilitar el acceso a los encuestados. Esto debe combinarse con otro tipo de estudios de investigación-acción, incluidos los de seguimiento y evaluación de pruebas piloto de políticas innovadoras, como es el caso de las incubadoras de emprendimientos de ESS. Habrá que negociar la cuestión de los tiempos, usualmente distintos para la investigación y para la acción.

En quinto lugar, siendo importantes los estudios micro-socioeconómicos, el nivel meso-socioeconómico es crucial para fundamentar la acción cooperativa, trabajando, por ejemplo, con subsistemas territoriales de producción y reproducción de los actores de la EP, EPS o ESS. Otro tanto ocurre con los niveles macroeconómicos cuando la EP ha sido invisibilizada o tratada de manera espuria a través de categorías como la del sector in-

formal. Además de mostrar su verdadero peso y función en la economía, se requieren esos cuadros macroeconómicos para investigar las contradicciones objetivas que puede tener el proceso, como la necesidad de contar rápidamente con excedentes para un proceso de redistribución masiva, en contradicción con el extractivismo y una correlación de fuerzas negativa. Asimismo, para ganar en legitimidad ante la sociedad y para fundar políticas públicas eficaces, es importante cuantificar la magnitud y la estructura de actividades de la EP o de la EPS, como se intenta actualmente desde el Banco Central del Ecuador. Perfilar los alcances y el potencial de la ESS incide sobre el diseño de las políticas públicas del corto al largo plazo.

En sexto lugar, la necesidad de institucionalizar un sistema complejo de información para sustentar políticas socialmente eficientes indica el valor de la cooperación y el intercambio entre instituciones de investigación y gubernamentales, y de estas con las organizaciones de la sociedad civil. Tratándose de un objeto en construcción, una parte de las capacidades de investigación debería dedicarse a la conceptualización de la ESS, dentro de un marco de pensamiento crítico y propositivo. En particular, es importante acordar definiciones y criterios que estarán presentes en los diversos niveles y estilos de investigación o, al menos, permitir conocer y comparar los diferentes enfoques y sus fundamentos.

En séptimo lugar, dada la amplitud de actores y espacios de acción concertada que reclama la ESS, es fundamental que los conocimientos pertinentes sean puestos en condiciones de utilizarse por todos los involucrados. Esto implica una conexión sólida entre programas de investigación y de formación a todos los niveles, sea a través del sistema de educación formal, sea por las opciones no formales de capacitación.

En octavo lugar, dado que las propuestas y programas de ESS están tomando fuerza en las distintas regiones del sistema-mundo, en centro y periferia, habiendo tantos elementos comunes como gran variedad de experiencias, la ESS necesita dar importancia a los estudios comparativos, en particular referidos a las políticas públicas, para aprovechar toda la energía y la creatividad que se viene desplegando para dar respuesta a la crisis generalizada de reproducción. Ello implica que se favorezcan las articulaciones internacionales entre investigadores de la ESS.

Finalmente, algunas líneas y criterios de investigación sugeridas durante el seminario son las siguientes:

- a. Elaboración de marcos conceptuales, tipologías y definiciones operativas:

- Niveles y formas de solidaridad económica. Indicadores cuanti- cualitativos de solidaridad.
  - ESS, EP, EPS: sus actores y sus alcances.
  - Las diversas formas de organización económica (en una economía mixta) y su eficacia relativa para resolver necesidades y realizar derechos sociales.
  - La combinación en situaciones concretas de los diversos principios de integración social de la economía: relaciones trabajo-naturaleza, apropiación de la producción, producción para el propio consumo, redes de reciprocidad, reglas de distribución y redistribución, intercambio por el comercio y el mercado, coordinación del proceso económico...
  - Diseñar indicadores cuanti-cualitativos de sostenibilidad de los emprendimientos de ESS.
  - Diseñar indicadores de eficiencia social de los emprendimientos e instrumentos de política para la ESS.
  - Diseñar de manera participativa indicadores cuanti-cualitativos asociados al Buen Vivir.
- b. Realizar estudios de recuperación de investigaciones y bases de datos preexistentes, y recodificarlos desde la perspectiva de la ESS para estudiar tanto la génesis y las transformaciones de la EP o EPS, como para trazar la vinculación entre cambios en la economía real y cambios en los objetos de estudio.
- c. Realizar registros sistemáticos de diversos tipos de emprendimientos de economía solidaria, de las organizaciones promotoras y de las agencias públicas, como base para un conocimiento actualizado y para la evaluación de políticas.
- d. Elaborar y aplicar métodos de sistematización de experiencias de política pública para la ESS, con especial referencia a la dimensión histórica, siguiendo su génesis, consolidación, evolución y evaluación de su potencial futuro para la resolución de necesidades.
- e. Realizar estudios a profundidad sobre las motivaciones de los actores de la EP y su posibilidad de transitar hacia formas económicas más solidarias.
- f. Estudios del imaginario social sobre las formas de ESS, de sus determinantes y su evolución registrada desde el inicio de las nuevas políticas.
- g. Definir necesidades básicas de conocimiento para la ESS y las posi-

bles contribuciones de las instituciones académicas y de la sistematización del saber práctico.

- h. Proponer y comparar la eficacia comparativa de:
  - Diferentes modos de gestión de los diversos tipos de emprendimientos de ESS (cooperativas, mutuales, redes y asociaciones, comunidades, etc.).
  - Diferentes modos de gestión del conocimiento con participación del Estado, el sector académico, los gestores y promotores, y los actores de la ESS. Esto incluye los sistemas de financiamiento y de fijación de prioridades al sistema de investigación en su conjunto.
  - Diferentes modos de identificar y legitimar las necesidades que la ESS pretende resolver.
- i. Realizar estudios históricos sobre las formas de la ESS en las diversas regiones y culturas del país, y la evolución de las necesidades que la economía no solidaria deja sin cubrir.
- j. Evaluar las diversas formas de promoción de la ESS:
  - Incubadoras.
  - Acompañamiento en el terreno.
  - Los procesos de aprendizaje y formación; el sistema educativo formal, el papel de los medios de comunicación.
- k. Identificar y caracterizar los instrumentos de política pública disponibles para ensamblar políticas y programas de ESS y sus modos de gestión.
  - Co-construcción.
  - Demanda social-respuesta pública.
  - Proyecto público-promoción.
  - Diagnóstico sobre el sistema de políticas públicas operantes desde la perspectiva de la ESS, y propuestas de acción para hacerlo más articulado y eficiente.
- l. Diseñar formas de presentación de proyectos de inversión-acción de ESS y sus criterios de evaluación.
- m. Participar en estudios comparativos de orden internacional, identificando mecanismos de cooperación que potencien la ESS dentro de los marcos institucionales existentes o sus variantes:
  - Marcos jurídicos.
  - Políticas públicas para la ESS.

- ESS y relaciones internacionales (comercio, crédito, migraciones, etc.).
  - Presencia de la ESS en los sistemas nacionales de investigación y formación.
- n. Realizar estudios de la ESS en relación a las estructuras económicas:
- Que sitúen el peso y las tendencias de la ESS en relación al conjunto de la economía y al contexto regional e internacional.
  - Que sitúen las organizaciones de la ESS en el seno de los subsistemas eslabonados que constituyen la trama productiva y reproductiva.
  - Que analicen la lógica de la EP, EPS y ESS a partir de los niveles meso-socioeconómicos, vinculando los flujos reales materiales y demográficos con los financieros.
  - Que identifiquen las ventajas tecnológicas y de manejo de la naturaleza que pueden tener las formas de la ESS.
  - Que identifiquen diversos sistemas de intercambio y monedas sociales propios de la ESS.
  - Que analicen la cobertura del sistema de necesidades (¿cuáles, cuánto, con qué calidad?) por parte de la ESS.
  - Que ubiquen al sector de EP y la EPS en economías regionales.

# ANEXO

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LÍNEAS DE  
INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Noviembre de 2011

Quito, Ecuador

Temas	Líneas de investigación	Principios en la Economía Social y Solidaria	Aspectos metodológicos sobre políticas públicas para la Economía Social y Solidaria
Conceptual	Definiciones	El principio es la reproducción de la vida.	Definición alternativa de la ESS como parte de la disputa económica, social y hasta epistemológica al modelo hegemónico. Definición de eficiencia. Definición de excedente, transferencia de valor, reproducción de la vida.
Política pública	Modelo de desarrollo	Principio redistribuidor de los factores productivos y de los ingresos.	Proceso transformador en transición que requiere gran cantidad de recursos del Estado que se necesita conseguir. Definir políticas para conseguir los recursos necesarios. ¿Deben seguir siendo los recursos provenientes de los ingresos petroleros la columna vertebral de la economía ecuatoriana? Objetivos estratégicos de desarrollo definidos. Acceso al conocimiento.
	Políticas públicas del gobierno actual en la ESS	Cumplir con la Constitución y el Plan del Buen Vivir.	Programas y proyectos implementados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS).
	ESS garantía de soberanía alimentaria	El principio a fortalecer es el de la diversidad productiva propia de nuestra realidad. Ejemplos: comunidades indígenas y de campesinos de la Costa.	Economía doméstica como un concepto nuevo que se construye desde la perspectiva de los derechos. Implementar y desarrollar una economía que desde un inicio es subsidiada y se mantendrá como tal (incentivos a la ineficiencia), entendida no como una concesión del Estado sino como el cumplimiento de su deber. Sostenible en la medida que el Estado y la sociedad estén dispuestos a financiar a esta economía.



	<p>ESS como alternativa de desarrollo</p>	<p>Organizaciones productivas de la economía real que se proyectan con fuerza hacia el mercado externo. Ejemplos: Maquita Cushunchic, Salinas de la provincia de Bolívar, Asociación de Productores de Cacao Fino de Aroma, Asociación Latinoamericana de Exportadores de Cacao, etc.</p>	<p>Aumento de los ingresos de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, al colocar sus productos en el exterior, lo que permite mejorar la calidad de vida de sus miembros o socios, e incluso de su comunidad. El riesgo de crecer frente al de perder coherencia con los postulados de la solidaridad.</p>
<p>Política pública</p>	<p>Estructuras financieras de la ESS</p>	<p>Estructuras financieras locales que se requiere fortalecer en la medida que ofrecen un servicio razonable para los sectores sociales vulnerables. Ejemplos: más de 1600 cooperativas de Ahorro y Crédito, y muchísimas más de bancos comunitarios, cajas de ahorro, fondos mortuorios, etc.</p>	<p>Fortalecimiento de estas estructuras financieras locales, desde dos perspectivas: Asociativa. Gestión administrativa o empresarial. Destacar el rol regulador del Estado. El fortalecimiento pasa por incorporar medidas que detecten a las entidades que únicamente se benefician de los incentivos (generando riesgo moral y selección adversa) pero que violan los principios de solidaridad, entre otros. Mercados segmentados: estructuras financieras reguladas por la Superintendencia de Bancos; reguladas por el MIES y no reguladas. Hacia la autorregulación de las no reguladas. Aspectos principales a ser regulados: las captaciones, las colocaciones a través del crédito, niveles máximos de morosidad, costos de los servicios, administración de las entidades (Ley de Economía Popular y Solidaria).</p>
<p>En forma transversal para cada línea de investigación, se puede realizar análisis de coyuntura con indicadores de Economía Social y Solidaria. Para esto se debería utilizar tanto las ENEMDHU (Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo), como las ECV (Encuestas de Condiciones de Vida); al igual que la información de los censos económicos y de población.</p>			

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en noviembre de 2015  
en imprenta V&M Gráficas,  
de Quito, Ecuador.