



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
 CLACSO  
**DONACIÓN**  
 sin valor comercial

Susana Hintze



# LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela

El Programa Regional de Becas es una iniciativa que el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) puso en marcha en 1998, dando continuidad a una extensa trayectoria institucional dirigida a promover la formación de los científicos/as sociales, apoyar la investigación social, asegurar la difusión de sus resultados, estimular el intercambio académico y profundizar los debates y espacios de reflexión sobre los problemas y desafíos que enfrentan las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

El Programa también tiene por objeto promover el desarrollo de miradas críticas y creativas, y atenuar las desigualdades existentes en las condiciones de trabajo de los científicos/as sociales de la región. Con esta iniciativa, se busca fomentar la participación de nuevas generaciones de científicos/as sociales en los espacios institucionales de investigación y debate.

EDICIONES **ciccus**

**CLACSO**

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

**LA POLÍTICA ES UN ARMA  
CARGADA DE FUTURO**

**SUSANA HINTZE**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la promoción y difusión de los trabajos de los/as investigadores/as de América Latina y el Caribe que CLACSO impulsa a través del Programa Regional de Becas.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del Concurso de proyectos para investigadores de nivel superior *Cultura, poder y contrahegemonía* organizado por el Programa Regional de Becas de CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

Hintze, Susana

La política es un arma cargada de futuro : economía social y solidaria en Brasil y Venezuela . - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.

240 p. ; 23x16 cm. - (Becas de investigación)

ISBN 978-987-1543-59-5

1. Sociología Política. I. Título

CDD 306.2

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:

Economía social y solidaria / Políticas públicas / Discursos / Instituciones / Organizaciones sociales / Estado / Sociedad civil / América Latina / Brasil / Venezuela

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

**LA POLÍTICA ES UN ARMA  
CARGADA DE FUTURO**

**LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  
EN BRASIL Y VENEZUELA**

SUSANA HINTZE

//



EDICIONES  
**ciccus**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto

**Colección Becas de Investigación**

**Directora de la Colección** Bettina Levy, Coordinadora del Programa Regional de Becas

**Asistentes** Natalia Gianatelli - Luciana Lartigue - Magdalena Rauch

**Revisión técnica de textos** Ernesto Funes

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sabilich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Responsable de contenidos web** Juan Acerbi

**Webmaster** Sebastián Higa

**Logística** Silvio Nioi Varg

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Primera edición**

*La Política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*  
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2010)

ISBN 978-987-1543-59-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | Piso 5º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

EDICIONES  
**ciccus**

**Director editorial:** Juan Carlos Manoukian

**Consejo editorial:** Mariano Garreta, Susana Ferraris, Violeta Manoukian, Héctor Olmos

**Producción:** Cecilia Camporeale, Tomás Manoukian

**Comunicación:** Ignacio Sánchez Durán

**Administración y logística:** Eliana Fiorito, Ariel Schafran

© Ediciones CICCUS | Medrano 288 | C1179AAD Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4981 6318 | ciccus@ciccus.org.ar | www.ciccus.org.ar

*Para Alberto, Lucía y Diego, en recuerdo  
de nuestra historia por América Latina.*

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUCCIÓN. ACERCA DEL OBJETO Y LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</b>   | 16 |
| EL ABORDAJE METODOLÓGICO  | 21 |
| LA SECUENCIA DE EXPOSICIÓN  | 27 |
| <b>CAPÍTULO 1. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO ESTRATEGIA ALTERNATIVA AL CAPITALISMO</b>  | 31 |
| EL DEBATE SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  | 31 |
| LAS CONDICIONES GENERALES DE LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: ¿UN SISTEMA PÚBLICO DE REPRODUCCIÓN DEL TRABAJO ASOCIATIVO AUTOGESTIONADO? | 37 |
| LA NOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA   | 45 |
| LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  | 48 |
| <b>CAPÍTULO 2. VENEZUELA: TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA SOCIAL</b>  | 53 |
| EL CONTEXTO DE LAS INTERVENCIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL   | 54 |
| LOS DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL  | 57 |
| INSTITUCIONES E INTERVENCIONES PÚBLICAS: EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ECONOMÍA COMUNAL   | 80 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| LAS ORGANIZACIONES SOCIOECONÓMICAS<br>DE LA ECONOMÍA SOCIAL  |  | 93  |
| ALCANCES Y DIFICULTADES DEL PROCESO VENEZOLANO:<br>LA ECONOMÍA SOCIAL POR AHORA  |  | 105 |
| <b>CAPÍTULO 3. BRASIL: LA POLÍTICA COMO COMPLEJA<br/>CONSTRUCCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD</b>  |  | 115 |
| EL CONTEXTO DE LAS INTERVENCIONES<br>DE ECONOMÍA SOLIDARIA   |  | 116 |
| LOS DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  |  | 119 |
| INSTITUCIONES E INTERVENCIONES PÚBLICAS  |  | 131 |
| LAS ORGANIZACIONES SOCIOECONÓMICAS<br>DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA   |  | 140 |
| CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS:<br>LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD<br>EN LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOLIDARIA                                   |  | 150 |
| ALCANCES Y DIFICULTADES DEL PROCESO BRASILEÑO:<br>“OUTRA ECONOMIA ACONTECE”  |  | 160 |
| <b>CAPÍTULO 4. PARA PENSAR AMÉRICA LATINA: LAS POLÍTICAS<br/>PÚBLICAS EN LAS CONDICIONES DE DESARROLLO<br/>DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA</b> |  | 169 |
| UNA LECTURA DE CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS<br>PÚBLICAS DE BRASIL Y VENEZUELA   |  | 169 |
| EL LARGO CAMINO POR DELANTE: LOS DESAFÍOS<br>DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA<br>ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA                                    |  | 175 |
| PARA SEGUIR PENSANDO: CRISIS GLOBAL<br>Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA   |  | 178 |
| <b>ANEXOS</b>  |  |     |
| <b>ANEXO 1. VENEZUELA</b>  |  | 183 |
| 1.1. ESTADÍSTICO   |  | 183 |
| 1.2. CRONOLOGÍA SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL EN VENEZUELA  |  | 186 |
| 1.3. VENEZUELA: MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA<br>ECONOMÍA COMUNAL, ORGANISMOS ADSCRITOS Y<br>RELACIONADOS, 2008                           |  | 191 |
| 1.4. VENEZUELA: CONFIGURACIÓN DEL ÁMBITO ORGANIZATIVO<br>MISIÓN “VUELVAN CARAS”  |  | 195 |
| 1.5. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN<br>DE LA INFORMACIÓN   |  | 199 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>ANEXO 2: BRASIL</b>  | 203 |
| 2.1. ESTADÍSTICO  | 203 |
| 2.2. CRONOLOGÍA SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL   | 206 |
| 2.3. BRASIL: SECRETARÍA NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA, 2008  | 211 |
| 2.4. BRASIL: PROGRAMA ECONOMÍA SOLIDARIA EM DESENVOLVIMENTO, 2008   | 213 |
| 2.5. BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL, 2008   | 216 |
| 2.6. BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL. PRESUPUESTO TOTAL Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PROGRAMAS, 2008 Y 2009 A                    | 222 |
| 2.7. BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL. PRESUPUESTO TOTAL, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y VARIACIÓN ANUAL POR MINISTERIOS, 2008 Y 2009 A | 224 |
| 2.8. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN   | 225 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b>   | 229 |
| CASO VENEZUELA  | 234 |
| CASO BRASIL   | 236 |

## **SIGLAS UTILIZADAS EN EL TEXTO**

### **BRASIL**

ADS: Agencia de Desarrollo Solidaria

ANTEAG: Asociación Nacional de los Trabajadores en Empresas de Autogestión

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

CNES: Consejo Nacional de Economía Solidaria

CONSAD: Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local

CONTAG: Confederación de los Trabajadores en la Agricultura

CUT: Central Única de los Trabajadores

EAF: Entidades de Apoyo, Asesoría y Fomento

ECOSOL: Cooperativa Central de Crédito y Economía Solidaria

EES: Emprendimientos Económicos Solidarios

FASE: Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educativa

FBES: Foro Brasileiro de Economía Solidaria

ITCP: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MC: Ministério das Comunicações

MCID: Ministério das Cidades

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

## LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
ME: Ministério dos Esportes  
MEC: Ministério da Educação  
MI: Ministério da Integração Nacional  
MinC: Ministério da Cultura  
MJ: Ministério da Justiça  
MMA: Ministério do Meio Ambiente  
MME: Ministério de Minas e Energia  
MPO: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MS: Ministério da Saúde  
MST: Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra  
MTE: Ministério do Trabalho e Emprego  
MTUR: Ministério do Turismo  
PETROBRAS: Petróleo Brasileiro S.A.  
PNQ: Plan Nacional de Calificación  
PPA: Plan Pluri-Anual  
PR: Presidência da República  
PRONIC: Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares  
SENAES: Secretaría Nacional de Economía Solidaria  
SIES: Sistema Nacional de Información en Economía Solidaria  
UNISOL: União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil  
UNICAFES: União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
UNITRABALHO: Red Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior

# INTRODUCCIÓN

SUSANA HINTZE\*

*"No es una poesía gota a gota pensada.  
No es un bello producto.  
No es un fruto perfecto.  
[...] Son lo más necesario: Lo que no tiene nombre.  
Son gritos en el cielo, y en la tierra, son actos."*

GABRIEL CELAYA  
*La poesía es un arma cargada de futuro<sup>1</sup>*

EN UN INTENTO HETEROGÉNEO, que varía de país a país, en densidad y profundidad, en los aspectos abarcados y en los énfasis políticos, América Latina confronta el patrón del ajuste estructural que propugnó el neoliberalismo en el último tercio del siglo pasado.

En años recientes comenzaron a gestarse procesos políticos nacionales en cuyo marco se observa el surgimiento de novedosas formas de organización y prácticas sociales que ponen en cuestión el

\* Socióloga. Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina. Directora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organismos internacionales. Docente de grado y posgrado en Argentina, Bolivia, México y Venezuela en epistemología y metodología de las ciencias sociales y en temas relacionados con la problemática alimentaria, políticas sociales, evaluación de programas y proyectos sociales, políticas para la economía social y solidaria. Responsable de numerosos cursos en instituciones académicas y profesionales y autora de diversos artículos y libros sobre temas de su especialidad. Secretaria de Investigación (1997-1999) y Vicerrectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (1998-2002). Actualmente es investigadora-docente y Directora Académica de los Cursos Virtuales de Formación en Economía Social y Solidaria del Instituto del Conurbano de la UNGS.

1 Celaya, Gabriel 1960 *Poesía urgente* (Buenos Aires: Losada).

orden neoliberal, dentro de las cuales se incluye a las de economía social y solidaria<sup>2</sup>.

La valorización y apoyo a las organizaciones socioeconómicas basadas en el trabajo asociativo autogestionado y la propiedad colectiva tiene alcances diferentes en los distintos países de la región. Entre ellos destacan Venezuela y Brasil, por las características de la conformación estatal y organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en su génesis y desarrollo.

La potencialidad de la economía social y solidaria en América Latina como estrategia alternativa al capitalismo es una cuestión abierta. Por potencialidad se entiende aquí aquello que está en lo posible y aún incipientemente en acto, a la vez que refiere al poder y a la fuerza que requiera su construcción. El título de este informe parafrasea el poema de Gabriel Celaya para reconocer los importantes avances de las políticas de economía social y solidaria en los pocos años que llevan de desarrollo, así como lo que aún les falta por recorrer en su contribución a la utopía de otro mundo posible.

### **ACERCA DEL OBJETO Y LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

El trabajo aquí presentado<sup>3</sup> pretende reflexionar acerca de las condiciones que –en el contexto de determinados procesos políticos, socioeconómicos y culturales– favorecen u obstaculizan el desarrollo de iniciativas constructoras de formas no capitalistas de producción y reproducción asociadas a una estrategia de economía social y solidaria. Lo hace a partir del análisis de dos experiencias: la venezolana y la brasileña.

En el transcurso de la investigación que generó este trabajo, las transformaciones del contexto del objeto de estudio dieron lugar a una perspectiva de análisis originalmente no contemplada. La crisis global del capitalismo, iniciada en Estados Unidos como crisis financiera, se despliega con fuerza en el segundo semestre de 2008 alcanzando a la llamada “economía real” de los países centrales, con efectos aún no previsibles en los periféricos. A mediados de 2009

---

2 Para un análisis del campo en perspectiva europea ver entre otros Laville (2004a).

3 Es resultado del proyecto “La construcción de la economía social y solidaria como estrategia alternativa en Argentina: reflexiones a partir de la experiencia de Brasil y Venezuela” llevado a cabo en el 2008 a través de una beca CLACSO Senior. La investigación asume el enfoque teórico-metodológico del proyecto en que se enmarcó: “Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001-2002”, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, 2006-2008, dirigido por Claudia Danani y José Luis Coraggio.

su presencia impregna cualquier intento de pensar alternativas en nuestra región, y como tal no puede ser ignorada en una investigación de estas características. Sin pretender abordarla –de hecho la crisis no apareció como cuestión durante el trabajo de campo–, la reflexión sobre los casos estudiados intentará avanzar de manera preliminar y provisoria sobre algunos interrogantes que este contexto de crisis plantea a una estrategia de economía social y solidaria en América Latina.

Como punto de partida, conviene aclarar que la denominación de “economía social” y “economía solidaria” ha dado lugar a un extenso debate académico en Europa y América Latina (entre otros Defourny, 2003, a y b; Laville 2004 a, b, y c; Coraggio, 1999; Singer, 2004), así como en los movimientos sociales<sup>4</sup>. De hecho, reconoce antecedentes históricos de largo plazo. La economía social es un movimiento iniciado en el siglo XIX en Europa, entre cuyos antecedentes –en tanto pensamiento crítico al capitalismo– pueden mencionarse a Saint-Simon, Owen, Fourier y ciertas vertientes del marxismo (Santos, 2002; Defourny, 2003a; Singer, 2004).

La discusión sobre la denominación tiene componentes conceptuales, ideológicos y valorativos, e incluso de procedencia geográfica, referidos a un campo en construcción que en América Latina comienza a tomar entidad a fines de la década pasada. Como se verá más adelante, sus contenidos están aún definiéndose y comienzan a expresarse en novedosas formas institucionales<sup>5</sup>.

Se adopta aquí la conjunción de ambas expresiones como denominación comprensiva de lo que usualmente y de manera restrictiva se ha denominado “economía social” tradicional–la larga tradición de experiencias cooperativas y mutualistas– aunadas a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado –surgidas en años recientes–

---

4 Por ejemplo, de Melo Lisboa (2008) considera que se trata de un campo cruzado por una gran diversidad, donde el único consenso es tal vez la oposición al fundamentalismo de mercado del neoliberalismo. En su perspectiva, el concepto de economía solidaria remite en la actualidad a una realidad caracterizada por experiencias económicas en las cuales el interés colectivo predomina sobre el individual, estando asociado a los conceptos de sociedad civil, desarrollo local y empoderamiento.

5 El debate continúa. En un intercambio de una lista sobre economías alternativas, levantado por la revista *Otra Economía*, un grupo de destacados intelectuales latinoamericanos expuso su interpretación acerca de la mejor manera de denominar a las experiencias y movimientos inspirados por valores solidarios y articulados alrededor del trabajo asociativo. El espectro incluyó *socioeconomía* solidaria (que refiere al concepto de economía imbricada de K. Polanyi y entronca con el movimiento de socioeconomía) y entre los que consideran pertinente seguir utilizando *economía*, el de economía solidaria, economía de solidaridad, economía social, economía del trabajo (Guerra, 2007).

que se asumen como de economía solidaria<sup>6</sup>. Entre las más destacadas se encuentran los emprendimientos comunitarios, los emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil, las redes de trueque y las empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores. En general, están organizadas en base a formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación. Asimismo, se orientan primordialmente a la reproducción de la vida, y en ellas la reproducción del capital es un medio para conseguirlo, y no un fin en sí mismo (Hintze, 2003 y 2007).<sup>7</sup>

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

Con distintas perspectivas, en la mayoría de países de América Latina se están llevando a cabo políticas de promoción de este tipo de experiencias. De manera simplificada –y reconociendo los riesgos de las clasificaciones polares– estas intervenciones en algunos casos no van más allá de acciones de promoción del autoempleo como medio para la autosustentación, básicamente a través de microemprendimientos. Constituyen una forma más de apoyo a sectores vulnerables excluidos del mercado de trabajo (formal o informal), en el marco de las políticas sociales asistenciales, generalmente con escasos recursos presupuestarios y de gestión. Son criticadas en tanto expresión de lo que suele llamarse *políticas pobres para pobres*. En el otro extremo se encuentran enfoques que además de entender a la economía social y solidaria como un conjunto de políticas socioeconómicas (y en ese sentido se las incluye dentro de las políticas públicas en general, y no específicamente dentro de las sociales) plantean la posibilidad de conformarla en una *estrategia* que dispute espacios con el capitalismo, o que se convierta, a largo plazo, en un alternativa superadora de éste (en esa línea avanza la llamada “economía del trabajo” de Coraggio, o la relación que postula Singer entre economía solidaria, trabajo autogestionado y socialismo (Singer, s/f)<sup>8</sup>).

---

6 En este trabajo, siguiendo a Coraggio, se las denomina genéricamente como organizaciones socioeconómicas.

7 Sin desconocer la necesidad de clarificación conceptual y de sentido que implica la discusión sobre la denominación de este tipo de experiencias, tal conjunción es utilizada como forma amplia de abarcar este campo por las redes internacionales de promoción (RIPESS-Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria) y de investigación (RILESS-Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria).

8 Gaiger lo interpreta del siguiente modo: “Tomándola sea como un campo de trabajo institucional, como un objetivo de políticas públicas de contención de la pobre-

El tránsito hacia políticas de economía social y solidaria es un proceso complejo y poco teorizado hasta el momento, alimentado por el análisis de casos empíricos, mayoritariamente de tipo puntual (programas, iniciativas) en el caso de los países de América Latina, y de carácter más global en Europa y Québec, Canadá (Laville, 2004a; Vuotto, 2007).

En la especificación del campo es importante comenzar por distinguir el enfoque que aquí se presenta de la concepción de “Tercer Sector”, particularmente en cuanto ésta postula que en el mercado descansa la solución a los problemas sociales y que es ante sus “fallas” que se hace necesaria la intervención del Estado y/o de un Tercer Sector, es decir, el de las organizaciones de la sociedad civil. Sobre todo en la literatura norteamericana –cuya versión académica más conocida proviene de la Universidad Johns Hopkins– adquiere un peso importante la filantropía y el trabajo voluntario. En el Tercer Sector predomina también un enfoque operacional que acentúa el tema de la gestión profesionalizada de las organizaciones civiles, que busca patrones de eficiencia gerencial semejantes al del campo empresarial (de Melo Lisboa, 2004). En contraposición a ella hay un amplio debate de autores francófonos con Jean-Louis Laville y la red EMES (European Reserch Network) como unos de los principales referentes.

No existe tampoco un campo consolidado de investigación crítica sobre la sostenibilidad de las nuevas iniciativas que abarca la economía social y solidaria<sup>9</sup>. De manera preliminar, siguiendo a Coraggio, cabe aclarar que se la entiende aquí como la posibilidad de estructurar configuraciones favorables a la gestación, multiplicación sinérgica y perduración en el tiempo de modalidades autónomas, independientes de la lógica del capital, de organización del trabajo, así como de los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de formas socioeconómicas orientadas a la reproducción ampliada de la vida de sus miembros (Coraggio, 2007a).

En relación con lo señalado, el objetivo general perseguido por la investigación en que se basa este texto es aportar al conocimiento

---

za o como un nuevo frente de lucha de carácter estratégico, las visiones, conceptos y prácticas se entrecruzan intensamente, interpelándose y promoviendo la economía solidaria como una *alternativa* para los excluidos, los trabajadores, un nuevo desarrollo, comprometido con los intereses populares, etc., una *alternativa* a la profundización de las inequidades, a las políticas de rasgo neoliberal, en fin, al propio capitalismo” (Gaiger, 2007:80, énfasis original).

<sup>9</sup> La excepción se encuentra en el sector de las cooperativas (Malo, 2001 a y b), en general cuando se refiere a cuestiones como viabilidad financiera, marcos normativos y posibilidades de afianzar los valores cooperativos en presencia del mercado capitalista.

de las condiciones requeridas para la sostenibilidad de la economía social y solidaria a partir del estudio de dos casos de distinto signo y singular significación en América Latina: Brasil y Venezuela.

Tales *condiciones* son consideradas exteriores y objetivas, en el sentido de que existen independientemente de la continua *conciencia/no-conciencia* que los sujetos tienen de ellas<sup>10</sup>. Siguiendo a Ragin, se entiende que la *combinación de condiciones* es la que produce los cambios sociales, tanto los de larga como los de pequeña escala. En pos de explicar las transformaciones sociales, la tarea de la investigación requiere reconstruir la naturaleza de la especial coyuntura de combinaciones que emerge de la intersección en el tiempo y el espacio de un conjunto de precondiciones apropiadas (Ragin, 1987: 24-25).

La perspectiva aquí asumida retoma de Karl Polanyi la inescindible relación entre economía y sociedad, así como su análisis de las formas de integración o principios de comportamiento: reciprocidad, redistribución, intercambio de mercado y economía doméstica. Principios con peso diferencial según los momentos históricos y las relaciones que establecen entre sí. Interesa en especial su concepto de imbricación (*embeddedness*), que muy simplificado puede resumirse señalando que Polanyi plantea que un cierto sistema económico sólo es posible en cierta sociedad en la que debe insertarse (echar raíces, entretenerse, generando así un funcionamiento regular). Y esa inserción sólo es viabilizada por la mediación de instituciones y políticas que impulsan y favorecen ciertas prácticas de sujetos y agentes muy variados en el mediano y largo plazo, regenerando sus condiciones de perdurabilidad, vale decir, su rutinización (Polanyi, 1989).

Es en este marco que se considera central la cuestión de las políticas públicas, las cuales conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica en general y, en particular, las iniciativas de economía social y solidaria –promovidas desde tales políticas– y el accionar de organizaciones de la sociedad civil. Cabe aclarar que la sociedad civil es entendida en el sentido de Portantiero (2000), quien la define como una esfera organizada de la vida social, en la cual los actores colectivos expresan tanto intereses y valores, como así también efectúan demandas al Estado (que las considera como fines públicos).

A partir de los temas esbozados, varios son los interrogantes que se abren y orientan el trabajo: ¿cuáles son las características centrales de las políticas de promoción de la economía social y solidaria en los casos estudiados, y cómo contribuyen a su sostenibilidad?

---

10 El cambio cultural que demanda una estrategia social de este tipo está también en debate, pero se reconoce que las organizaciones, tanto públicas como privadas, constituyen ámbitos de producción cultural (Ramió, 1999).

¿Cómo se genera conexión y solidaridad social entre organizaciones públicas y actores de organizaciones socioeconómicas? ¿Qué cambios culturales y qué capacitación y profesionalización son necesarios para que los funcionarios públicos acepten y contribuyan a realizar modificaciones en sus organizaciones y en sus relaciones con la sociedad (tanto en términos de nuevos enfoques de políticas como de articulación horizontal y cooperativa entre actores públicos y de la sociedad civil)?

Dentro de estas cuestiones generales, la investigación se interroga también sobre: ¿cuáles y cómo son las organizaciones de la sociedad civil con capacidad de interpelar al Estado y proponer “otras” políticas? ¿Cuáles y cómo son las experiencias relevantes de políticas para la economía social y solidaria y, por consiguiente, de las organizaciones socioeconómicas por ellas promovidas?

### EL ABORDAJE METODOLÓGICO

En lo teórico-metodológico, se define al objeto de investigación en términos de *procesos*, los cuales son registrados y analizados mientras *ocurren*. Estudiar *procesos en curso* supone, en lo empírico, problemas de captación y registro<sup>11</sup>, pero también de conceptualización, debido a que se pretende elucidar y enunciar condiciones sociales de potencial transformación de los mismos procesos estudiados. Dicho de otro modo, se está pretendiendo simultáneamente conocer lo “realmente existente” y establecer las “condiciones posibles”.

A su vez, definir el objeto de estudio en términos de procesos impone una *perspectiva comprensiva*, entendiendo por tal aquella que considera que sus insumos no son *datos objetivos*, accesibles a la simple observación, medición o registro, sino que, siguiendo a Habermas, requieren la participación en un proceso de entendimiento y desentrañamiento de significados, cualquiera sea su forma de expresión: acciones, instituciones, productos del trabajo, documentos (Habermas, 1988).

Respecto del estudio de casos en que se basa esta investigación, es necesario precisar algunos aspectos relevantes<sup>12</sup>.

11 Dado los ritmos de producción y difusión de la información, el *momento actual* en las estadísticas y documentos –esto es, el lapso abarcado por dicha información– no suele corresponder estrictamente con el tiempo histórico de la investigación. En los anexos metodológicos de los respectivos capítulos se detallan cuestiones técnicas específicas relativas a la construcción de la información. La finalidad de este apartado es únicamente hacer explícito el enfoque metodológico que orientó el proceso de investigación.

12 Más que discutir la noción de caso, lo que significa adentrarse en las implicancias de la pregunta ya clásica: “¿qué es un caso?” (Ragin y Becker, 1992), interesa aquí plantear el uso que se da a la metodología de estudios de caso en el marco de esta investigación.

De acuerdo con Kröll, se entiende por caso a “una entidad dotada de límites espacio-temporales, de una estructura y de una lógica específica de funcionamiento” (Kröll, 2001: 283). Trabajar con casos tiene aquí una finalidad instrumental. El caso no tiene en la investigación un interés intrínseco: no es un objeto que tiene valor por sí mismo, sino como medio para alcanzar una comprensión más desarrollada de los procesos bajo estudio. Constituye un apoyo para la elaboración teórica, así como para captar particularidades y a la vez aproximarse a regularidades empíricas.

Varias de las cuestiones desarrolladas por este autor han influido en la decisión metodológica de utilizar los casos de esta forma: el uso instrumental de los casos permite aproximarse a la generalización cuando se consideran y seleccionan como “medios de aprendizaje”. En esa línea, la selección de los casos se rige por su “representatividad teórica”. Se los elige según una intencionalidad definida teóricamente, y es con relación a la teoría que los resultados obtenidos del análisis de uno o más casos estudiados pueden trasponerse a otros (Kröll, 2001:284-285). En definitiva, se intenta una “generalización analítica”, en la cual la teoría, la red conceptual que se desarrolla en el curso de la investigación, se compara con los resultados empíricos del caso (Kröll, 2001:270).

En esta investigación, la selección de los países-casos se corresponde con dos consideraciones que están en la base de la teorización adoptada sobre la economía social y solidaria: la primera referida al papel fundamental que le cabe al Estado en el impulso de esta estrategia. Debido a la combinatoria de varias condiciones, Venezuela es el ejemplo emblemático de tal consideración: la economía social tiene rango constitucional y un gran desarrollo normativo, una institucionalidad que se expresa organizativamente al más alto nivel (ministerio), importantes recursos presupuestarios, aparece inscrita en el proyecto político del denominado “socialismo del siglo XXI” y tiene una dimensión pública que deviene, además de lo anterior (y a su vez ha incidido en todo ello), del peso simbólico del discurso del presidente Chávez.

La segunda consideración se relaciona con el carácter de las relaciones entre actores del estado y la sociedad civil en la construcción de la economía social y solidaria, y de las políticas que la sostienen. Como señala Mendell (2007: 56-57), no se trata de procesos *top down* ni tampoco *bottom up*, sino más bien de un “proceso horizontal y dinámico” que implica un diálogo y aprendizaje permanente entre distintos actores sociales y a distintos niveles (local, regional, nacional). Brasil es el caso que más se acerca en América Latina a esta concepción, en razón de la trayectoria de lucha de movimientos sociales que desarrollan

en la práctica, conceptual y políticamente, la economía solidaria, y confluyen en una organización propia (el Foro Brasileño de Economía Solidaria), logrando incidir en el primer gobierno "Lula" para establecer un espacio institucional específico de la economía solidaria e incrementar su presencia en varios otros. Todo ello en el marco de una visión de cooperación/alianza entre Estado y organizaciones sociales.

Desde el punto de vista metodológico, en el presente estudio los casos no son comparados *entre sí*, ni interesa buscar similitudes o diferencias *entre ellos*<sup>13</sup>. La comparación tiene la finalidad de aportar a la generalización, a través de una comprensión más acabada de la combinatoria de condiciones que apoyan u obstaculizan los procesos, teniendo como objetivo la posibilidad de extenderlas a otras realidades. Los casos aportan en esa búsqueda de la siguiente manera: "Un conjunto de casos mostrará variaciones, producto de la operación de variables y condiciones que no están presentes, o lo están en distinto grado y condición en otros casos. La diversificación de casos permitirá el conocimiento de una gran gama de factores y condiciones que operan produciendo distintos resultados" (Kröll, 2001:274).

Teniendo en cuenta lo anterior, en cada uno de los casos se consideran los siguientes objetos empíricos que operan en procesos en curso:

– *Los discursos sobre la economía social y solidaria*. Básicamente el político-normativo expresado en los documentos oficiales, y el político que se reconstruye por medio de las expresiones públicas de actores significativos.

Al analizar la relación de la percepción del mundo social con la lucha política, Bourdieu (1984) enfatiza la contribución que la representación de los agentes sobre lo social produce en la construcción de la visión del mundo, necesaria para imponer su propia visión de ese mundo, de su posición y de su identidad en él<sup>14</sup>. En tanto objetos históricos, los objetos del mundo social están sometidos a variaciones

---

13 En ninguna de las maneras posibles: "Hay dos formas de pensar las diferencias: una que consiste en partir de una teorización general frente a la cual la diversidad de los casos concretos es pensada como sistema de alternativa, y otra que consiste en transformar a un caso concreto en paradigma y pensar a los otros como *desvíos* respecto a dicho paradigma (Laclau, 1985:31).

14 Lo denomina "construcción de ese mundo por medio del *trabajo de representación*". Aclara que "recordar que la percepción del mundo entraña un acto de construcción no implica en modo alguno una teoría intelectualista del conocimiento: lo esencial de la experiencia del mundo social y del trabajo de construcción que esta experiencia implica se opera en la práctica" (Bourdieu, 1984: 287 y 288, cursiva original).

temporales y se pueden percibir y decir de diferentes maneras dado que “comportan siempre una parte de indeterminación”. Esta incertidumbre, a su criterio, es la que fundamenta “la pluralidad de visiones del mundo, y está vinculada con la pluralidad de los puntos de vista, con todas las luchas simbólicas por la producción e imposición de la visión del mundo legítima”. Esto está en juego en la lucha política, lucha teórico-práctica por el poder de conservar o transformar el mundo social “conservando o transformando las categorías de percepción de este mundo” (Bourdieu, 1984: 288):

La capacidad de dar existencia explícita, de publicar, de hacer público, es decir objetivado, visible, decible o, incluso, oficial a aquello que, al no haber accedido a la existencia objetiva y colectiva continuaba en estado de experiencia individual o serial [...] representa un formidable poder social, el poder de hacer los grupos haciendo *el sentido común*, el consenso explícito de todo el grupo. De hecho el trabajo de categorización, es decir, de explicitación y de clasificación, se realiza sin cesar en todo momento de la vida diaria, en ocasión de las luchas que oponen a los agentes en cuanto al sentido del mundo social y de su posición en ese mundo, de su identidad social (Bourdieu, 1984: 290, cursiva original).

La descripción de la forma en que se estructura el sentido acerca de qué es (o no es) la economía social y solidaria, cuáles son sus componentes y qué características deberían tener las políticas que las promueven, constituye una parte importante del trabajo, y esto ha sido registrado a nivel del discurso oficial expresado en la normativa y documentos de políticas. Para el caso de Venezuela se cuenta con un importante instrumento de producción simbólica en las expresiones del presidente Chávez, a las que hacen contrapunto las de la prensa de oposición.<sup>15</sup> Para Brasil se incorpora la rica producción discursiva del movimiento de economía solidaria. La manera en que los discursos normativos y de protagonistas políticos son resignificados por los entrevistados en el trabajo de campo refuerza la concepción de que ningún discurso puede ser analizado de manera independiente de sus condiciones sociales de producción y de recepción (de Ipola, 2002: 71).

– *Instituciones e intervenciones públicas estatales y de la sociedad civil.* De acuerdo con lo señalado, el punto de observación que se busca res-

---

15 “En la lucha por la imposición legítima de la visión del mundo social [...] los agentes poseen un poder proporcional a su capital simbólico, es decir al reconocimiento que reciben del grupo” (Bourdieu, 1984: 293). Como se verá más adelante, esto es aplicable a la fuerza simbólica del discurso de Chávez.

catar no es ya el estado, sino un enfoque que se sitúa en un espacio de interacción entre la institución estatal y las de la sociedad civil, y que toma en cuenta las características de cada una de ellas y la forma en que éstas inciden en esa interacción.

Las políticas públicas son aquí identificadas, en un nivel analítico, como el “elemento dinámico” de los acuerdos plasmados en instituciones, y se incluye en el término “políticas públicas” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 112) acciones y omisiones estatales y de la sociedad civil.

Respecto de las preguntas de investigación, la noción de *relevancia* de las políticas y experiencias organizativas se define operativamente como aquellas que reúnan dos o más de estos atributos: han logrado promover un número significativo de organizaciones socioeconómicas; éstas han permitido satisfacer la reproducción de sus integrantes durante un período relativamente extenso; han avanzado en la constitución de redes o circuitos de producción, distribución y consumo; se han ligado a experiencias de desarrollo local. Reconociendo la ambigüedad de los términos aquí utilizados (*significativo; extenso*) se aclara que –por el grado de desarrollo de las investigaciones en América Latina– su definición no puede ser considerada un problema teórico. Se la trata como un problema empírico cuyo alcance se establece y justifica en el marco de cada caso.

– *Organizaciones socioeconómicas de la economía social y solidaria promovidas por tales instituciones e intervenciones.* Se hizo referencia a ellas más arriba en relación con el enfoque de la economía social y solidaria asumida en este trabajo. En cada uno de los casos estudiados se recortan aquéllas que reúnen algunos de los atributos recién consignados. Nuevamente, en tanto la economía social y solidaria es un proceso en incipiente construcción, la definición de tal significatividad no es considerada aquí un problema teórico.

En el movimiento analítico-descriptivo necesario para avanzar hacia lo conceptual-interpretativo, la investigación utiliza recursos clásicos del tipo de sistematización y análisis de estudios e investigaciones y de material bibliográfico. En el trabajo específico sobre Venezuela y Brasil se agregan a ello estadísticas, el relevamiento documental sobre los problemas comprendidos en la investigación (normativa; documentos de formulación de políticas, evaluaciones, informes) e información periodística institucional y de los medios de comunicación masiva.

En los estudios de casos, las entrevistas con funcionarios públicos, participantes de instituciones de la sociedad civil, académicos e integrantes de organizaciones socioeconómicas y las observaciones de

experiencias, han operado en un permanente ida y vuelta respecto al trabajo con la información secundaria (orientando su búsqueda, definiendo campos problemáticos de indagación), a la vez que precisando, reorientando y ampliando los objetivos y preguntas de investigación.

Respetando la confidencialidad, se transcriben testimonios provenientes de las entrevistas, cuando lo dicho por los actores sintetiza de manera expresiva las cuestiones a las que se alude. El uso textual de los testimonios (limitado en relación con la cantidad de horas de grabación realizadas), tiene la finalidad de ilustrar o aclarar algún punto con la fuerza de las propias palabras de quienes forman parte del tema. La magnitud de lo textual no se relaciona con la importancia que en la investigación tiene el material de las entrevistas, que ha vertebrado el análisis y la interpretación. Necesariamente resignificado por la propia perspectiva teórica y metodológica, lo que dicen y cómo lo dicen quienes están en presencia de los acontecimientos y pueden atestiguar sobre ellos –*los testigos*, a los que remite la palabra *testimonio*– asume aquí una relevancia que deviene de su condición de actores, desde muy distintos lugares, de las ideas y las acciones que se ha intentado reconstruir.

En lo que hace al nivel de análisis de las políticas se considera exclusivamente el nivel central. Para ello se ha construido el mapa de los organismos públicos que operan en relación con políticas de promoción de la economía social y solidaria en el gobierno nacional. Para hacerlo se toma en cuenta su ubicación institucional, las misiones, funciones, objetivos y acciones (programas, proyectos, intervenciones); sus destinatarios y las otras organizaciones públicas y las de la sociedad civil con las que se articulan.

La descripción institucional es sincrónica: este estudio presenta las instituciones y las políticas tal como son en el momento de ser relevadas (en ese sentido constituye una radiografía institucional al final del año 2008). Sin embargo se considera fundamental incorporar una mirada histórica que reconstruya el proceso por el cual las mismas llegaron al estado actual. Para ello se ha elaborado una cronología, y se incluyen en el análisis los principales acontecimientos relacionados con la economía social y solidaria en período estudiado, que se inicia con la creación de los organismos públicos específicos en el gobierno nacional (2004-2008 en Venezuela y 2003-2008 en Brasil).

Finalmente, en cada uno de los casos se incorporará un breve análisis contextual que – a partir de algunos indicadores estadísticos básicos– tiene por objetivo presentar el marco en el que se desenvuelven las intervenciones. Vale recordar con Oszlak y O'Donnell que el contexto no es un “objeto-que-está-ahí”, sino por el contrario “es una creación analítica que busca con la mayor economía posible ‘situar’

el tema específico estudiado, respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 127). En este punto se recurre a una serie histórica más extensa, con la intención de dar cuenta de los procesos de transformación ocurridos a partir de los gobiernos de Chávez y “Lula” en comparación con la situación previa. La serie se inicia en 1990, para reflejar el período de políticas de ajuste neoliberal, y llega hasta la información disponible más cercana a 2008.

### LA SECUENCIA DE EXPOSICIÓN

La secuencia expositiva muestra los resultados del proceso de investigación en un orden que se subordina a la necesidad de facilitar la comprensión del texto, apelando a una división en capítulos que se inicia con una presentación predominantemente teórica seguida de una predominantemente empírica (los casos).

El primer capítulo tiene por objetivo desplegar los instrumentos conceptuales construidos para el análisis e interpretación de los casos. De acuerdo con la perspectiva de estudio de casos que se señaló más arriba, la teoría se va redefiniendo *con y desde* el trabajo empírico. A partir de un enfoque teórico general que opera como punto de partida<sup>16</sup>, en el proceso de investigación se han ido definiendo los instrumentos analíticos necesarios para trabajar teóricamente el material de campo. Por lo tanto, el momento analítico interpretativo no parte de un modelo teórico del cual deriva las categorías de análisis y contra el cual se contrastan los hallazgos empíricos, sino que los conceptos centrales que se presentan en este capítulo se han ido reconfigurando, precisando, a la luz de tales hallazgos empíricos. Como solía recordar Marx, el método de exposición es una versión rectificadora del método de investigación, que muestra los resultados en una secuencia organizada, sistemática, a la vez que no registra el trabajo de prueba y error, de experimentación implícito en la indagación: las idas y vueltas, los caminos iniciados, abandonados y en algunos casos retomados en el proceso de investigación, caminos que para ser seguidos a la vez han reclamado, pero también dejado de lado, soportes conceptuales que *a priori* se suponían necesarios.

En función de lo anterior el capítulo se inicia con una breve presentación de lo que se entiende en América Latina por economía social y solidaria como alternativa contrahegemónica. En un trabajo que desea aportar en lo propositivo, el enfoque guiado por el interés teórico/ideológico/político, incorpora las contribuciones de distintos

16 En particular desarrollado en Hintze (2007) y Hintze y Deux (2008).

autores para construir los instrumentos conceptuales necesarios que permiten leer los casos y avanzar en algún nivel de generalización. Dos son los instrumentos centrales que interpelan y son interpelados por los objetos empíricos: el concepto de sostenibilidad y, articulado con éste, el de políticas públicas para la economía social y solidaria.

Los dos capítulos siguientes –como indica su extensión– constituyen el núcleo del trabajo y están organizados siguiendo el movimiento de los tres objetos empíricos que se describieron en el apartado anterior: discursos, instituciones, políticas y organizaciones de la economía social y solidaria. A partir de ello se intenta pensar en las condiciones que favorecen u obstaculizan el desarrollo de iniciativas constructoras de una estrategia de economía social y solidaria en Venezuela y Brasil. El orden de presentación responde simplemente al orden en que fueron indagados: por razones operativas el trabajo de campo y la redacción del caso venezolano se hizo primero, lo que hace que no sea necesario volver a describir algunas cuestiones (sobre todo metodológicas) en el brasileño.

En las conclusiones, partiendo de los casos “como medio de aprendizaje”, se intenta reflexionar sobre la potencialidad de una estrategia de economía social y solidaria en América Latina, en el contexto de la actual crisis global del capitalismo.

Para terminar, se desea agradecer a aquellos cuya colaboración hizo posible la investigación que sostiene este trabajo.

En primer lugar a los entrevistados en el trabajo de campo en Brasil (Brasilia, San Pablo, Osasco, Porto Alegre y Santa María) y en Venezuela (Caracas, Los Teques, Mérida y el Zulia), quienes aportaron sus ideas, su interpretación de los procesos, su tiempo y colaboraron en ampliar “la bola de nieve” acercando nuevos contactos, e incluso en la logística, facilitando transporte, acompañamiento y cuidado<sup>17</sup>.

Los compañeros del proyecto de investigación “Institucionalidad socio-económica y condiciones de vida: Economía Social y Política Social en la Argentina post-crisis 2001-2002” (Instituto del Conurbano/UNGS) discutieron los avances del campo de Venezuela y Brasil, y con sus preguntas e intervenciones ayudaron a centrar algunas cuestiones claves. Claudia Danani, directora del proyecto y José Luis Coraggio, co-director, leyeron los capítulos iniciales e hicieron comentarios muy agudos sobre sus contenidos, que estimularon la revisión de algunos aspectos de la perspectiva desarrollada originalmente. Gonzalo Vázquez discutió algunas partes de la versión actual del primer capítulo, e hizo observaciones muy pertinentes. María Ignacia Costa lidió con el borrador, detectando eficientemente problemas de edición. Leticia

---

17 Se incluyen sus nombres en los anexos metodológicos al final del texto.

Barbosa, alumna brasileña de la Maestría en Economía Social del Instituto del Conurbano, realizó las transcripciones en español de las entrevistas en portugués, y agregó referencias que ayudaron a la mejor comprensión de las desgrabaciones.

Finalmente María Victoria Deux, quien actuó como asistente de investigación, fue una inestimable colaboradora. Con enorme eficiencia y responsabilidad –además de compromiso con la temática– participó a lo largo de todo el estudio y aportó capacidad e inteligencia para resolver los problemas, lo que no es menor en un trabajo con tanta información cualitativa y cuantitativa. Mostró asimismo una apreciable habilidad y tolerancia para andar y desandar caminos en la búsqueda de las soluciones metodológicas y técnicas más adecuadas.

A todas y todos, muchas gracias.

# CAPÍTULO 1

## LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO ESTRATEGIA ALTERNATIVA AL CAPITALISMO

### EL DEBATE SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

En la introducción se hizo mención a la condición de construcción conceptual y en la práctica de la economía social y solidaria, y a la forma en que operativamente se la define en el marco de este trabajo.

Desde una perspectiva latinoamericana interesa detenerse –en este primer apartado– en aquellos elementos que hacen a su conformación como estrategia alternativa al capitalismo. La discusión sobre el sentido de la economía social y solidaria abarca un amplio espectro, que va desde considerar que las organizaciones socioeconómicas que generan trabajo (incluyendo las asociativas autogestionadas) no tienen posibilidad de evitar la subsunción al capital –al cual terminan siendo funcionales por disminuir la presión social sobre el mercado de trabajo y/o el estado<sup>18</sup>–, hasta otras perspectivas (dentro de las cuales se inscribe este trabajo) que ponen el acento en su potencialidad emancipatoria y contrahegemónica.

---

18 “¿Es realista la posibilidad de vínculos no utilitarios en un contexto donde el capitalismo es el modo de producción ampliamente dominante; es posible general lucro y solidaridad al mismo tiempo; la competitividad impuesta por el capitalismo no mercantilizará la solidaridad en la economía solidaria?” Estas son algunas de las preguntas que formula Armando de Melo Lisboa en el editorial de la revista *Katálisis* 2008 Vol. 11, N° 1, Florianópolis, destinado a discutir estas cuestiones.

Vale recordar a Santos (2002) cuando señala que la historia del capitalismo desde su aparición en el siglo XVI es también la historia de la resistencia y la crítica al capitalismo. Considera urgente la necesidad de desarrollar alternativas económicas concretas, que constituyan propuestas para una globalización contrahegemónica, por lo contrario de lo ocurrido durante los siglos XIX y XX, la economía socialista planificada ha dejado de constituir un modelo viable de alternativa sistémica al capitalismo.

Para precisar en qué consiste la economía social y solidaria desde la perspectiva aquí adoptada, se considera relevante la distinción de Coraggio entre *economía popular, social y del trabajo*, cuyo valor heurístico deviene tanto por lo que aporta a la definición de los contenidos del objeto, como por que éste es visto de manera transicional.

Este autor entiende como Economía Popular a aquella que “refiere al conjunto de actividades que realizan los trabajadores a partir de sus capacidades de trabajo y otros recursos. Aunque su sentido no es la ganancia, sino la reproducción ampliada de la vida de sus miembros, es parte de la economía capitalista y cumple entre otras funciones la de reproducir la fuerza de trabajo que requiere el capital” (en Hintze, Susana, 2007: 106<sup>19</sup>). En su interpretación la Economía Popular no es asimilable al sector informal, que agrupa a los remanentes del trabajo asalariado (formal), y lo asocia sobre todo a microemprendimientos mercantiles precarios y no registrados en la economía oficial. La concibe tomando como base las unidades domésticas y sus extensiones asociativas. Si bien las unidades domésticas varían entre culturas, ámbitos urbanos y rurales, y en diferentes contextos históricos, su principal fuerza productiva es el conjunto de capacidades de trabajo de sus integrantes, al que denomina *fondo de trabajo*<sup>20</sup>. Considera que la economía popular realmente existente no puede ser idealizada por contraposición al capitalismo. Le atribuye un carácter interno y externamente contradictorio, inestructurado económicamente, e ideológica y materialmente subordinado al capitalismo, y propone someterla “a una crítica conceptual y práctica, buscando no su ‘mayor eficiencia’, sino su superación; a la vez que recupera la importancia de las unida-

---

19 Esta definición y las de economía social y del trabajo corresponden a una comunicación realizada por José Luis Coraggio en el momento de la redacción de Hintze, Susana, 2007.

20 El fondo de trabajo puede ser usado como trabajo mercantil (por cuenta propia, productor de bienes y servicios para el mercado); de reproducción propiamente dicha: autoconsumo, producción solidaria para el consumo comunitario; de formación y capacitación (Coraggio, 2003: 344-346).

des domésticas y su fondo de trabajo en otras formas de organización socioeconómica (Coraggio, 2003: 346)<sup>21</sup>.

Coexistiendo con la economía popular; pero diferenciable de ella, “la Economía Social es un término muy marcado por las formas de cooperativa, mutual y asociación tradicionales, estatuidas y codificadas por el sistema como formas de asociación autónomas del capital”. Si bien surgió como un proyecto de emancipación de los trabajadores en el siglo XIX, “su evolución adaptativa dentro del sistema de mercado capitalista ha generado en una parte importante, comportamientos muy distantes del ideario cooperativista. Paralelamente, las empresas del capital han aprovechado los resquicios de la legislación de este sector para evadir impuestos y responsabilidades sociales por sus trabajadores. En un sentido más profundo, debería significar el reencastamiento de la economía en una sociedad en proceso de transformación progresiva o el reconocimiento de que la economía produce sociedad y de que queremos una economía que produzca otra sociedad más justa” (en Hintze, 2007: 106-107). Por lo tanto, a su criterio, la *economía social* no es una realidad que está ya reproduciéndose “sobre sus propias bases o en articulación estructural relativamente autónoma con el resto del sistema económico”. La interpreta como “una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, concientes de la sociedad, que quieren generar desde el interior de la economía mixta existente actualmente y en dirección a otra economía, otro sistema económico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores” (Coraggio, 2007b: 27).

Cabe señalar que lo que se viene denominando aquí como *economía social y solidaria* se corresponde con esta concepción de ‘Economía Social’ de Coraggio<sup>22</sup>. Se entiende además que la crítica que realiza al proceso sufrido por las asociaciones tradicionales puede hacerse extensiva a las nuevas organizaciones que en la introducción se han incluido en este campo<sup>23</sup>.

---

21 Por su parte, Gaiger considera que la economía solidaria no cancela las formas populares de la economía, sino que las compatibiliza y potencia a medida que reorganiza los factores productivos, materiales y humanos (Gaiger 2008: 14).

22 A criterio de Coraggio, quien lo distingue del uso europeo de Economía Social y Solidaria (extensible a su vez al canadiense), el término Economía de Solidaridad “usualmente se usa como sinónimo de Economía Social, pero conviene reservarlo para las corrientes ideológicas (sobre todo de vertiente cristiana de base en América Latina) que buscan construir formas de acción económica orientadas por valores afines al concepto de solidaridad hacia el otro y predominantemente dirigidas a los pobres” (en Hintze, 2007: 107).

23 La diferencia entre la concepción aquí propuesta y la de Coraggio radica, en todo caso, en cómo se interpreta la transición, que en este trabajo opera como horizonte.

Finalmente para este autor, en contraposición con la Economía del Capital, la Economía del Trabajo es “un sistema de organización de la producción y división social del trabajo, de circulación y distribución, así como de legitimación de las formas de satisfacción de las necesidades, centrado en el trabajo libremente asociado y con un sujeto sociopolítico articulador de los diversos movimientos que pugnan por aspectos parciales de la reproducción ampliada de la vida de todas las personas y comunidades. Se lo presenta como principio de organización opuesto al del capital, para el cual la fuerza de trabajo es un recurso, una mercancía más” (en Hintze, 2007: 15). No lo refiere a experiencias actuales, sino a un componente utópico, en el cual la reproducción ampliada de la vida es resultado del trabajo asociado, cooperativo y autónomo (intervención de Coraggio, en Guerra, 2007: 25).

Otro de los autores latinoamericanos que considera la economía solidaria como estrategia alternativa al capitalismo, más precisamente como vía al socialismo, es Singer, para quien constituye una *economía sin patronos*. Define al socialismo como una sociedad con plena igualdad y libertad para todos sus miembros: democrática, con sufragio universal, gobierno representativo, en la cual todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y deberes y el mismo acceso a los medios de producción, un sistema de libre asociación de productores autogestionados. Superada la experiencia del socialismo real, entiende que el camino que hoy se abre a los trabajadores para construir el socialismo es su acción directa en los terrenos económico y social, disputando también el campo político. Encuentra propuestas socialistas en la economía solidaria y la ecológica de países de América Latina, Québec, Europa Occidental y Asia (Singer, s/f). Atribuye a la autogestión generalizada de la economía y la sociedad el principal papel de la economía solidaria en la lucha por el socialismo, la cual “sólo alcanzará credibilidad cuando exista una prueba patente de que ella no es inferior a la gestión capitalista en el desarrollo de las fuerzas productivas. La construcción de emprendimientos solidarios es el método más racional de obtener dicha prueba” (Singer, 2007:67)<sup>24</sup>.

Sin pretender desarrollarlas específicamente, se señalan a continuación dos cuestiones fundamentales que concluyen en una óptica que da pie al valor contrahegemónico con el cual distintos autores invisten a la economía social y solidaria, una de orden empírico y otra teórica.

---

Dicho de otra manera, el componente utópico se le atribuye también a la economía social y solidaria, y no solamente a la economía del trabajo.

24 Sobre si la economía social y solidaria puede ser considerada un modo de producción y distribución, ver los trabajos de Singer, Gaiger, Coraggio y Quijano en Coraggio (2007c).

En términos de análisis del funcionamiento actual de la sociedad capitalista, esta propuesta se sostiene en la interpretación de que el modelo de acumulación propio del capitalismo latinoamericano de la etapa de la globalización no está en condiciones de volver a integrar la masa de excluidos por medio de políticas keynesianas e intervenciones redistributivas propias del Estado de Bienestar, tal como éste fue desarrollado en sus momentos de auge entre la posguerra y mediados de la década de los setenta (Coraggio, 1999, 2007b; Federico-Sabaté, 2003; Pochmann, 2007; Quijano, 2007, França Filho, 2007).

Así, para un autor como Pochmann, el avance general de la economía solidaria en América Latina se debe a la convergencia de dos movimientos: un inédito excedente de fuerza de trabajo urbano calificado producto de la desproletarización de la antigua clase obrera industrial, y el desaburguesamiento de una parte de los empleados de clase media. A esto se une la manifestación de un conjunto significativo de militantes sociales críticos y con intensa participación en organizaciones sociales colectivas y autogestionarias (Pochmann, 2007: 226).

Desde el punto de vista teórico, una referencia ineludible es la crítica de Karl Polanyi a la universalización del concepto de economía, a *la utopía del mercado autorregulado* y el reconocimiento de diferentes principios de comportamiento económico históricamente coexistentes, dentro de los cuales el mercado omnipresente es sólo uno de ellos<sup>25</sup>. Entre los temas de la obra de Polanyi que dan soporte a la forma de interpretar aquí la economía social y solidaria se encuentran los siguientes:

- La crítica a la concepción de la economía humana como un mecanismo potencial de oferta-demanda-precio aplicable universalmente, la cual es en realidad un producto del mundo occidental a partir del siglo XVIII y, por lo tanto, sólo es válida en el marco institucional del mercado<sup>26</sup>.

---

25 En su obra fundamental *La gran transformación* analiza el final de una época en que colapsan las cuatro instituciones (dos económicas y dos políticas, dos nacionales y dos internacionales) que, a su criterio, caracterizaron la civilización del siglo XIX: el sistema de equilibrio entre las grandes potencias que logró durante cien años (1815-1914) evitar que la guerra las destruyera; el patrón-oro como expresión del sistema económico internacional; el mercado autorregulado por la oferta-demanda-precio y el Estado liberal (Polanyi:1989).

26 Crítica en los estudios económicos “el hábito de ver en los diez mil últimos años, y en la organización de las primeras sociedades, un simple preludio de la verdadera historia de nuestra civilización, que comenzaría en 1776 con la publicación de *La riqueza de las naciones*” (Polanyi, 1989: 86, énfasis original).

- Los distintos significados del término economía. El *significado real* deriva de la dependencia del hombre con la naturaleza y sus semejantes para conseguir el sustento, y refiere al intercambio con el entorno material y social, en la medida en que esta actividad es la que proporciona los medios para satisfacer las necesidades materiales (*subsistencia*). El *significado formal* deriva del carácter lógico de la relación medios-fines. Así la *economización* es entendida, desde esta perspectiva, como la elección y utilización alternativa de recursos escasos, y la acción racional es la que remite al uso de recursos escasos.
- Para Polanyi, sólo el *significado real* del término posibilita comprender todas las economías que existen o existieron. Entiende a la economía empírica o real como una *actividad institucionalizada* de interacción entre el hombre y su entorno que da lugar a un suministro continuo de medios materiales de satisfacción de necesidades (Polanyi, 1976).

La institucionalidad de la actividad económica confiere *unidad y estabilidad*, da lugar a una *estructura* con una *función* determinada en la sociedad, y modifica el lugar de la actividad económica en la sociedad, añadiendo así significación a su *historia*, centra el interés sobre los valores, las motivaciones y la *actuación práctica*. La economía humana está integrada y sumergida en instituciones de tipo económico y extraeconómico (como el gobierno o la religión).

De esto el autor deduce dos proposiciones: primero, el estudio del lugar cambiante que ocupa la economía en la sociedad no es más que el análisis de cómo está institucionalizada la actividad económica en diferentes épocas y lugares; segundo, el estudio de la institucionalidad de la actividad económica debe empezar por la forma en que la economía adquiere dicha *unidad y estabilidad*. A partir de estudios antropológicos e históricos muestra que esto es producto de pocas pautas, a las que denomina inicialmente *principios de comportamiento* (Polanyi, 1989), y luego como *formas de integración* (Polanyi, 1976) ya mencionados en la introducción.

Siguiendo a Polanyi, y de acuerdo con tales principios históricos de comportamiento económico, Jean-Louis Laville distingue tres formas actuales de economía: la mercantil, en la cual el mercado autorregulado define la distribución de bienes y servicios; la no mercantil (la distribución de bienes y servicios deviene de la redistribución organizada por el estado); y la no monetaria, en la cual esta distribución está basada prioritariamente en la reciprocidad (Laville, 2004b: 22).

Coraggio, por su parte, considera que todo país está conformado por la combinación de “tres subsistemas diferenciados por la lógica

o sentido dominante en las unidades de organización económica”: el subsistema de economía capitalista (cuya lógica es la reproducción ampliada del capital); el estatal (lógica de la acumulación del poder político, de la gobernabilidad y regulación del sistema social) y el subsistema de economía popular (orientado por la reproducción biológica intergeneracional y social en las mejores condiciones posibles de sus integrantes). A cada una de ellas les corresponde distintas formas de organización: la empresa es la forma microeconómica de organización del subsistema capitalista; las agencias y empresas públicas de la economía estatal<sup>27</sup>. Las unidades domésticas y sus extensiones lo son de la economía popular<sup>28</sup> (Coraggio, 2007a: 8-9).

En el marco de esta economía plural (Laville) o mixta (Coraggio) está aún por esclarecer qué es lo que da unidad y estabilidad, hace sostenible y genera las bases de la institucionalización de formas basadas en la reciprocidad y la solidaridad, que deberían ser recuperadas por las intervenciones públicas destinadas a su promoción.

Como señala Coraggio, la elucidación de la cuestión de la *sostenibilidad* de las formas no capitalistas de producción y reproducción “no es un problema menor pues afecta el diseño de las políticas y programas, su implementación desde el estado y las prácticas de promoción descentralizada así como la autopercepción de los trabajadores que emprenden autónomamente la producción de bienes y servicios para el mercado y/o la satisfacción directa de necesidades” (Coraggio, 2005: 7).

### **LAS CONDICIONES GENERALES DE LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: ¿UN SISTEMA PÚBLICO DE REPRODUCCIÓN DEL TRABAJO ASOCIATIVO AUTOGESTIONADO?**

Si la producción *en general* no existe, y por lo tanto es una abstracción<sup>29</sup>, las *condiciones generales de toda producción* tampoco son más que momentos abstractos, que no permiten comprender ningún nivel

27 “La economía estatal produce bienes públicos, opera redistribuciones, pero también produce bienes y servicios que comercializa, subsidiados o no” (Coraggio, 2007a: 8).

28 Entiende por extensiones de la unidad doméstica a redes de ayuda mutua, comunidades y asociaciones voluntarias diversas (asociaciones sindicales, cooperativas, asociaciones barriales, culturales, etc., que se organizan a través de intercambios mercantiles o de reciprocidad. Este conjunto inorgánico sigue cumpliendo la función de reproducir la fuerza de trabajo (Coraggio, 2007b: 10).

29 “Para todas las épocas la producción tiene ciertos rasgos en común, ciertas determinaciones comunes. La *producción en general* es una abstracción, que tiene un sentido, en tanto pone de relieve lo común, lo fija y nos ahorra así una repetición. Sin embargo lo *general* o lo común, extraído por comparación, es algo a su vez completamente articulado y que se despliega en distintas determinaciones. Algunas pertenecen a todas las épocas, otras son comunes sólo a algunas” (Marx 1978: 5, énfasis original).

histórico concreto de la producción. Respecto de un procedimiento en gran medida destinado a naturalizar/universalizar las relaciones capitalistas, Marx ironiza sobre “la moda” de incluir como capítulo previo en los estudios de la economía de su época una parte general sobre la producción en la que se trata sobre *las condiciones generales de toda producción*. Esto incluye dos aspectos: las condiciones sin las cuales no es posible la producción (sus elementos esenciales) y las condiciones que la hacen avanzar en menor o mayor medida (Marx, 1978: 6-8). Ahora fuera de moda y salvando las distancias con los procesos históricos de largo plazo a los que Marx hacía referencia, este procedimiento se utiliza aquí como herramienta para empezar (solamente empezar) a desbrozar la compleja materia de la sostenibilidad.

Agrega Marx que “las abstracciones más generales surgen únicamente allí donde existe el desarrollo concreto más rico, donde un elemento aparece como lo común a muchos, como común a todos los elementos” (Marx, 1978: 21)<sup>30</sup>.

En el caso de la economía social y solidaria, el desarrollo concreto de formas de organización es incipiente; sin embargo múltiples formas empiezan a expresarse en los últimos años, en un proceso de experimentación que, en general, vale más “por su significado intrínseco” que por su impacto (Gaiger, 2007:103)<sup>31</sup>. En tanto subsistema en construcción novedosa, en crecimiento importante, heterogéneo, necesariamente desestructurado e inorgánico, ¿cuáles son los elementos comunes que caracterizan la organización económica de la economía social y solidaria?: aquellos que podrían considerarse los elementos esenciales de su producción, reconstruidos como abstracción a partir de las formas concretas que han ido asumiendo hasta ahora. Coraggio (2007d), a partir de un conjunto de autores latinoamericanos, distingue dos niveles de acuerdo a los que se han llegado hasta el momento:

- a. Respecto de las formas microeconómicas, las organizaciones de trabajadores que se asocian se caracterizan por: la producción para el mercado no orientada por la ganancia, sino por la generación de autoempleo e ingresos monetarios; compras conjuntas que mejoran el poder de negociación en el mercado; socializa-

---

30 A su vez lo concreto (en tanto “síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso”), aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, aunque es “el punto de partida de la intuición y la representación” (Marx, 1978: 21).

31 “Las iniciativas solidarias viven un momento de profusión y al mismo tiempo de debilidad. A todo instante surgen nuevas organizaciones [...] sin embargo, excepto pocas iniciativas de mayor alcance o madurez, esos mecanismos son experimentales” (Gaiger, 2007:103).

ción de riesgos; autoprovisión de crédito; producción conjunta de medios de vida para su propia reproducción (materiales, como alimentos o vivienda, pero también culturales, como celebraciones) o para su comunidad, del tipo de infraestructura productiva, hábitat, servicios públicos (Coraggio, 2007d:18). A ello puede agregarse la generación de sus propios mercados y monedas.

- b. A nivel sistémico: no separación del trabajo y la propiedad y gestión de los medios de producción y el producto; libre asociación, autogestión y trabajo cooperativo; organización de los factores de la producción con predominio del factor trabajo, siendo los lazos interpersonales parte de las relaciones sociales de producción; el valor de cambio, si bien no desaparece en tanto parte de una economía de mercado, tiende a estar subordinado al valor de uso; concepto de eficiencia no reductible al de productividad (Coraggio, 2007d: 19).

Si estos son los elementos esenciales de esta forma de producción, el segundo aspecto es: ¿qué condiciones la harían avanzar en menor o mayor medida? La manera en que se intentará aproximarse a esta cuestión es razonando por analogía con la economía capitalista mercantil.

Por un lado, cabe señalar que desde antes, y sobre todo a partir de la década del cuarenta del siglo pasado, en los distintos países de América Latina tuvieron lugar procesos de reconstitución de sus modelos productivos, con fuerte impulso estatal. La industrialización sustitutiva de importaciones –la etapa desarrollista en nuestros países– requirió de políticas activas, vía subsidios directos y equipamientos generales para la producción, que implicaron la transferencia de ingentes recursos sociales a la constitución de un nuevo sector de la economía y a los nuevos agentes sociales que encabezaron el proceso.

La discusión sobre si esto implicó la conformación de una burguesía nacional en la región, o si la presencia temprana del capital internacional en las economías latinoamericanas hizo que su carácter fuera marginal y circunscrito a algunos pocos países y sectores, es un punto discutible que excede este trabajo. Solamente interesa marcar que la etapa desarrollista implicó una clara orientación de la sociedad y el estado a la gestación de nuevas condiciones de producción y reproducción del capital, constituyendo a la vez nuevas fracciones de las clases propietarias (la burguesía industrial) y de las desposeídas de los medios de producción (los asalariados industriales urbanos). La etapa neoliberal –en el marco de la globalización– lo hizo poniendo el acento en el capital financiero.

A la vez –y en relación con las condiciones de la reproducción ampliada del capitalismo– interesa detenerse en el momento de mayor

confluencia entre la reproducción de la vida y la del capital: el período del estado de bienestar de posguerra. Aunque en América Latina fue claramente limitado respecto del europeo y muy desigual entre los propios países que la componen, constituye un recurso heurístico para el razonamiento por analogía.

Treinta años atrás Christian Topalov preguntaba: “¿Por qué existe un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo?” (Topalov, 1979: 39). Encuentra la raíz de la aparición de un sistema socializado estatal que cumple esta función en la “contradicción entre el estatuto de mercancía de la fuerza de trabajo y las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores” (Topalov, 1979: 41).

Su argumentación se basa en las siguientes proposiciones: en el modo de producción capitalista, los productores sólo existen para el capital en tanto fuerza de trabajo. Ésta es una mercancía (la articulación de un valor de uso y un valor de cambio) cuyo precio es el salario. Como tal, está sujeta a la contradicción de la mercancía en general: el valor de una mercancía particular no es el resultado del tiempo de trabajo que efectivamente se ha tomado para producirla, sino del socialmente reconocido como necesario para hacerlo. La transformación de los productores en mercancía comporta una forma específica de expresión de esta contradicción: el carácter de mercancía de la fuerza de trabajo va a oponerse a la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores, en tanto el valor de cambio de la fuerza de trabajo no incluye al conjunto de las necesidades históricas de los trabajadores, sino solamente a aquellas “que deben satisfacerse en un momento determinado para que el productor pueda valorizar el capital”, esto es, la reproducción inmediata de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979: 43-44).

En esta doble contradicción (salario-valor y valor-necesidades) se funda la socialización estatal de una parte del consumo popular, como respuesta a “las exigencias objetivas de la reproducción ampliada de los trabajadores”<sup>32</sup>. Estas exigencias son objetivas porque están determinadas en la propia estructura de las prácticas de trabajo y fuera del trabajo de los trabajadores; no resultan de preferencias individuales sino del movimiento mismo de las fuerzas productivas, y encuentran dos formas concretas de expresión: como necesidades y como reivindicaciones.

Para Topalov las *necesidades* son “la forma subjetiva de las exigencias objetivas de la reproducción”, y aunque varían al infinito según los individuos, están determinadas social, cultural e ideológicamente.

---

32 La distinción entre trabajadores y fuerza de trabajo es una precisión importante. La expresión “trabajadores” refiere a los productores concretos y al conjunto de la reproducción social, y no a “esos productores considerados como un momento del ciclo del capital, es decir, como fuerza de trabajo” (Topalov, 1979: 54).

Las *reivindicaciones* son “la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción” (Topalov, 1979: 54-55)<sup>33</sup>.

Las “necesidades disociadas del salario”<sup>34</sup> son cubiertas (sin entrar aquí en la cuestión empírica de hasta cuánto y cómo lo son) por vías como el trabajo doméstico o el trabajo de consumo, o bien como formas comunitarias o grupales. La luchas de los trabajadores, impulsándolas como reivindicaciones (y el propio interés del capital en la disposición de la fuerza de trabajo apoyándolo en algunos casos), han logrado su reconocimiento social, dando lugar a un sistema público con dos componentes centrales: transferencias monetarias (que permiten el consumo mercantilizado) y el suministro directo de valores de uso: escuelas, hospitales, viviendas, transportes públicos (Topalov, 1979: 60-61). Este proceso de reconocimiento de necesidades de los trabajadores a través de la acción pública es el que ha sido revertido parcialmente en los países centrales, y desmantelado en gran medida—cuando existía— en los países periféricos durante el período neoliberal; pero que, sin embargo, forma parte de la dimensión simbólica de la organización política de nuestros estados en la actualidad<sup>35</sup>.

#### **SOBRE LA REPRODUCCIÓN DE LOS TRABAJADORES ASOCIATIVOS AUTOGESTIONADOS**

Con todas las falencias mencionadas, el desarrollo histórico del capitalismo ha demostrado la importancia de crear y mantener mecanismos sociales de reproducción que cubran las necesidades no asumidas de manera directa por los ingresos provenientes de la producción y/o el trabajo doméstico o comunitario. Haciendo provisoriamente abstracción de lo actualmente existente, y en relación con la potencialidad derivada de la concepción que lo sustenta, en un subsistema de economía social y solidaria no estaría presente la doble contradicción salario-valor y valor-necesidades, en tanto “la autogestión y la cooperación son acompañadas por una reconciliación entre el trabajador y las fuerzas productivas que emplea” (Gaiger, 2007: 91)<sup>36</sup>.

33 En Danani (2004), partiendo también de Topalov, se encuentra un tratamiento más amplio del tema de las necesidades y sus implicancias en relación con la política social.

34 El salario no reconoce más que las necesidades inmediatas, fraccionables, uniformes de los productores. Disocia las de educación, salud, vivienda, todas aquellas que se extienden a lo largo de la vida y no pueden asignarse a períodos determinados de venta de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979: 58-59).

35 “La sociedad se constituye como tal también a través de normas morales e imágenes colectivas. Por medio de normas y símbolos la sociedad se produce y reproduce como espacio y tiempos sociales” (Lechner, 1981: 1.080).

36 En un estudio comparativo de emprendimientos solidarios, Gaiger encuentra que cuando las prácticas de autogestión y cooperación aparecen de modo pleno, se

De acuerdo con lo anterior, un *sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado* refiere a la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones socioeconómicas, a la vez que a la reproducción de dichas organizaciones. Por lo tanto, también a la relación de esta forma de trabajo y quienes la llevan a cabo con el estado y la sociedad.

En el marco de un subsistema de economía social y solidaria, con fines analíticos, en el sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado, es posible distinguir dos planos: uno de ellos, el de la reproducción de los sujetos sociales. Respecto del estado, las “exigencias objetivas de la reproducción ampliada de los trabajadores”, al igual que en el capitalismo, constituirían *reivindicaciones* como expresión de demandas específicas.

El desarrollo de un sistema público que garantice la reproducción intergeneracional de los trabajadores de las organizaciones socioeconómicas de la economía social y solidaria, seguramente tomaría como antecedente (definiendo sus propias particularidades) a los sistemas de protección actuales<sup>37</sup>. Los mecanismos de seguridad social conocidos son resultado de la lucha de los trabajadores, y si pueden ser discutidos en cuanto a sus modalidades específicas, no deberían serlo como principio y en tanto derecho: en cualquier sociedad las condiciones de trabajo deben garantizar la reproducción de la vida antes, durante y después del período productivo<sup>38</sup>.

Como adecuadamente indica Laville, el estado social ha promovido una concepción de la solidaridad centrada en los derechos

---

favorecen las relaciones simétricas en lo que hace a la posición de cada trabajador frente a los medios de producción. Asimismo, desde el punto de vista de las relaciones sociales de producción, el trabajo incorporado al proceso productivo en los emprendimientos no reviste las mismas propiedades de mercancía que en la producción capitalista: en relación con sus puestos de trabajo, los socios propietarios del emprendimiento, al no estar sujetos a la ley de la oferta, se substraen a la condición de “mera fuerza de trabajo negociable en el mercado” (Gaiger, 2008: 14). Reconoce sin embargo que en los casos estudiados las contingencias económicas que enfrentan no liberan a los emprendimientos de atenerse a la media del trabajo socialmente necesario para la producción de los bienes en cuestión, deprimiendo su valor, si eso es conveniente para el mercado (Gaiger, 2008: 19).

37 A comienzos de 2008 en la Argentina se extendió el subsidio por hijo (que cobran los asalariados formales) a los monotributistas sociales, estimados en alrededor de 70 mil pequeños emprendedores. Al respecto, ver: Página 12 (Buenos Aires) “Para los más desprotegidos”, 16.02.09. Este es uno de los tantos ejemplos de los contenidos posibles de un sistema público de reproducción del trabajo solidario.

38 La seguridad social de la fuerza de trabajo capitalista protegida constituye un referente para pensar los contenidos de un sistema de seguridad social del trabajo asociativo autogestionado. Debería tratárselo metodológicamente como tipo ideal y no como lo idealizable, dado que no ha tenido en nuestros países una extensión en cobertura ni calidad que lo convierta en un modelo real a imitar.

individuales y la redistribución. Aunque esto es indispensable, no es suficiente sin una ampliación de la promoción de bienes comunes y de relaciones sociales basadas en el respeto del principio de libertad e igualdad. Proceso complejo en tanto, según su opinión, una “fertilización cruzada” de intervenciones públicas y de la sociedad civil bajo la referencia común de la solidaridad democrática no podrá ocurrir mientras perdure la monopolización de la economía por el mercado y la naturalización del capitalismo (Laville, 2004b: 33).

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

#### **SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO SUBSISTEMA**

El otro plano al que refiere analíticamente la cuestión de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo tiene que ver, no ya con los sujetos (al que alude el plano anterior), sino con la reproducción de las unidades socioeconómicas en las que los sujetos operan. Se enfatiza el carácter analítico de estas distinciones porque, desde una perspectiva que tiene como objetivo la reproducción ampliada de la vida, en el largo plazo no resulta escindible la protección de los trabajadores de la consolidación de estas nuevas formas de producción.

Este plano avanza sobre la pregunta general: ¿qué es lo que hace sostenibles a las organizaciones de la economía social y solidaria en una etapa transicional, con presencia de una economía mixta con predominancia capitalista? Y, en particular, ¿cuál es el papel del estado y las políticas públicas en la sostenibilidad?

En la literatura latinoamericana (dejando de lado las versiones de las *políticas pobres para pobres*) se encuentran diversas posturas, que serán simplificadas en dos con relación a la magnitud y densidad de cuestiones incluidas en la conceptualización de la sostenibilidad: una visión abarcativa, que incluye un conjunto muy extenso de condiciones necesarias para hacerla posible, y –a diversos niveles y versiones– las que priorizan un conjunto de cuestiones orientadas más al nivel específico de las organizaciones.

Coraggio es un representante de la primera visión, y la corriente de la economía solidaria brasileña lo es de la segunda.

El centro del argumento de Coraggio es que la sostenibilidad de la economía social y solidaria no puede ser planteada a nivel micro (el/

los emprendimientos)<sup>39</sup>. Llevado al extremo, ello implicaría asignarles un criterio de “sostenibilidad económica mercantil estricta”, sin subsidios monetarios de ningún tipo, criterio que en la práctica no es aplicado a las empresas del capital, que reciben muy distintos aportes. En el proceso de transición hacia la economía social y solidaria aboga por una *sostenibilidad socioeconómica* que admita subsidios económicos generalizados, entre ellos, a la educación, capacitación, exención de impuestos, sistemas de salud, etc., a partir del principio de redistribución progresiva por parte de la economía pública, y también aportes de trabajo u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos (Coraggio, 2005: 14).

Para este autor la sostenibilidad de nuevas formas de producción vía organizaciones autogestionadas basadas en el objetivo de la reproducción ampliada de la vida de todos, dependen “no sólo de la voluntad y consistencia de las acciones de los trabajadores y sus comunidades inmediatas”, sino del contexto en el que es central el acceso a bienes públicos no monetizados, provistos primordialmente (aunque no solamente) por el estado<sup>40</sup>. A ello agrega que dependerá adicionalmente: “(a) de las capacidades y disposiciones de los trabajadores que cooperan a

---

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

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

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

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

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

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

Como se puede observar, a pesar de sus diferencias, en ambas visiones el rol del estado y las políticas es fundamental para la sostenibilidad. En el siguiente apartado se intenta una aproximación al tema.

## **LA NOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

Las políticas públicas conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica y a su vez son por ella condicionadas. De acuerdo con la perspectiva de Polanyi reseñada más arriba, el desarrollo de un sistema económico sólo es posible en cierta sociedad cuando

se inserta en ella: echa raíces y genera un funcionamiento regular. Tal inserción es posible gracias a la mediación de instituciones y políticas que impulsan y favorecen determinadas prácticas de sujetos y agentes en el mediano y largo plazo, creando sus condiciones de perdurabilidad (Polanyi, 1989).

De acuerdo con tal concepción, las políticas son expresión de la particular relación entre sociedad/economía y estado en una coyuntura determinada. Siguiendo a Lechner, se considera que: “el Estado repite y reproduce la sociedad; la re-presenta. No es agente de uno u otro grupo social, sino la representación simbólica del proceso social en su conjunto”. Esta perspectiva presupone la no separación “orgánica” entre sociedad y estado, entre lo económico y lo político, y rechaza la idea de “la existencia de una sociedad civil previa e independiente del estado” (Lechner, 1981: 1.099).

En el marco de estas consideraciones –retomando lo dicho en la introducción– las políticas públicas son entendidas aquí “como conjunto de acciones y omisiones” (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan “una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 112-113). En conjunto, la política estatal indica las “tomas de posición del estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar, tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 115).

Si bien las tomas de posición del estado no son “sustancialmente diferentes a las de otros actores”, consideran que tienen dos características que constituyen una diferencia fuerte: por un lado cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y con el control de medios de coacción física; por el otro tienen mayor capacidad de repercusión social (Oszlak y O’Donnell, 1995: 115). Esta perspectiva permite entender al estado como institución fundamental, y al mismo tiempo reconocer la incorporación de otros actores, que también adquieren capacidad de hacer relaciones, disputar sentidos, imponer cuestiones en tanto necesidades y demandas socialmente problematizadas.

En un proceso transicional de construcción de otras modalidades de organización de la reproducción de la vida a partir del trabajo asociativo autogestionado, en el cual se reconoce la relevancia de lo estatal, es importante enfatizar la naturaleza *pública* de la acción estatal, para referirla a lo colectivo, a los intereses mayoritarios que debe necesariamente confrontar con la lógica desigualadora y excluyente del estado capitalista (Thwaites Rey, 2004).

El estado –que se constituye por medio de las relaciones sociales, pero también las constituye– expresa distintas correlaciones de fuerzas en cada momento histórico. Pero en tanto ninguna sociedad es homogénea, tampoco el estado es un bloque. En cada coyuntura, la hegemonía se construye y se disputa como resultado del carácter contradictorio de las relaciones sociales y del estado. Proponer actuar *en y sobre* el estado en la construcción de un proyecto alternativo reconoce esta dimensión contradictoria (de la forma y del aparato estado): “luchar *en y contra* el Estado, es, al mismo tiempo, luchar por clausurar sus instancias represivas y ampliar lo que tiene de socialidad colectiva” (Thwaites Rey, 2004: 80).

En la conformación de un proyecto que dispute la hegemonía capitalista, la importancia del estado es central: sin duda *otro estado* diferente al actual, participativo, dispuesto a las cuestiones que emergen de las organizaciones de la sociedad civil. Con intervenciones públicas que se democratizan junto con los sistemas de representación política y social (Coraggio, 2007a; Kapron y Fialho, 2004).

Entre las características de las políticas públicas orientadas a la promoción y sostenibilidad de un subsistema de economía social y solidaria con capacidad de constituir un sistema público de reproducción del trabajo solidario puede mencionarse:

- a. que constituyen políticas públicas en sentido amplio. Trascienden el subconjunto de las políticas sociales (dentro de las cuales se las ubica en muchos países de América Latina). Siguiendo a Danani, se reserva el término de *política social* para aquellas “intervenciones sociales del estado” que producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre “el momento de la distribución secundaria del ingreso” a través de mecanismos de redistribución. Esto las distingue de las laborales, que regulan directamente los ingresos del capital y el trabajo, o de la distribución del ingreso, que deriva de manera inmediata de la producción (Danani, 2004: 11-12). En esos términos incluyen y exceden el campo de las políticas sociales, en tanto sus efectos operan también en la redistribución primaria de los ingresos vía apoyo a otras modalidades de trabajo generadoras de ingreso por fuera de la relación capital-trabajo.
- b. Son intersectoriales, ya que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un sector específico del aparato del estado. Refieren a diferentes intervenciones que se corresponden con responsabilidades atribuidas a distintos sectores del aparato estatal: algunas son inmediatamente dirigidas

- a la producción-distribución-consumo de bienes y servicios (por lo tanto incluíbles en las políticas económicas); otras como las de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, protección y seguridad son llevadas a cabo por determinadas áreas sociales; las de cuidado del medio ambiente y de igualdad de género son consideradas en algunos países como transversales, y en otros como funciones de organismos específicos.
- c. Son transversales entre niveles interjurisdiccionales. Las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo local o endógeno, los cuales no constituyen fenómenos aislados, sino que son el resultado de proyectos de mayor alcance. En esos términos, son políticas que cruzan, son transversales a los diferentes niveles del aparato del estado: el nacional, estadual/provincial y el municipal/local.
  - d. Más que el énfasis en lo vertical y jerárquico que implica la distinción entre políticas de arriba-abajo o abajo-arriba, las políticas para la economía social y solidaria conforman “un proceso horizontal y dinámico que implica a diversos actores sociales”. Proceso que no puede ser lineal ni estático, y que requiere de un diálogo y aprendizaje continuo en los diversos niveles, desde lo nacional a lo local (Mendell, 2007: 57).

### **LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

En tanto públicas, el sentido de estas políticas trasciende entonces lo estatal, y refiere tanto a la representación del interés colectivo, de las necesidades de los actualmente excluidos, como también a la ampliación del campo de responsabilidad de quienes intervienen en su diseño, implementación y evaluación (a cuyo conjunto se hará referencia con la denominación genérica de *gestión*), incorporando a los actores sociales involucrados en estas acciones.

El siguiente planteo de Chiara y De Virgilio (2009) resume bien la perspectiva asumida en este trabajo: si “no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad”, tampoco las hay “por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación”. A partir de allí, conceptualizan a la gestión como “un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación” de la política, en el cual diversos actores ponen en juego sus estrategias. Así, la gestión “opera como `espacio de mediación` entre los procesos macro y la vida cotidiana” de los sujetos hacia los cuales las políticas se dirigen (Chiara y De Virgilio, 2009: 59-60).

En ese marco, y entendiendo que no hay procedimientos ni tecnologías de gestión independientes de las concepciones políticas que los orientan – si bien esto no habilita a cancelar el análisis de las especificidades de cada campo– se señalan algunos problemas organizacionales y técnicos que hacen a la gestión de tales políticas, cuya resolución contribuiría al proceso de construcción de ese *otro estado*.

En el contexto de políticas que pretendan asumir la participación más allá de lo discursivo, tres tipos de cuestiones resaltan desde la perspectiva de la gestión: la *simetría en los vínculos* entre agentes públicos y actores de la sociedad civil, la *autonomía* y la *cooperación*<sup>41</sup>.

Tales cuestiones afectan la eficiencia organizativa y la eficacia social en el uso de los recursos y los resultados de las acciones, y llevan a una de mayor entidad que las engloba: la cultura organizativa. De acuerdo con Schein (1996), la cultura se compone de normas, valores y asunciones sobre los cuales éstas funcionan; por debajo de ellas se encuentran profundos conjuntos de presunciones que la mayoría de los integrantes nunca cuestiona o examina, lo cual hace que los miembros de una organización no sean concientes de su propia cultura hasta que se encuentran con otra. Basada en un conjunto de principios compartidos, modos tácitos de percibir, pensar y reaccionar, es –para este autor– una de las más poderosas y estables fuerzas que operan en las organizaciones. Esto posibilita que, una vez internalizada por sus miembros, conforme un soporte básico en la construcción de identidades organizacionales. Pero también que constituya un lastre duro de remontar en procesos de cambio organizacional.

En las políticas de promoción de la economía social y solidaria confluyen dos tipos de culturas –que no constituyen internamente conjuntos homogéneos– y que tienen raíces y prácticas diferentes: la que proviene del estado y las que lo hacen de organizaciones de la sociedad civil. La construcción de *una nueva cultura compartida* será resultado de la institucionalización de valores, normas y asunciones que soporten una nueva forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios públicos y actores de la economía social y solidaria, generada a través de procesos de interacción regular entre ambos a partir del desarrollo de proyectos de interés común, de la conformación de una relación basada en la confianza y respeto mutuo. Ello presupone el cambio hacia una mayor transparencia en las prácticas públicas de gestión, y el reconocimiento de lo que cada uno puede aportar en el desarrollo de programas de acción conjunta (proyectos,

---

41 Lo siguiente reorganiza ideas desarrolladas en trabajos anteriores, entre ellos Hintze (2007).

innovación, saberes, capacidades, disposiciones, habilidades, financiamiento, recursos materiales, información, etc.).

Respecto de los *vínculos simétricos*, es casi una obviedad postular que desde el sector público la superación de orientaciones clientelares y paternalistas –sumada a prácticas organizativas poco burocratizadas y jerárquicas, con mecanismos decisorios de negociación y consenso– son condiciones para romper la relación de asimetría y subalternidad entre sujetos de derecho y agentes institucionales que, en general, caracteriza a las políticas públicas: relación de proveedor/dador versus receptores pasivos de los bienes y servicios de los programas públicos. Diseñados por especialistas a los que se les atribuye el manejo de saberes técnicos frente a integrantes de organizaciones responsables del hacer concreto, por ejemplo, cuando las intervenciones refieren al desarrollo de emprendimientos autogestionados.

Para establecer relaciones horizontales y de cooperación entre programas públicos y organizaciones de la economía social y solidaria, el nivel más adecuado es aquél en que los actores están en mayor contacto y posibilidad de diálogo. Se acuerda con Fraisse (2005), que para superar una institucionalidad frágil y encontrar una legitimidad durable en los medios políticos y frente a la opinión pública, el desafío es construir una acción pública a favor de la economía social y solidaria que no descansa principalmente en el juego de alianzas de las redes políticas y administrativas nacionales, sino que establezca su legitimidad a partir de las dinámicas territoriales.

Mirado desde las organizaciones de la economía social y solidaria, a la construcción de relaciones simétricas contribuiría su conformación con integrantes dotados de compromiso, disposición a la participación y a la relación dialógica, pero a la vez de niveles educativos, formación, disponibilidad de saberes y de información, así como experiencia organizativa previa. Claramente esto no es esperable en emprendimientos individuales y aislados entre sí, sino de aquellos que forman parte de movimientos por la economía social y de organizaciones sociales que la asuman como propuesta.

Respecto de la *autonomía*, como “facultad de decidir sin condicionamientos externos de ningún tipo”, la misma es, como señala Twaites-Rey, “un territorio a conquistar más que una cualidad natural a dejar fluir. Se gana en el proceso de lucha y en el debate ideológico que le otorga sentido” (Twaites-Rey, 2004: 55). Para las organizaciones de la sociedad civil este proceso implica superar el riesgo de la cooptación política y el del isomorfismo institucional, que las mimetice con las del estado.

En lo que hace a la *cooperación* en la gestión de políticas, hay relaciones cooperativas cuando en la práctica los actores involucrados

actúan en común para el logro de fines de modo tal de minimizar el esfuerzo y los costos de transacción. A la vez, las relaciones de cooperación requieren la presencia de dos condiciones: transparencia (simetría de información sobre los procesos necesarios para el logro de los fines comunes) y confianza en que las reglas de juego serán respetadas por todos (J.Hintze, 2007).

La gestión en red parece ser la forma más adecuada para estas políticas, en la medida en que incorpora a su funcionamiento las tres cuestiones. Las redes institucionales constituyen conjuntos de organizaciones o instituciones que son corresponsables en procesos de trabajo: “se integran en redes institucionales los actores que trabajan juntos para lograr fines compartidos”. En las redes se asignan recursos “según acuerdos no esporádicos y formalizados” y en los cuales los integrantes pueden exigirse mutuamente cuentas acerca de su cumplimiento. La esencia de las redes se encuentra en que “no se trata de acuerdos sólo sobre los productos sino sobre la *integración en los procesos*” (J.Hintze, 2007: 5-6).

La gestión de políticas en red viene siendo discutida desde hace unos años, si bien sus resultados han sido poco estudiados empíricamente en América Latina. Su desarrollo constituye uno de los desafíos organizacionales con que se enfrenta la gestión de políticas públicas para la economía social y solidaria democráticas, participativas y, a la vez, socialmente eficaces. Tal como expresa Fleury, gestionar en red no es sencillo y exige nuevas formas de abordar los procesos de decisión, planificación y evaluación. La preocupación por el tema y la proliferación de las redes tiene que ver con que son vistas como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos caracterizados por recursos escasos; con problemas complejos; muchos actores interesados; la existencia de interacción entre agentes públicos, privados, centrales y locales, así como una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana. Sin embargo “la creación y el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades” (Fleury, 2002: 2).

## CAPÍTULO 2

### VENEZUELA: TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y LA ECONOMÍA SOCIAL

ESTE CAPÍTULO PRETENDE MOSTRAR la magnitud de las transformaciones que se están realizando en Venezuela y la enorme dinámica que asumen los procesos sociales en la coyuntura que enfrenta el país. Si el cambio –sin presuponer ninguna finalidad teleológica– es constitutivo del funcionamiento de lo social, en el estudio de la economía social venezolana resalta la celeridad con que se desenvuelven las acciones, la urgencia con que son tomadas las decisiones y la permanente innovación en las líneas de política, las instituciones que las llevan a cabo, e incluso en lo relativo a quiénes son los responsables de ponerlas en práctica.

Las políticas en el ámbito estudiado –circunscriptas, como ya se dijo, al nivel central– se encuentran tensionadas por la presión que les impone el cambio permanente. Esto no constituye una excepción sino, por el contrario, la demostración de una regla, que en el discurso político se expresa y justifica en la frase de Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar: “inventamos o erramos”. Otra frase emblemática que muestra el posicionamiento político frente a la adversidad –y a la vez el desafío– que representan los objetivos no alcanzados, es la que pronunció el presidente Chávez cuando anunció por televisión el fracaso del golpe de estado que protagonizó en 1992. La reiteró cuando reconoció no haber ganado el referéndum para el cambio constitucio-

nal en diciembre de 2007. En ambos casos el presidente expuso los acontecimientos, enmarcándolos en la expresión: “por ahora”. Podría pensarse que las políticas de economía social se mueven entre estas dos frases.

A continuación se intentará describir las características de estos procesos, algunos de los problemas que enfrentan y las potencialidades que abren hacia el futuro.

Una aclaración sobre la terminología: en la Venezuela bolivariana se han denominado a estas políticas como de “economía social”, “economía popular” y “economía comunal”. A lo largo del análisis se utilizará la denominación oficial de cada momento. Sin embargo, se recurre a la de “economía social” –que aparece en la Constitución y los Planes de Desarrollo de la Nación– como forma genérica de referencia.

## **EL CONTEXTO DE LAS INTERVENCIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

La información que se incluye a continuación tiene por objetivo presentar el marco en que se desenvuelven las intervenciones de promoción de la economía social que se describen más adelante. De acuerdo con lo indicado en la introducción, se presenta una serie histórica que permita enmarcar el fuerte proceso de transformación social representado por el gobierno de Hugo Chávez a partir de 1999, considerando, a la vez, la situación previa. La serie se inicia en 1990, para incorporar la década neoliberal por excelencia, y llega hasta la información disponible más próxima a 2008.

De manera similar al resto de América Latina, este país pasa en los años noventa por una etapa de profundización del modelo neoliberal, con efectos económicos y sociales también similares al conjunto de la región, cuyo momento más agudo se expresó en el “Caracazo”, estallido de reacción popular a las medidas de ajuste impuestas por el presidente Carlos Andrés Pérez en febrero de 1989.

De todos modos el proceso venezolano está configurado por las características específicas que le imprimen el acceso a una renta petrolera excepcional, en especial desde mediados del siglo pasado, con fuerte dependencia de las importaciones, tanto en lo que hace al consumo –en particular el alimentario–, como a los insumos básicos para la producción.

No se pretende aquí hacer un análisis económico y social de la última década del siglo pasado y lo que va de éste, sino sintéticamente mostrar las condiciones sociales a partir de algunos pocos indicadores seleccionados por su significatividad, los que aparecen en los cuadros del anexo 1.1 al final del texto.

Tal como figura en el primer cuadro, la evolución del PBI se caracteriza por pronunciadas oscilaciones, con fuertes caídas. Las de

mayor peso fueron en 1994 debido a la crisis financiera, en 1999, y luego en 2002-2003 por los efectos del paro petrolero/patronal. En perspectiva histórica, esto es analizado de la siguiente manera:

El crecimiento económico de Venezuela sufrió un grave derrumbe en las décadas de 1980 y 1990, después del pico de su Producto Interno Bruto (PIB) real en 1977. En ese sentido, su situación es similar a la de la región en su conjunto, que desde 1980 ha registrado el peor desempeño de largo plazo en materia de crecimiento económico en más de un siglo. Hugo Chávez Frías fue electo en 1998 y asumió la presidencia del país en 1999, y los primeros cuatro años de su administración estuvieron signados por una gran inestabilidad política que afectó muy adversamente la economía. Esto culminó con un golpe de Estado militar que derrocó transitoriamente al gobierno constitucional en abril de 2002, y fue seguido por una devastadora huelga petrolera que se extendió desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003. La huelga petrolera precipitó al país a una severa recesión económica, en el curso de la cual Venezuela perdió el 24 % de su PIB (Weisbrot y Sandoval, 2007: 3).

Esta tendencia se revierte a partir de 2004, en el cual el PIB presenta un fuerte crecimiento. Lo explican las políticas de estabilización financiadas con ingresos externos provenientes de la mejor cotización del petróleo en el mercado internacional, y su incidencia en el alza de la renta petrolera a partir de 2003 (Vera, 2008; López Maya, 2008), a la que se suma el efecto de mantener una canasta de bienes básicos a precios regulados (Santeliz Granadillo, 2007), así como la aplicación de políticas monetarias y fiscales expansionistas, acompañadas de un tipo de cambio de la moneda local frente al dólar USA que abarata las importaciones (Weisbrot y Sandoval, 2007).

Los restantes indicadores consignados en el anexo estadístico se centran en la descripción de la situación social de la población y en la magnitud del esfuerzo público para atenderla. Muy brevemente se pueden sintetizar en:

*a) Pobreza, desigualdad y otros indicadores de condiciones de vida*

En el cuadro 2 se observa que el porcentaje de personas en situación de pobreza (casi un 50%) desciende a partir de 1999, llegando al 28% en 2007. Esto es aún más marcado en relación con la indigencia, que alcanzaba a una quinta parte de la población durante la década del noventa, y comienza a disminuir notablemente a partir de 2005, ubicándose en 2007 en el 8,5%.

La tasa de desocupación apoya este proceso, acompañando la tendencia: el 7% en 2008 es la más baja de la serie, casi la mitad del comienzo del proceso bolivariano.

Del conjunto de indicadores seleccionados en el cuadro 2, el que muestra el comportamiento más exitoso es la tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza, que refiere a un grado mayor de exigencia educativa al cual deben dar respuesta los gobiernos. En Venezuela pasó del 19% en 1990 al 47% en 1999, alcanzando al 66% en 2006. La tasa de mortalidad infantil por quinquenios también ha mejorado de manera sostenida (cuadro 3).

Entre 1990 y 2005, el Índice de Desarrollo Humano también ha mejorado de manera leve pero constante, más pronunciada en los dos últimos años considerados. Con un índice de 0,792 Venezuela se encuentra en el lugar 74 (de un total de 177 países), entre los países de Desarrollo Humano medio. Mirado históricamente, esto representa una mejoría relativa más lenta que la del conjunto, dado que Venezuela se ubicaba en el lugar 65 (entre 174 países) en 1998 (UNDP, Human Development Report 2000).

Para relacionar la desigualdad con las causas estructurales de la pobreza se cuenta con información en el cuadro 4. El valor del coeficiente de Gini aumentó durante los años noventa, tendencia que se revierte en el período de gobierno de Chávez, llegando al 0,427 en 2007 (CEPAL: Panorama Social de América Latina 2008). Mirado en términos de quintiles de ingreso, el aumento en la participación del 20% de los hogares más pobres y la disminución de los del último quintil se expresa en una brecha de 11 veces entre el quintil más pobre y el más rico en 2007, habiendo sido de 15 veces en 1999<sup>42</sup>.

Otros indicadores de condiciones de vida, tales como acceso a la educación en todos los niveles, acceso a redes de agua, alimentos subsidiados y consumo de alimentos, también han mostrado mejoría en los últimos años (Lander, 2004; Lacabana y Cariola, 2005; Weisbrot y Sandoval, 2007; Weisbrot, 2008).

#### *b) La intervención del estado en las condiciones de vida: gasto público y gasto social*

El gasto público social, que se mantuvo relativamente estable en relación con el PBI durante la década pasada (en alrededor del 35%), comienza a crecer a partir de ésta. Al respecto, resulta pertinente la

---

42 Weisbrot considera que para evaluar adecuadamente estos valores es necesario realizar comparaciones internacionales. Incluye en el análisis de la evolución del coeficiente Gini en Venezuela información del Banco Mundial para 1981 (55,82%) y de CEPAL para 1990 (47,10%) y concluye: "Para obtener una idea del tamaño de esta reducción en la desigualdad, se puede hacer la comparación con un movimiento similar, pero en la dirección opuesta: entre 1980 y 2005, el coeficiente de Gini para Estados Unidos aumentó de 40,3% a 46,9%, durante un período en que se dio una enorme redistribución (ascendente) del ingreso" (Weisbrot, 2008: 2).

siguiente acotación, que pondera la magnitud de este incremento, en buena parte orientado al gasto social:

las medidas del gobierno venezolano tendientes a aumentar la participación del Estado en la economía no han implicado ninguna nacionalización a gran escala, ni planificación estatal, y han tenido buen cuidado de no asumir funciones administrativas que superen su capacidad actual. [...]. El gasto del gobierno central que hoy asciende al 30% del PIB, está muy por debajo del de países capitalistas europeos como Francia (49%) o Suiza (52%) (Weisbrot y Sandoval, 2007: 25).

Así, en el cuadro 5 se observa una variación del gasto social total como porcentaje del PBI que va del 9% en 1990-1991 al 12% en 2005-2006. Comparado con respecto al total del gasto público, el 42% del final de la serie registra un 5% de crecimiento durante el período de Chávez, con un valor cercano al alcanzado en 1992-1993, al final del último gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Tal como señala Weibrost, el valor del gasto social en las estadísticas oficiales está subestimado<sup>43</sup>, en tanto no incluye el gasto social que proviene directamente del Fondo Nacional de Desarrollo y de PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A., la empresa estatal petrolera) que financia, entre otras acciones, las misiones sociales, los núcleos de desarrollo endógeno y empresas de producción social. Según este autor, sobre la base de datos de la empresa, el monto que dedicó PDVSA “a programas sociales en 2006 fue de 7,3 % del PIB<sup>44</sup>, lo que resulta en un total de 20,9% del PIB en gasto social para el año 2006 [...] Si incluimos el gasto que PDVSA reporta para programas sociales, nos encontramos con que el gasto social real (corregido por la inflación) por persona en Venezuela creció en un 314 % entre 1998 y 2006” (Weibrost, 2008: 6).

## **LOS DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL**

### **LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA NORMATIVA**

#### **Y LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICAS**

Al igual que en otros países de América Latina se encuentran en Venezuela antecedentes de larga data sobre la economía social, en particular en lo que refiere al cooperativismo (ver anexo 1.2, Cronología de la economía social en Venezuela). Iniciativas que de todos modos son

43 Con referencia al gasto social canalizado a través de “instancias paralelas a la institucionalidad formal” ver también Maingon (2006).

44 En valores absolutos este aporte fue de u\$s 13.300 millones (Weibrost, 2008).

sumamente inferiores al impulso que reciben a partir del gobierno de Hugo Chávez.

En ese sentido, un aspecto significativo a considerar es el hecho que en Venezuela la economía social está incluida en la Constitución<sup>45</sup>.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 184, inciso 3, señala:

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: [...] 3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas” <[www.constitucion.ve](http://www.constitucion.ve)>

A su vez el artículo 308 establece:

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

Con referencia a lo anterior, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se indica que: “Uno de los aspectos más novedosos de la Constitución Nacional es la disposición sobre la protección y el fomento de la economía social como una estrategia para la democratización del mercado y del capital [...] Se considera que las diversas formas asociativas constituyen una forma de ejercer los derechos del ciudadano” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

Es en este documento de políticas donde probablemente se encuentre desarrollada más sistemáticamente la forma en que desde el gobierno se concibe a la economía social a comienzos de la década. En primer lugar, aparece claramente la articulación entre lo econó-

---

45 El sector cooperativo estaba incluido en la Constitución desde 1961 (ArgüelloArgüello, 2005). Según Freitez (2007), si bien el campo asociativo estaba constituido por formas organizativas como Cajas de Ahorro, Cajas Rurales, Asociaciones Civiles, Fundaciones y Mutuales, en 1999 es el sector cooperativo el que, como conjunto organizado en ese momento en la Central Cooperativa de Venezuela (CECONAVE), formula propuestas y logra la inclusión de artículos en la Constitución que contemplan la promoción y protección del estado a la economía social.

mico y lo social, y la conceptualización sobre la temática es abordada tanto en los objetivos de “Equilibrio Económico” como los de “Equilibrio Social”<sup>46</sup>. En el primer caso, el desarrollo de la economía social es un sub-objetivo del primer objetivo: “Desarrollar la Economía Productiva”<sup>47</sup>, y es definida como:

La economía social es una vía alternativa y complementaria a lo que tradicionalmente se conoce como economía privada y economía pública. Dicho de otra manera el concepto sirve para designar al sector de producción de bienes y servicios que compagina intereses económicos y sociales comunes, apoyado en el dinamismo de las comunidades locales y en una participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de las llamadas empresas alternativas, como son las empresas asociativas y las microempresas autogestionables” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

El Plan propone impulsarla a partir de dos programas básicos: uno “dirigido a la democratización del capital y la legitimación del mercado a través del desarrollo de actividades productivas autogestionarias”<sup>48</sup>; el otro, considerado complementario del primero, destinado a la organización de un sistema de microfinanzas: “orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a las comunidades populares y autogestionarias, empresas familiares y microempresas, que facilitará la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la economía social”<sup>49</sup>.

En el apartado en que el mencionado sub-objetivo es abierto en intervenciones específicas se menciona: la creación de programas de fomento de organización de empresas de economía social; capacitación masiva; oportunidades de comercialización, entre otras, por medio de la compra de bienes y servicios por el estado, y reformas normativas para favorecer estos procesos. En el caso de la organi-

46 El Plan se organiza en torno a cinco “equilibrios”: económico, social, político, territorial e internacional.

47 Siguiendo el orden de la presentación, los sub-objetivos que comprende son: alcanzar un crecimiento económico sostenido; eliminar la volatilidad económica; internacionalización de los hidrocarburos, desarrollo de la economía social; alcanzar la sostenibilidad fiscal; incrementar el ahorro y la inversión (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

48 Con formas de propiedad del tipo de microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas y empresas campesinas (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

49 Apoyado en instrumentos como la Ley de Microfinanzas, Ley de Cooperativas, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer y el Sistema Financiero Público (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

zación del sistema de microfinanzas se propone facilitar el acceso a recursos y asistencia técnica a las empresas de economía social; otorgar productos financieros específicos y diferenciados según sectores; y contribuir a la transformación de la economía informal en un sistema formal de microempresa (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

Desde el punto de vista del Equilibrio Social, el fortalecimiento de la economía social forma parte del sub-objetivo de “Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza”<sup>50</sup>. Aquí se vuelve a lo ya reseñado, ampliando el concepto de propiedad colectiva que figura en la Constitución:

El fortalecimiento de la economía social está orientado a contribuir a la democratización del mercado, con el desarrollo de actividades económicas de carácter asociativo, donde los trabajadores o la comunidad son los dueños del patrimonio de las empresas, no existiendo separación entre el capital y el trabajo, ni contratación de trabajo asalariado (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

Las estrategias propuestas en el Plan para dicho fortalecimiento incluyen: el fomento de las entidades de la economía (definidas aquí en términos de empresas comunitarias, asociativas y familiares) y el fortalecimiento de la red de economía social, como articulación orgánica de las entidades de base de la economía social en redes sustentables, con apoyo del movimiento cooperativo y de otras entidades similares (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

En diciembre de 2006 Chávez es reelecto para un tercer período, y en su discurso de asunción –en enero de 2007– anuncia la instauración del “socialismo del siglo XXI”. En términos de documentos de política, esto se encuentra plasmado en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

En este Plan la economía social, en el marco del “modelo productivo socialista”, aparece firmemente relacionada con otros dos conceptos que adquieren fuerza en el discurso oficial en los años recientes: la cuestión del desarrollo endógeno y las empresas de producción social (EPS).

Al respecto, en el “enfoque” del Plan se señala que el modelo productivo socialista “está conformado básicamente por las empresas de

---

50 En el orden que figura en el Plan, este mejoramiento abarca: (i) fortalecer la economía social; (ii) democratizar la propiedad de la tierra (regularización de la tenencia y propiedad de acuerdo con el principio de función social de la tierra; dotación de tierras y apoyo a la permanencia de trabajadores en las tierras que están cultivando); (iii) generar empleo productivo; (iv) reestructurar el régimen de remuneraciones (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001).

producción social, que constituyen el germen y el camino hacia el Socialismo del siglo XXI, aunque persistirán empresas del estado y empresas capitalistas privadas”; y define a estas empresas como:

Las entidades económicas dedicadas a la producción de bienes y servicios en los cuales el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico, no existe discriminación social en el trabajo y en ningún tipo de trabajo, no existen privilegios asociados a la posición jerárquica, con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basadas en una planificación participativa y protagónica (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2007).

Se agrega que el excedente económico será apropiado por los trabajadores de manera proporcional “a la cantidad de trabajo aportado”, y se propugna la gestión democrática y participativa, cuyo peso dependerá “de la persona y no con base en el capital aportado”.

En lo que hace a la génesis de las empresas de producción social, el Plan considera que “surgirán a partir de la multiplicación y crecimiento de experiencias exitosas” de unidades asociativas existentes, que sean resultado de la acción del Estado y de la transformación de empresas del Estado o capitalistas en empresas de producción social. Se espera de ellas que sean productivamente eficientes y productoras de bienes y servicios de calidad, a fin de competir exitosamente con las empresas privadas capitalistas extranjeras y nacionales. Para ello “operará un tejido productivo de las empresas de producción social, interconectado, que progresivamente abarcará el mayor número posible de actividades económicas”. Se le atribuye a PDVSA un papel fundamental en el proceso de desarrollo de las empresas de producción social vía “la delegación progresiva de actividades productivas en ellas”. A su vez, las demás empresas del Estado se transformarán en empresas de producción social, de acuerdo con las características de los procesos productivos, las condiciones económicas y el desarrollo organizativo de los trabajadores. Todos estos procesos deben permitir avanzar “en el carácter endógeno de la economía” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2007).

En el marco de este enfoque, la economía social es incluida dentro de las “Estrategias y Políticas para implementar este modelo productivo socialista”. Así, en el punto “Expandir la Economía Social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes”, el Plan enumera: (i) fortalecer los mecanismos de creación y desarrollo de empresas de producción social y de redes en la Economía Social; (ii) fortalecer la sostenibilidad de la ES; (iii) estimular diferentes formas de propiedad social; (iv) transformar empresas del Estado en em-

presas de producción social (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2007)<sup>51</sup>.

En relación con la propuesta de “Desarrollo Territorial Desconcentrado”, el Plan retoma la cuestión de “la construcción y organización espacial de un nuevo modelo socio-productivo endógeno, en el cual emerjan nuevas relaciones sociales, a través de unidades de producción de carácter socialista”. Entre ellas menciona a las empresas de producción social, las cooperativas, la producción asociativa, vinculadas con actividades económicas del sector público y privado (nacional y extranjero) con la finalidad de “mejorar la calidad de vida y equilibrar el patrón de ocupación territorial” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, 2007).

En junio de 2008, el presidente promulgó la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (Decreto N° 6130). Vuelve a aparecer la expresión *economía popular*, pero se mantiene la referencia a lo comunal. La ley tiene la finalidad de establecer los principios, normas y procedimientos que rigen el modelo socio-productivo comunitario para el fomento y desarrollo de la economía popular. La base de ello son los proyectos impulsados por las propias comunidades organizadas.

Para tal fin, promueve las formas de organización comunal, dirigidas a satisfacer las necesidades sociales de la comunidad, respetando las características y particularidades locales, mediante mecanismos financieros, económicos, educativos, sociales y culturales. Define al *Modelo Socio-productivo Comunitario* como el “Sistema de producción, transformación, distribución e intercambio socialmente justo de saberes, bienes y servicios de las distintas formas organizativas surgidas en el seno de la comunidad”. La mayor innovación respecto de la restante normativa analizada es la incorporación del trueque. Se definen los tipos de trueque, los mercados de trueque comunitarios, y a las personas que los desarrollan (prosumidores). Establece como órgano rector de las políticas públicas para la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento del sistema socio-productivo comunitario al poder ejecutivo, a través del ministerio específico, a la vez que fija las competencias que le corresponden para el cumplimiento de su misión.

La Ley incluye dentro de las “organizaciones socio-productivas”<sup>52</sup> a las empresas de producción social (con diversas variantes de acuer-

---

51 El documento de este Plan es más corto que el del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, con menor desarrollo de los fundamentos de las propuestas. Se compone básicamente de enumeraciones sin mayor explicitación posterior de los enunciados.

52 “Son unidades comunitarias con autonomía e independencia en su gestión, orientadas a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de la comunidad en general, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución e intercambio de saberes, bienes y servicios, en las cuales el trabajo tiene significado propio y auténtico, y en las que no existe discriminación social ni de ningún tipo de labor; ni tampoco privilegios asociados a la posición jerárquica” (MINEC, 2008: 21).

do a las formas de propiedad social o comunal), empresas de distribución social<sup>53</sup>, empresas de autogestión, unidad productiva familiar y grupos de trueque comunitarios<sup>54</sup>.

También en julio de 2008 es promulgada la “Ley de promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social” (Decreto número 6.215), destinada a regular el proceso de desarrollo integral de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, por medio de la capacitación, asistencia técnica, financiamiento y seguimiento permanente. También en ella el discurso refiere a lo comunal y al desarrollo sustentable de las comunidades.

La ley fija un monto de facturación y un número de trabajadores dentro del cual definir cada categoría, correspondiendo a la pequeña industria hasta 50 trabajadores y a la mediana hasta 100.

Por su parte, la ley define como “Unidades de Producción Social” a las “agrupaciones de personas que trabajan con carácter social y participativo, tales como las organizaciones socioproductivas comunitarias, consejos comunales, empresas de propiedad social directa o comunal, empresa de sociedad indirecta y cualquier otra forma de asociación que surja en el seno de la comunidad, cuyo objetivo es la realización de cualquier tipo de actividad económica productiva o financiera o comercial lícita, a través del trabajo planificado, coordinado y voluntario, como expresión de conciencia y compromiso al servicio del pueblo, contribuyendo al desarrollo comunal, donde prevalezca el beneficio colectivo sobre la producción de capital y distribución de beneficios de sus miembros, incidiendo positivamente en el desarrollo sustentable de las comunidades”.

Como se verá más adelante, este discurso es reapropiado de diferentes maneras en el marco del organismo público destinado a las políticas de economía social.

#### **LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICO CULTURAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS MEDIOS: DEL *ALÓ PRESIDENTE* A LA PRENSA DE OPOSICIÓN**

Para mostrar la construcción del mundo de la economía social se recurre al trabajo de representación de agentes significativos (Bourdieu, 1984, en la introducción). Las fuentes bibliográficas, documentales y

53 “Empresa de Distribución Social: unidad de trabajo colectivo destinada a la distribución de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales, a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes” (MINEC, 2008:22).

54 Los capítulos IV-IX están destinados a definir, fundamentar y establecer los espacios de operación del “Sistema alternativo de intercambio solidario”, los deberes y derechos de los prosumidores, las características de los grupos de intercambio solidario, la moneda comunal y la forma de registro de los grupos.

de producción de información primaria a través del trabajo de campo cualitativo a las que se recurre en esta investigación, son demostrativas de las interpretaciones que sobre la economía social y las políticas que la promueven tienen investigadores y estudiosos, así como sus propios destinatarios y ejecutores en diferentes niveles.

En el punto anterior se presentó el discurso oficial expresado en distintas normativas. Recurrir a los medios de comunicación masivos para aproximarse a esta temática pretende ahora hacer presente su grado de difusión pública y su divulgación en ámbitos no directamente implicados en las acciones. Además intenta captar aquello que –en el discurso político y de los medios de Venezuela– se denomina la creación de las “matrices de opinión” y que, en la introducción, de acuerdo con Bourdieu, se denominó la construcción del sentido común, resultado de la lucha de los diferentes agentes sociales por imponer determinadas visiones del mundo y de su posición en él.

El discurso de los medios no sólo contribuye a la difusión de estos temas, sino a la producción de sentidos sobre sus contenidos, orientaciones, problemas y posibilidades. Los medios construyen una determinada agenda de la política al seleccionar acontecimientos y protagonistas, al reiterar o desestimar asuntos y al interpretarlos de cierta manera excluyendo otras.

En una sociedad políticamente polarizada como la venezolana es necesario incluir esta contraposición en un análisis del discurso público. Metodológicamente se la ha trabajado tomando como exponente de la opinión del gobierno la del propio presidente; y como exponente de la opinión de la oposición, la de uno de los diarios de difusión nacional. Cabe aclarar que la orientación crítica de los medios de oposición es bastante homogénea, citándose entre sí para apoyar sus informaciones. Por lo cual, si bien la mayor incidencia en la construcción de opinión pública es atribuible a la televisión y la radio, la visión transmitida por la prensa escrita puede considerarse indicativa del conjunto.

En mayo de 1999, pocos meses después de haber comenzado su primer período presidencial, el presidente Chávez inició sus comunicaciones dominicales, en ese momento de una hora, por Radio Nacional de Venezuela. Lo justificó de la siguiente manera: “la explicación de esto es la necesidad imperiosa de que el presidente de Venezuela, como uno más de los ciudadanos de Venezuela, esté en contacto con la mayor parte de los venezolanos” (*Aló Presidente* N° 1, 23.05.99). Las emisiones iniciales estuvieron muy orientadas a escuchar demandas concretas de los oyentes. Posteriormente el programa se comenzó transmitir por televisión y desde distintos lugares del país, con una duración mucho mayor y con buena parte del gabinete ministerial presente, convirtiéndose en un espacio fundamental para la instala-

ción de líneas de políticas, orientaciones de acción y presentación de realizaciones. Como señalaron varios de los entrevistados en esta investigación, en el programa se fija la agenda política que los diversos ministerios comienzan a trabajar el lunes siguiente.

A su vez el programa cumple con una función pedagógica y didáctica importante; en él son desplegadas las ideas centrales del modelo bolivariano, para lo cual el presidente además de la Constitución, suele apoyarse en textos de autores que está leyendo, poemas, datos estadísticos, gráficos y cuadros. En términos de uno de los entrevistados para esta investigación, la presencia y el discurso de Chávez son fundamentales en el proceso de politización de la sociedad venezolana que ha caracterizado a su gobierno. Otros entrevistados indicaron que el estilo del presidente en el programa (uso de lenguaje llano, coloquial, utilización de anécdotas, canciones, bromas, diálogo con los participantes) es un recurso importante de contacto con los sectores populares, su base principal de apoyo. Compartir su lenguaje y apelar a sus sentimientos conforma un elemento relevante en la transmisión de contenidos y en la producción cultural del sentido de sus acciones.

La forma, el énfasis, las valoraciones que el presidente hace en sus intervenciones dominicales, revierte no sólo sobre los contenidos y la dinámica que los funcionarios le imprimen a las políticas, sino también en las expectativas sobre las intervenciones y las demandas de la población acerca de los organismos públicos. Esto lo convierte en una fuente central para el análisis de la forma en que la temática de la economía social se instala en el ámbito público desde la perspectiva gubernamental. En el proceso de investigación se revisaron las transcripciones de todos los *Aló Presidente* disponibles a partir de 2004, año en que se pone en marcha la Misión "Vuelvan Caras", específicamente dedicada a la economía social.

Como ya se señaló, la segunda fuente a la que se recurrió para detectar el nivel y características de la difusión pública de esta temática es la prensa de oposición. Para ello se relevó, para el mismo período de tiempo, la información publicada en uno de los diarios de mayor tirada del país y larga trayectoria, *El Universal*, creado en 1909 (ver los procedimientos metodológicos utilizados en el anexo 1.5 al final del texto).

### ***La economía social en el discurso de Chávez***

La manera en que Chávez concibe la economía social y su implementación es aquí analizada en tres planos que se describen de manera cronológica a lo largo de los cuatro años considerados, a fin de presentar las transformaciones que se observan en su discurso. Uno refiere a lo que se denominará la conceptualización, esto es, a la forma como define e interpreta qué es la economía social. El otro tiene que ver con

las acciones, las políticas y programas, en que la economía social se materializa. El tercero remite a la planificación y la gestión de las políticas. Los dos primeros van sufriendo variaciones a lo largo del tiempo a medida que se afianza la propuesta del “socialismo del siglo XXI” y se detectan problemas para avanzar en alguna de las líneas propuestas. Todo ello, enmarcado en la urgencia por producir cambios.

A comienzos del 2004 en el programa *Aló Presidente*, el presidente Chávez refiere a la transformación de la economía capitalista en economía social y la relaciona con la Misión “Vuelvan Caras”<sup>55</sup>.

“El desempleo es un producto histórico de la aplicación de los modelos capitalistas neoliberales, que generan riqueza para unas minorías y pobreza, exclusión y desempleo para las mayorías. Nosotros estamos comenzando, en estos años, a transformar el modelo capitalista neoliberal en un modelo de economía social que aparece en esta Constitución Bolivariana, así que este año, yo lo dije en mi mensaje en la Asamblea Nacional, este año va a ser el año económico, el año de la revolución económica, el año de una revolución dentro de la revolución y esa revolución dentro de la revolución tiene una carga económica y una carga social fundamentalmente y para comenzar pronto, [...] estamos ensamblando la Misión ‘Vuelvan Caras’ [...]” (*Aló Presidente* N° 178, 18.01.04)

La economía social, en tanto “modelo económico que está diseñado en la Constitución”, es definida como una economía humanista, al servicio del ser humano, opuesta a la economía neoliberal, preocupada por la ganancia y los dictámenes del mercado<sup>56</sup>. La democratización de la economía es entendida como un proceso progresivo, que “no se decreta”, ni ocurre de un día para el otro: es parte de un “proceso que requiere tiempo, espacio, estrategia, táctica” (*Aló Presidente* N° 186, 28.03.04).

En el plano de las acciones, la integración de cooperativas (“una de las herramientas fundamentales para la transformación del modelo socioeconómico”), los subsidios a los proyectos iniciales y el microcrédito aparecen en esta etapa como las herramientas privilegiadas en el discurso del presidente. En el mes de setiembre de 2004 es creado el Ministerio de la Economía Popular, formando parte de “un nuevo Estado social” que debe comenzar a proveer recursos no al individuo,

---

55 Sobre las misiones como herramientas de política se trabajará más adelante.

56 “[...] aquí estamos construyendo una vía para ir más allá del capitalismo, construyendo un nuevo sistema socio-económico, humanista, social. La economía social, no la economía del capital. Eso es perverso y es uno de los grandes culpables de los males del mundo” (*Aló Presidente* N° 198, 18.07.04).

sino al colectivo. Esa “etapa de institucionalización” de la “economía social” o “economía popular” (términos que comienza a utilizar indistintamente) es para el presidente la concreción de un esfuerzo de cinco años realizado a través del accionar de los organismos microfinancieros y la Misión “Vuelvan Caras”, en el cual los núcleos endógenos de desarrollo deben jugar un papel relevante:

tenemos que pedirle a los productores organización, ustedes líderes de los productores, una siembra de nuevos valores, poner en un segundo lugar la ganancia económica y en primer lugar, poner el servicio a los demás, el desarrollo humano, el equilibrio, la igualdad, el cooperativismo, el desarrollo endógeno. Los que no trabajen dentro del modelo de desarrollo endógeno, no van a recibir ningún apoyo, nosotros no vamos a estar apoyando capitalistas para que exploten a los demás, no. No vamos a darles absolutamente nada, ni un centavo de este monto de dinero, esto es para el desarrollo endógeno cooperativista, la economía popular, la economía social (*Aló Presidente* N° 206, 3.10.04).

Es en este marco que el discurso del presidente toma la cuestión de la transferencia de activos del sector público para apoyar los proyectos de las cooperativas y los núcleos de desarrollo endógeno:

y le pido a todas las instituciones que sigamos buscando activos donde quiera que haya, [...] granjas, tierras, bueno, galpones, eso me lo pasan para acá, nosotros allá tenemos el equipo del Ministerio de la Economía Popular, trabajando con los mapas, haciendo la revisión de todos y cada uno de los activos para transferirlos, así como está éste, en manos de la cooperativa, bajo la forma del comodato por un tiempo determinado; igual vamos a transferir múltiples activos (*Aló Presidente* N° 206, 03.10.04).

Respecto del plano que refiere a la forma en que se están gestionando las intervenciones, el presidente Chávez reitera en varias oportunidades la necesidad de articular las políticas entre los diversos organismos que participan en acciones comunes, lo que denomina “trabajar de manera integrada”:

todo lo que ustedes han venido haciendo, ahora tiene que engranar en el plan integral de economía popular, economía social, todo, todos los entes del Estado deben articularse en este plan estratégico [...] nadie debe andar por su lado, que si dando un crédito aquí, un crédito allá, no, todo el mundo debe estar alineado en esta misma estrategia (*Aló Presidente* N° 206, 03.10.04).

A lo largo de 2005, si bien se encuentran referencias al cooperativismo y la transferencia de activos, en el discurso de Chávez se observan mu-

taciones en cómo piensa la economía social; también la incorporación de nuevas figuras en la organización de la producción, a la vez que se mantiene el interés en la promoción de los Núcleos de Desarrollo Endógeno<sup>57</sup>, pero haciendo referencia a la necesidad de pasar a un nivel técnico superior: en la segunda etapa los núcleos “dejan de ser básicos” para convertirse en un “núcleo endógeno tecnificado”, lo que será acompañado de “pequeños pueblos endógenos”, proyecto asesorado por técnicos cubanos.

Respecto del primer plano, la forma en que la economía social es concebida como economía alternativa, a comienzos de ese año el presidente la considera dentro de los objetivos estratégicos del gobierno de la siguiente manera:

hay dos que he subrayado: avanzar aceleradamente hacia la construcción de la nueva sociedad [...] de una sociedad de iguales, sin explotados y explotadores, [...] acelerar la transformación del modelo económico a través de la producción, a través de la creación de nuevas unidades productivas, donde no impere la lógica salvaje del capitalismo, sino de la economía social, la economía popular, he allí dos líneas, dos carriles fundamentales para el éxito de la Revolución bolivariana y el salto adelante (*Aló Presidente* N° 211, 16.01.05).

Este sector de la economía es presentado como resultado del accionar del “gobierno, el estado, los gobiernos locales, los empresarios, los industriales, los productores” a partir de los cuales será posible impulsar “una nueva economía, una economía social, una economía para todos, una economía productiva”, en la cual le atribuye un “papel fundamental al sector trabajo, a los trabajadores, las trabajadoras, los obreros” para lograr una economía avanzada, diversificada competitiva, productiva (*Aló Presidente* N° 213, 20.02.05).

Hacia fines del año, la economía social aparece definitivamente enramada con el Socialismo del siglo XXI en una economía mixta en equilibrio; se reitera la necesidad de diversificación, tema caro a la preocupación presidencial en una economía dependiente de la renta petrolera como la venezolana:

Entonces sería un modelo económico productivo, diversificado hacia el socialismo del siglo XXI. No niega el socialismo las empresas del Estado — ustedes saben que la tesis comunista plantea la eliminación del Estado, eso es un error; hacia allá no vamos nosotros, no. Se trata de transformar el Estado. La tesis del socialismo del siglo XXI prevé

---

57 Para profundizar en el concepto de desarrollo endógeno, Chávez explicó las teorías de Sunkel en el programa *Aló Presidente* N° 215, 13.03.05.

un Estado, un sector privado y, repito, la economía social o economía popular en equilibrio. Invito a todo el país a que marchemos en esta dirección porque cada día estoy más seguro de que éste es el camino hacia el desarrollo integral del país (*Aló Presidente* N° 241, 27.11.05).

En la construcción de esta nueva economía, juegan un papel central nuevas formas de producción y propiedad, en particular las empresas de producción social, que adquieren centralidad en el discurso de Chávez y en las líneas de acción que se proponen en el año<sup>58</sup>. Se menciona también la importancia de la Misión “Vuelvan Caras”, que incorpora las dos grandes palancas del desarrollo según Bolívar: “el saber y el trabajo”<sup>59</sup>. En varios programas el presidente se refiere a la formación sociopolítica y técnica (“educación para el trabajo liberador”) que la Misión brinda, y a la vez que señala los riesgos que enfrentan las cooperativas en el capitalismo. Relacionándolo con los Núcleos de Desarrollo Endógeno, Chávez expresa:

Entonces uno de los elementos más importantes de este concepto del desarrollo endógeno, es el cooperativismo aun cuando no es el único, y aun cuando hay que tener cuidado con el cooperativismo, porque en muchos países capitalistas el cooperativismo ha sido utilizado para fortalecer el mismo modelo capitalista, y aquí se trata de transformar el modelo capitalista, yo he puesto en la mesa un tema para el debate nacional: el nuevo socialismo del siglo XXI (*Aló Presidente* N° 215, 13.03.05).

---

58 El presidente Chávez presentó a las empresas de producción social y su relación con la empresa privada del siguiente modo: “vamos a ver un buen video. Les pido que prestemos mucha atención, porque esto es algo esencial para el proyecto revolucionario, para la nueva economía: el nuevo modelo económico. Y pido que nos sumemos todos a ello. Primero hay que entenderlo, interpretarlo, impulsarlo. La empresa privada, vengan, vamos, el socialismo del siglo XXI no niega la empresa privada; la necesita. Eso sí, una empresa privada al servicio del país, al servicio del desarrollo integral del país; que podamos trabajar Estado, empresa privada, comunidades y trabajadores: todos juntos desarrollando integralmente a Venezuela” De acuerdo con el video: “Las Empresas de Producción Social, dando un salto adelante promueven la transformación del modelo económico tradicional –caracterizado por el lucro y la explotación del hombre por el hombre–, para dar paso a la economía social que impulsa la solidaridad, la reciprocidad y la complementariedad de forma comunitaria, dando cabida a un gran número de la población que antes era excluida” (video “Qué es una empresa de producción social”, pasado en el programa *Aló Presidente* N° 241, 27.11.05).

59 “La Misión ‘Vuelvan Caras’ es una misión extraordinaria, una misión definitoria diría yo, porque se trata de la incorporación del ser humano individual a un colectivo y un colectivo que empieza una tarea de organización, de capacitación” (*Aló Presidente* N° 215, 13.03.05). Las características de la misión son desarrolladas más adelante en el apartado destinado al análisis de las intervenciones del gobierno del presidente Chávez.

Las empresas de producción social son presentadas en términos similares a los que aparece en los lineamientos de los Planes de Desarrollo Económico y Social (apartado 3.2.1). Un caso especial –aún no existentes en el momento que las enuncia– son las unidades productivas comunitarias<sup>60</sup>. Su referencia acompaña en el discurso del presidente la necesidad de crear empresas agroindustriales cogestionadas, de propiedad, del estado y los productores, en la línea del desarrollo de Núcleos de Desarrollo Endógeno tecnificados, para lo cual se recurre al Convenio de cooperación Irán-Venezuela, a través del cual se comienzan a instalar plantas procesadoras de maíz y de leche.

En lo que hace al plano de la gestión, el presidente plantea la necesidad de articular las misiones y los organismos de financiamiento, así como el accionar de otros ministerios (Ambiente, Infraestructura) con el MINEP, para un “trabajo integral” que permita convertir los Núcleos de Desarrollo Endógeno en verdaderos polos de desarrollo.

La preocupación por la tecnificación de los Núcleos de Desarrollo Endógeno –ligada a la Misión “Vuelvan Caras II” – continúa como preocupación presidencial durante el 2006. Coincidentemente con la ley de creación de los Consejos Comunales (ver anexo 1.2), la economía popular es relacionada con este tema:

el Consejo Comunal entonces debe comenzar a hacer proyectos [...] proyectos de qué? De viviendas, proyectos de las aguas servidas, que no caigan al Arauca; proyectos de educación, proyectos productivos, debe haber un comité productivo o de economía popular en cada Consejo Comunal. Y el Consejo Comunal podrá constituir un banco comunal, microbanco. Les vamos a asignar recursos para que ustedes mismos hagan los proyectos y de esta manera reduzcamos la corrupción, la burocracia y el retardo. El pueblo asumiendo la conducción de la política (*Aló Presidente* N° 249, 26.03.06).

En mayo de 2006, cuando en el programa es presentado el proyecto de la “Ciudad del Acero”, el presidente Chávez retoma la importancia de la diversificación productiva y la sustitución de importaciones en

---

60 “Las unidades productivas comunitarias son un tipo particular de Empresas de Producción Social dedicadas a la producción de bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas fundamentales de los integrantes de las comunidades, de forma solidaria, transparente y corresponsable. En esas unidades de producción comunitaria se practica una coordinación voluntaria de las actividades distributivas, se ejerce una toma de decisiones de forma sustantivamente democrática y se desarrollan a plenitud las energías y aptitudes creadoras del pueblo” (*Aló Presidente* N° 241, 27.11.05). Esa definición es utilizada textualmente en el sitio web de PDVSA <[www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=1618&newsid\\_temas=200](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=1618&newsid_temas=200)> acceso 11 de julio de 2008.

el modelo de desarrollo endógeno integral, al que deben “estar subordinadas” todas las empresas del Estado:

los Consejos Comunales son el paso histórico, un paso histórico dentro de ese camino para dejar atrás la democracia vieja, inservible, de las elites, la democracia representativa; un paso hacia la democracia participativa, protagónica, hacia el poder popular. Hoy podemos decir que también estamos dando otro paso histórico para dejar atrás el viejo modelo, atrasado y dependiente, de ser productores y exportadores de materia prima; ¡ya basta!, vamos a procesar aquí, en nuestro propio territorio, nuestra materia prima; a darle valor agregado, a desarrollar las llamadas cadenas productivas: ése es el camino al desarrollo integral, a nuestro modelo de desarrollo endógeno alternativo, el proyecto de la nueva economía nacional (*Aló Presidente* N° 255, 21.05.06).

Y esto es relacionado con las grandes empresas de producción social que serán instaladas en el complejo industrial de la ‘Ciudad del Acero’ (la Planta Concentradora de Mineral de Hierro, la nueva Siderúrgica Nacional, la Planta de Tubos sin Costura y la Constructora Nacional de Rieles)<sup>61</sup>.

En términos de la urgencia que el presidente le imprime a las acciones de su gobierno, el siguiente párrafo es demostrativo de su visión:

La economía popular no es sino una respuesta a una realidad que va surgiendo, que reclama algo superior. Es la dialéctica: teoría- praxis; la praxis alimenta la teoría, y la teoría ilumina también y alimenta la praxis. Y así se va avanzando y avanzando en un trote. Debe ser un trote toda revolución, no puede ser al paso, tiene que ser al trote siempre (*Aló Presidente* N° 252, 9.04.06)<sup>62</sup>.

A lo largo del año 2007 la cuestión de los Consejos Comunales adquiere aún mayor protagonismo en el discurso presidencial. El ministerio pasa

---

61 “En la Ciudad del Acero, que no va a ser otra cosa que un complejo industrial integrado del acero, vamos a instalar cuatro Empresas de Producción Social, y subrayar esto, no se trata de la vieja y clásica empresa capitalista de Estado, no, son empresas de nuevo tipo que desde ahora deben comenzar a nacer con el signo de lo nuevo, de esta transición del capitalismo hacia el socialismo [...] de comenzar ahora mismo, repito, a sembrar las semillas adecuadas: nuevas relaciones de producción, nuevas relaciones técnicas de producción, nuevas relaciones sociales de producción marcadas por el humanismo, la solidaridad, la corresponsabilidad con el desarrollo del país” (*Aló Presidente* N° 255, 21.05.06).

62 Otra forma de expresar la misma urgencia aparece en esta frase relacionada a las tareas implicadas en el diseño de los Consejos Comunales (diagnóstico, plan y presupuesto comunal): “no perdamos tiempo, ganemos tiempo, traguémonos” (*Aló Presidente* N° 263, 21.01.07).

a denominarse del Poder Popular para la Economía Comunal (MINEC, ver anexo 1.2); y en relación con esta denominación, Chávez expresa:

Lo productivo es esencial, la economía es la economía comunal [...] la economía comunal es esa economía productiva allí en la comunidad pues, por eso es economía comunal, en cada comuna debe haber un sistema económico propio, por supuesto, parte de una red económica productiva, socialista, que satisfaga las necesidades de la comuna, de la comunidad [...] la idea es que en cada comuna vayamos instalando unidades productivas para la economía comunal: plantas, talleres, carpinterías [...]. Y en vez de estar exportando [...] esa materia prima, vamos a procesarla aquí. Claro, en la medida en que vaya incrementándose la producción y la calidad de la producción, una parte de ella irá al mercado, a un mercado impulsado por el Estado socialista. Iremos a colocar eso, a venderlo, bien sea dentro del país o fuera del país, sólo que no es para acumular capital, como en el capitalismo, o para hacer rico a un patrón y explotar a los trabajadores, es para beneficio de todos y para una distribución igualitaria, y para que poco a poco sigamos elevando el nivel de vida de todos y de todas (*Aló Presidente* N° 297, 07.10.07)<sup>63</sup>.

En el marco de la reafirmación del carácter socialista del proyecto bolivariano, y la necesidad de caminar hacia formas de producción socialista y propiedad social, durante 2007 el presidente dedica tiempo en sus intervenciones a las empresas de producción social tecnificadas, que son relacionadas al problema del abastecimiento alimentario, en particular las plantas procesadoras<sup>64</sup>. En ese marco el presidente se interroga sobre las limitaciones del cooperativismo: “El cooperativismo no es el único modo de asociación que requerimos, más bien lo que requerimos es la propiedad social, hay que insistir en eso. El cooperativismo es una figura, pero no es ni siquiera la ideal” (*Aló Presidente* N° 264, 28.01.07).

Respecto del plano de la planificación y la gestión de las políticas, el presidente insiste en la eficiencia y reitera la necesidad de lograr la integralidad de las acciones:

---

63 “Para los consejos comunales yo propongo que cada consejo comunal tenga un comité de economía comunal, así como tiene el comité de salud, comité de tierra urbana, mesa técnica de agua; un comité que pudiera llamarse de economía comunal y al menos estas tres áreas cubriría, abarcaría o dinamizaría. Crear unidades productivas socialistas, unidades de distribución socialista, o socialistas de distribución y unidades de consumo. Producción, distribución, consumo, he allí el triángulo”. Incluye también el intercambio a través de moneda comunal (*Aló Presidente* N° 297, 7.10.07).

64 En el Programa N° 282, del 15 de abril del 2007, realizado en el estado Zulia, se muestran las instalaciones de la Planta de Producción Socialista de Leche Rafael Urdaneta, primera de su tipo.

Vamos a producir todo esto, pero ahí es donde tenemos que ser eficientes señores ministros, gobernadores, los productores; eficiencia, el Che Guevara lo dijo muy claro: 'La Revolución no puede estar reñida con la eficiencia', si algún proceso sociopolítico exige eficiencia es una Revolución, eficiencia en la planificación, porque a veces las fallas están en la planificación y lo que mal comienza mal termina. A veces hay un buen plan, pero luego no le damos viabilidad por incapacidades, porque no vemos los obstáculos, no los conocemos, no estudiamos a fondo las causas, no las atacamos. También hay intereses que atacan nuestros proyectos.[...] el ministro de Agricultura [...] y el ministro de Economía Popular tienen que andar, bueno pues, tiene que ser una fórmula, no puede andar uno por un lado y el otro por otro lado, porque todos tienen el mismo objetivo, lo mismo que Ciencia y Tecnología. Todas estas instalaciones del INCE, todos los núcleos endógenos, Mercal, Casa, la CVA, todo eso tiene que ser un solo sistema. Y de eso ante el país yo soy el responsable; ahora ustedes comparten conmigo esa responsabilidad y todos los que con ustedes trabajen, no puede haber gobiernito por aquí y gobierno por allá, es un solo gobierno la integración de los esfuerzos (*Aló Presidente* N° 264, 28.01.07).

En los programas de 2008 el tema de las 3R: revisión, rectificación y reimpulso del proceso revolucionario, es reiteradamente mencionado. Esta etapa es planteada como un año de relanzamiento de las misiones, entendidas como "estrategias fundamentales no burocráticas". Reconoce que algunas pueden haberse debilitado o burocratizado. En relación con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013, para potenciar el modelo productivo socialista este en el 2008, el presidente Chávez considera necesario avanzar "en la creación de unidades productivas comunales, en la transferencia de poder productivo a las comunidades, en el despertar del potencial productivo de las comunidades", proceso que no excluye a la propiedad privada que se enmarque en la Constitución (*Aló Presidente* N° 299, 6.01.08). Para lograrlo el presidente insiste en la necesidad del trabajo mancomunado entre áreas de gobierno, en este caso entre el MINEC y el Ministerio de la Participación.

Chávez hace referencia a la economía comunal como "microeconomía comunitaria, socialista" originada en las propias comunidades. En esa línea incluye la necesidad de transferir las industrias asociadas al Ministerio de Economía Comunal al Ministerio de Industrias Ligeras: "la economía comunal es ésta de aquí, la microeconomía comunitaria, socialista, que puede muy bien y debe estar conectada con esas Plantas: Plantas de Cemento, Plantas de Alimentos, Plantas de Leche, pero tiene que nacer desde aquí" (*Aló Presidente* N° 307, 16.03.08). De este proyecto forman parte las experiencias piloto de comunas socialistas y su misión específica (Misión 13 de abril).

En un año cuyo inicio se vio muy marcado por el problema del desabastecimiento alimentario, propone que los ministerios de Alimentación, Agricultura y el MINEC trabajen juntos para impulsar la producción y el procesamiento.

Respecto de la naturaleza de la economía social, y de quiénes son sus sujetos protagónicos y las organizaciones en que se apoya su puesta en marcha, la secuencia presentada muestra que, al comienzo de período considerado, el énfasis presidencial se centra en la resolución del desempleo, en tanto problema de las personas, usando como herramienta fundamental la Misión “Vuelvan Caras”. Propone dar un fuerte impulso al microcrédito y a la formación de cooperativas, apoyándolas con subsidios y transferencia de activos. Es una etapa enmarcada en los principios constitucionales, de institucionalización de la economía social/popular vista como una herramienta para la transformación del modelo económico capitalista desde una perspectiva humanista, y en el marco del desarrollo endógeno.

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

Así, el discurso presidencial sobre la economía social transita de la propuesta de una economía abocada a resolver el problema de los sujetos a una cuyo eje es la comunidad; del trabajo cooperativo al cogestionado en empresas y plantas con propiedad social y comunal. La importancia dada en el proyecto bolivariano a los consejos comunales a partir del 2006, como asiento de la participación popular, espacio para el manejo autónomo de las políticas y los recursos, tiene correlato en la visión presidencial sobre la economía social, que pasa a denominarse “economía comunal”. Hacia comienzos del 2008 y de manera incipiente, cuyo desarrollo no es posible aún conjeturar, el presidente Chávez le atribuye a la misma contenidos ligados a la pequeña producción (como “microeconomía

comunitaria socialista”), incluso separando administrativamente la responsabilidad sobre las plantas y empresas de mayor tamaño en un ministerio distinto al MINEC.

Respecto de cómo hacer las políticas, no cambia en el período estudiado la centralidad que tiene en el discurso presidencial la invocación a la integralidad de las políticas; la necesidad de coordinar alrededor de objetivos comunes –como el desarrollo endógeno– las intervenciones de las distintas reparticiones públicas; la planificación basada en buenos diagnósticos y detección de obstáculos para lograr eficiencia en los planes, que se relaciona en 2008 con el proceso de revisión, rectificación y reimpulso del accionar del gobierno, en el contexto del impacto producido por el rechazo al referéndum modificatorio de la constitución en diciembre de 2007.

### ***La economía social en la prensa de oposición***

En el análisis de la exposición de la temática de la economía social en la prensa de oposición, no interesa reconstruir su evolución en el tiempo –como se hizo con el discurso de Chávez– ya que en general las noticias, salvo algunas pocas de opinión, siguen el movimiento de las políticas y, en buena medida, reproducen lo dicho por el presidente y sus funcionarios. En general, lo hacen desde una perspectiva crítica, cuando exceden la simple transmisión de información sobre hechos o dichos específicos<sup>65</sup>. Durante el año 2007 la mayor parte de las noticias enmarcan la temática en las propuestas del fracasado intento de reforma constitucional.

A fin de mostrar la construcción de sentido sobre la economía social desde esta óptica, el acento se pondrá aquí en describir, por un lado, qué tipos de cuestiones son resaltadas y, por el otro, qué tratamiento dan las noticias a aquellas cuestiones que fueron rescatadas en el apartado anterior como centrales en el discurso del presidente Chávez en el programa *Aló Presidente*.

En lo que hace a los temas más reiterados a lo largo de los cuatro años sobre los cuales se cuenta con información sistematizada (ver anexo 1.5), buena parte de los contenidos de las noticias están destinados a tratar acontecimientos puntuales relacionados con la implementación de las acciones de políticas, su cuantificación y déficits. Entre tales acontecimientos figuran los referidos a:

---

65 El siguiente, referido al trueque, es un ejemplo de la forma en que son tratados los temas: “Dos meses atrás, frente a un exaltado grupo de cooperativistas y futuros banqueros comunales, Hugo Chávez develó la nueva arma para derruir la burguesía y el capitalismo: incentivar el trueque. El MINEP ha comenzado a estudiar cómo implementar el trueque solidario en ferias populares y mercados endógenos” (“La revolución promueve el trueque”, *El Universal*, 30.7.06)

- i. la Misión “Vuelvan Caras”; las cooperativas creadas dentro y fuera de esta misión y el monto de subsidios otorgados, tipo y número de activos públicos transferidos, irregularidades detectadas por el gobierno en su funcionamiento (como ausencia de registros contables, no realización de asambleas, etc.), e incumplimiento en la fiscalización;
- ii. las medidas orientadas a la construcción del nuevo modelo económico, en particular en relación con el desarrollo endógeno. Las noticias se ocupan de la creación de núcleos de desarrollo endógeno y fundos zamoranos, expropiaciones de tierras, empresas de producción social, empresas cogestionadas por los trabajadores (Venezolana de Papel/ VENEPA y la industria de válvulas para PDVSA/ INVEVAL), la gestación de mercados de trueque con moneda social, bancos comunales; el rol de PDVSA y su filial PALMAVEN en acciones sociales de impulso al desarrollo endógeno;
- iii. el problema de los buhoneros (vendedores informales) y los intentos de resolución en el marco de acciones de economía popular;
- iv. el paso de la Misión “Vuelvan Caras” a la Misión “Che Guevara”;
- v. la nueva institucionalidad creada por el gobierno de Chávez, sus efectos negativos sobre el gasto público y sus deficiencias operativas. Se volverá sobre este punto más adelante, dada su relación con el análisis de las políticas, que se realizará en el siguiente apartado.

Respecto de las cuestiones cuya centralidad en el discurso de Chávez se presentó en el apartado anterior, interesa detenerse en la visión que transmite el periódico *El Universal* sobre dos de ellos: el desarrollo endógeno y la economía social.

El desarrollo endógeno en una nota de opinión es presentado como dificultosamente explicado por el presidente y sus funcionarios, si bien:

sumando aquí y allá, vemos que no es otra cosa que la vieja política de substitución de importaciones, cosa que contribuyó al pobre desempeño económico del país. Decidieron mantener la tradición de los últimos 50 años con metas de autoabastecimiento alimentario bajo tutela estatal: cero importaciones. Esto, en ningún país se le ocurre a nadie medianamente educado (“Desarrollo endógeno y barbería”, *El Universal*, 06.01.04).

En esa misma línea, se considera imposible enfrentar al mercado global, aunque se reconocen sus efectos negativos. Sin embargo se afirma que:

Así las cosas, el verdadero reto de nuestro tiempo es convertir este fenómeno en fuerza positiva para todas las naciones, evitando así que millones de seres queden condenados a la miseria, a la frustración y al fracaso. La solución no es, en modo alguno, proponer como lo viene haciendo el Gobierno de Venezuela, un supuesto modelo de 'desarrollo endógeno', concebido a espaldas de una realidad inexorable a escala mundial, mientras impulsa una suerte de 'alianza' de países pobres para enfrentar a los ricos, esto es, para retar ineficazmente los efectos de la globalización ("Sobre la globalización", *El Universal*, 01.08.04).

En otras noticias el desarrollo endógeno se relaciona con la creación de ministerios, "la administración paralela a través de las misiones", y de empresas y entes financieros, lo cual tiene como consecuencia el aumento y dispendio del gasto público ("Crean administración paralela", *El Universal*, 03.01.05).

Esto se reitera en la visión del diario sobre la economía social como estrategia en el marco del modelo económico:

Más egresos y controles forman parte del programa de Chávez. El programa de Hugo Chávez tiene como pilar la reforma constitucional para incluir el esquema de economía social. Y la ejecución de los cambios se amparará en un elevado gasto. El modelo que se intentaría aplicar abarcaría el aumento de nuevas formas de producción alternativas a la privada, lo que agrupa la propiedad estatal, las empresas mixtas, las empresas de producción social y los procesos de cogestión. En ese marco, se contempla preservar la propiedad privada regulando las ganancias, y se intentaría restringir la centralización del capital para lo cual se prevé controlar al monopolio y oligopolio ("Construir el modelo de producción social. Más egresos y controles forman parte del programa de Chávez", *El Universal*, 04.12.06)<sup>66</sup>.

En coincidencia con la promulgación de la Ley para el fomento y desarrollo de la Economía Popular, el diario en varios artículos señala que el desarrollo del esquema socialista implicado en estas leyes fue rechazado en el referendo consultivo de diciembre 2007, y cuestiona los efectos que las leyes tendrán sobre el sector privado:

---

<sup>66</sup> Sobre la economía comunal el diario expresa: "Según informó la Agencia Bolivariana de Noticias, el MINEC, la construcción y puesta en marcha de microempresas comunales de propiedad social indirecta, empresas comunales de propiedad social directa, microfinanzas, empresas de distribución socialista y empresas de servicio socialista, constituyen el centro de la transformación ("Darán impulso al desarrollo de la economía comunal. Son prioridades el trueque y la capacitación socialistas", *El Universal*, 06.10.07).

En ese contexto, mientras el entramado legal dictado por el Ejecutivo nacional crea e impone diversas figuras productivas sociales y comunitarias, el existente sector privado debe desarrollar su actividad económica en el marco de intervenciones, regulaciones y controles estatales en diversos ámbitos (“Leyes institucionalizan cambios en el modelo productivo, *El Universal*, 07.08.08).

Las noticias de *El Universal* en relación con lo que se ha denominado más arriba la “nueva institucionalidad” generada por el proceso bolivariano, pueden agruparse en tres grandes bloques temáticos: en primer lugar, un buen número de noticias refieren al permanente proceso de reingeniería institucional en que se mueve el gobierno (modificación de organismos públicos, ya sea por creación de nuevos, desdoblamiento o fusión de existentes, y cambios de funcionarios). En general estas noticias se centran en el costo que esto implica en términos de la constitución de una administración paralela (en especial cuando refieren a las misiones), y en la consecuente incidencia en el gasto del estado:

“Después del 15 de agosto el Gobierno aumentó el desorden burocrático al crear más ministerios, separar a los fusionados y trasladar organismos. En 1999, cuando se inició este gobierno, el propio presidente decidió reducir los ministerios, pero luego de cinco años cambió las estructuras y hasta formó nuevas carteras<sup>67</sup> (“Creación de ministerios aumenta el desorden burocrático”, *El Universal*, 14.09.04).

El diario es particularmente crítico en relación con PDVSA y su rol social:

De acuerdo con los anuncios realizados, Petróleos de Venezuela transformará a Palmaven para constituirla en una filial de desarrollo social que se encargará de regular la inversión social de la industria en los campos, el plan nacional de asfalto y los núcleos de desarrollo endógeno en coordinación con los ministerios de Economía Popular y Producción y Comercio [...] Ex gerentes de la industria petrolera indican que el gobierno maneja a PDVSA como un proyecto político y no como una empresa, se le quita su carácter comercial para convertirla en un ministerio más (“Ejecutivo se financia con bancos y empresas”, *El Universal*, 03.01.05).

---

67 “De los anuncios recientes destacan la formación del Ministerio de la Vivienda, despacho que ya existía antes de 1999 bajo el nombre de Desarrollo Urbano. Este caso fue similar al del Ministerio de Agricultura y Tierras. Hace cinco años esa cartera se unificó con Industria y Comercio para crear Producción y Comercio, y dos años después es separado. El caos es mayor cuando instituciones que estaban en los despachos de Producción, Agricultura, Finanzas, Educación, Salud e Infraestructura ahora serán parte de los nuevos ministerios” (“Creación de ministerios aumenta el desorden burocrático”, *El Universal*, 14.09.04).

Sobre el efecto en el gasto público 2005 de la nueva organización, el diario señala que según la Ley de Presupuesto de dicho año, la partida de remuneraciones refleja un incremento de 26% respecto de 2004. A ello le suma que la partida de Programa Social (que maneja las misiones) tiene un aumento del 73%, y el presupuesto de Petróleos de Venezuela para las misiones triplica lo previsto para el año. La noticia destaca que el gobierno, en la mencionada Ley de Presupuesto, reconoce que los gastos de personal no sólo se incrementan por el aumento de salario, el programa de alimentación y la convención colectiva, sino por el impacto ocasionado, entre otros organismos, por la creación de los ministerios de Economía Popular y de Alimentación (“Crean administración paralela”, *El Universal*, 03.01.05). Varias noticias registran las autorizaciones de créditos adicionales realizadas por la Asamblea Nacional, destinados sobre todo a pagos laborales y también al financiamiento de las misiones (2005)<sup>68</sup> o la creación de microbancos comunales (2006).

Un segundo bloque de noticias apunta al tema del mal funcionamiento del gobierno por incapacidad organizativa<sup>69</sup>, que afecta a las organizaciones de la economía social (por ejemplo, cooperativas que están un año sin empezar a funcionar a la espera del financiamiento estatal, o productores de café que debido a retrasos en la logística de MERCAL no pueden colocar sus productos en esa red). Las noticias destacan también la improvisación en la gestión, del tipo de creación de despachos sin una adecuada inclusión en la programación de gastos,

---

68 Una noticia de 2005 reseña un reporte del Banco Mercantil que estima que el gasto 2005 podría terminar excediendo la meta presupuestaria en casi 30%, debido a la subestimación de los egresos por las transferencias corrientes que superan en casi 70% las previsiones presupuestarias, lo cual ha sometido a la economía a una intensa presión del gasto público, en el cual no es menor el papel de PDVSA financiando programas sociales. Citando textualmente el mencionado reporte, la noticia indica que “si bien las magnitudes involucradas pueden considerarse extraordinarias para los promedios históricos, las desviaciones del presupuesto no son novedad. El marco de reglas institucionales vigente y la manera particular como se relacionan los diferentes agentes públicos entre sí generan incentivos para que el Ejecutivo Nacional tienda a subestimar los ingresos, los gastos y el nivel de endeudamiento. La debilidad institucional relacionada con las actividades de control legislativo profundizan aun más la tendencia a distorsionar y deteriorar la calidad del presupuesto” (“Asamblea ha autorizado créditos adicionales por 14,5 billones”, *El Universal*, 21.11.05).

69 Respecto del Taller de Alto Nivel de la Revolución Bolivariana que reunió alcaldes y gobernadores con el gabinete, la noticia dice: “Trascendió que el jefe de Estado fustigó a algunos mandatarios regionales y locales por la deficiencia en sus gestiones” (“Chávez exige acciones para consolidar la revolución”, *El Universal*, 13.11.04).

o la propuesta de acciones con plazos que técnicamente no podrían cumplirse<sup>70</sup>.

Un tercer bloque remite a cuestiones de falta de control de gestión e incumplimiento de normativas:

Las fallas en la elaboración de las memorias y cuentas de los ministerios impiden la evaluación de las gestiones de los miembros del gabinete del presidente Hugo Chávez. En la sesión de ayer de la Comisión de Contraloría de la Asamblea Nacional, los diputados admitieron las dificultades que confrontaron al momento de analizar esos informes [...] El presidente de la Comisión de Contraloría, Pedro Carreño (MVR), subrayó la necesidad de diseñar un taller dirigido a los altos funcionarios de los despachos para establecer una metodología única en la redacción de los balances. Dijo que de nada sirven 'mamotretos inmensos carentes de metodología', y confesó que esta deficiencia afecta la capacidad de control que sobre los ministerios debe ejercer el vicepresidente, José Vicente Rangel ("Fallas en cuentas impiden evaluar ministerios", *El Universal*, 22.06.06)

*El Universal* remarca que esto atenta contra la transparencia, por no cumplimiento de los procesos licitatorios y falta de evaluación y control de las acciones, y posibilita la corrupción.

## **INSTITUCIONES E INTERVENCIONES PÚBLICAS: EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ECONOMÍA COMUNAL**

### **ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA**

La organización administrativa de la economía social durante el 2008<sup>71</sup>, tiene como antecedente el Ministerio de Estado para el Desarrollo de

---

70 "Ayer se decretó en la *Gaceta Oficial* número 38.762 la aprobación del 'Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social de Transformación de la Economía Informal en la Economía Popular' con lo que se ordena entregar el edificio INCIMAR con todas sus instalaciones terminadas para ser entregado a los vendedores informales que están actualmente ubicados en la Feria de Sabana Grande. De acuerdo con el artículo dos, el plazo para entregar el edificio 'completamente acondicionado' es de 180 días hábiles a partir de la emisión del presente decreto. Sin embargo, al conversar con Erguin Bercera, ingeniero que dirige los trabajos de la edificación, éste aseguró que es imposible entregar el inmueble totalmente culminado en el plazo que establece la *Gaceta*" ("Edificio INCIMAR deberá ser terminado en tres meses", *El Universal*, 07.09.07).

71 En abril de 2009 este organismo fue transformado en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Mantiene la responsabilidad de promover la economía comunal sobre la base del "protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo bajo régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular" e incorpora diversas funciones relacionadas al fomento de la participación ciudadana. Incluye un número muy inferior de entes adscritos respecto de los existentes en la estructura del MINEC aquí analizada <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=3](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=3)> consulta 04.06.2009.

la Economía Social (MEDES). Fue creado en el año 2002 (ver anexo 1.2) como Órgano Asesor de la Presidencia de la República en materia de protección y fomento de la economía social, con la finalidad de promover la economía social y participativa, fortalecer el tejido social-productivo, brindar soporte al desarrollo de la justicia social y el bienestar económico. En el año de su creación se adscriben al MEDES el Instituto Autónomo Fondo Único Social (IAFUS), el Banco del Pueblo Soberano, BANMUJER, FONDEMI y la Fundación Pueblo Soberano. Al año siguiente se le adscribe el BANDES (Argüello, 2005).

En tanto ministerio pleno (en su primera versión como ministerio de la economía popular, MINEP) su creación es anunciada en el Programa *Aló Presidente* del 12 de setiembre de 2004, pocos días después del Referéndum en que se rechaza la revocación del mandato presidencial. El presidente lo considera como integrante de una nueva institucionalidad, resultado de la demolición “del viejo Estado burocratizado, ineficiente, anquilosado, corrupto” que debe dar lugar “al nuevo Estado social de derecho y de justicia” (*Aló Presidente* N° 203, 12.09.04).

Anuncia también la organización que tendrá el MINEP, el cual “va a asumir como tarea fundamental de su existencia la Misión Vuelvan Caras integral de la tierra, la capacitación, la organización cooperativa, el crédito, la comercialización, etc., la microbanca”, y al que se le adscriben el Banco de la Mujer, Banco del Pueblo, FONDEMI, SUNACCOOP, cooperativas, el INCE (“que sería el eje central”), el INDER (Instituto de Desarrollo Rural) (*Aló Presidente* N° 203, 12.09.04).

En marzo de 2007, en el marco del anuncio del “socialismo del siglo XXI” que realiza el presidente Chávez en enero de ese año, el ministerio pasa a denominarse “de economía comunal” (ver anexo 1.2). La denominación de economía comunal –tal como se vio en el apartado anterior– expresa la relevancia que el discurso presidencial da a las comunas y consejos comunales en el direccionamiento del proceso político a partir de 2007. Privilegia la pequeña escala, lo comunitario, lo local como base para la edificación de la sociedad socialista (Freitez, 2007).

No parece sin embargo que el cambio de nombre haya afectado la orientación de las políticas. La modificación del nombre es realizada por el Decreto 5.246, publicado en la Gaceta 38.654 del 28 de marzo de 2007. Las competencias del MINEC según el Decreto 5.246 eran las mismas que las establecidas en el Decreto 3.464 (10/02/2005), incluso continuaban estando referidas al “ámbito de la economía popular”. Hasta un año después del cambio de nombre, en el sitio del MINEC se usaba indistintamente la denominación “economía popular”, “economía comunal” y “economía social”. Posteriormente se ha homogeneizado la denominación de las distintas páginas al nombre oficial de “economía comunal”, si bien las competencias siguen siendo idénti-

cas a las de 2005, con la palabra “popular” cambiada por “comunal” (<[www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve)> acceso 10 de junio de 2008).

El MINEC es uno de los 28 ministerios que componen el poder ejecutivo<sup>72</sup>. La reseña histórica que figura en el sitio institucional lo define como “la instancia coordinadora de las políticas, programas e instituciones orientadas a la transformación del modelo económico capitalista dependiente por un modelo de economía social, cogestio-naria y sustentable. Su objetivo transversal es la consolidación de la Misión “Vuelvan Caras”, así como la rectoría de las políticas vincula-das al desarrollo endógeno y la coordinación con el conjunto de acto-res socioproductivos de los ejes y los polos de desarrollo” (<[www.mi-nec.gob.ve](http://www.mi-nec.gob.ve)> acceso 20 de junio de 2008). Para lograrlo debe garantizar la implementación y articulación de los Núcleos de Desarrollo Endó-geno y los ejes de desarrollo; la inserción y articulación de las coope-rativas; la coordinación de una serie de instituciones de formación profesional, desarrollo rural, microfinanciamiento y cooperativismo; y las relaciones con el resto de actores del entramado socioproductivo de cada una de las áreas o regiones en desarrollo. Para el despliegue de las nuevas políticas que se propone ejecutar el MINEC “requiere de una compleja articulación interinstitucional entre actores sociales e instituciones de diversa naturaleza: oficinas públicas de desarrollo social y económico, misiones bolivarianas, autoridades locales y pe-queña y mediana empresa; así como las comunidades organizadas su-jetos del desarrollo endógeno y las nuevas cooperativas surgidas en el marco de la Misión ‘Vuelvan Caras’” (<[www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve)> acceso 20 de junio de 2008).

La conformación del MINEC a fines de 2008, en términos de las acciones que realiza, se sintetiza en el anexo 1.3. Los aspectos técni-cos de la elaboración de esta información se detallan en el anexo 1.5 destinado a los procedimientos metodológicos.

Una amplia variedad de unidades organizativas componen el ministerio. Está conformado por tres viceministerios dedicados a la formación y desarrollo comunal; al financiamiento y apoyo a la co-mercialización y al desarrollo de proyectos para la economía comu-nal, sobre la base de las comunidades organizadas entendidas como agentes dinamizadores de los núcleos de desarrollo endógeno. Como se observa en los anexos 1.3 y 1.4, además de las numerosas unida-

---

72 En enero de 2008, con la finalidad de mejorar la gestión, Chávez cambió las au-toridades de 13 ministerios, incluyendo la vicepresidencia. Fue justificado con la ex-presión “Menos teoría y más praxis”, en el marco de las llamadas “tres R”: revisión, rectificación y reimpulso de la Revolución Socialista del siglo XXI. En el mes de marzo creó el de la Mujer.

des que dependen directamente del Despacho del Ministro y de los tres viceministerios, forman parte de la estructura del MINEC: (i) las Coordinaciones Regionales (nivel desconcentrado, con dependencia directa del ministro; tienen por finalidad coordinar a nivel de los estados las actividades de las distintas dependencias del MINEC y de otros entes gubernamentales referidas a la misión del ministerio); (ii) en el nivel descentralizado, los entes adscritos (Reglamento Orgánico del MINEC, Gaceta N° 38.846 Decreto N° 5.801, 9.01.07)<sup>73</sup>.

Los entes adscritos son diversos: cinco bancos y fondos dedicados específicamente a distintas actividades de financiamiento<sup>74</sup> (si bien aquellos que no revisten el carácter de bancos o fondos también pueden financiar sus intervenciones); dos fundaciones, una responsable de la “Che Guevara Misión Socialista” y otra de capacitación (Fundación Colombeia); dos institutos, uno de capacitación (INCES<sup>75</sup>) y otro de atención a la pequeña y mediana industria (INAPYMI), y una superintendencia de cooperativas (SUNACCOOP).

Tal como se resume en el anexo 1.3, los destinatarios de las acciones son básicamente unidades económicas de carácter asociativo (entre las que se mencionan cooperativas, empresas familiares, pequeñas y medianas empresas, empresas de producción social, cajas de ahorro, bancos comunales), integrantes de la población económicamente activa (en el caso del INCES), población en condición de pobreza y vulnerabilidad (mujeres, niños, jóvenes y ancianos) y asociaciones comunitarias.

La sistematización presentada en el anexo 1.3 grafica la dimensión de la tarea que representa tratar de articular sinérgicamente los numerosos organismos de promoción de la economía social del MINEC y la diversidad de funciones que cumplen.

Lo hace más complejo el hecho de que el ministerio se haya organizado sobre la base de un conjunto de organismos públicos pre-existentes, algunos de larga data y presencia territorial extendida, como el Instituto Nacional de Capacitación y Educación (INCE, creado en 1959), o la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACCOOP, de 1966). Esto ha hecho que –a pesar de ser nuevo– tenga peso en su

---

73 El mencionado Reglamento define la composición y funciones de las unidades organizativas del MINEC y de las coordinaciones regionales, pero no de los entes adscritos, que aparecen incluidos en las funciones de coordinación, investigación, supervisión, etc. de dichas unidades.

74 Fundamentado en evitar superposiciones, a partir del 18 de julio de 2008 el Fondo Nacional de Crédito Industrial (FONCREI) está sujeto a un proceso de supresión y liquidación de un año de duración, según Decreto Ley N 6.216.

75 El INCE pasó a denominarse Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES).

estructura una burocracia histórica con concepciones arraigadas sobre el sentido de sus funciones, en muchos casos no compatibles con las orientaciones de las políticas bolivarianas. El amplio número de unidades, así como la existencia de varias con finalidades similares (el caso más extremo son las numerosas dependencias que brindan financiamiento) que actúan también sobre similares poblaciones, atenta contra la integralidad de las políticas y la coordinación de las acciones que pretende el presidente.

En diversas oportunidades en el trabajo de campo<sup>76</sup> los funcionarios entrevistados hicieron mención a esta conformación institucional, que deriva en la superposición de sus acciones con las de otras reparticiones del MINEC y de otros ministerios: *“se superponen en información, en temáticas, la gente se cansa de la presencia de los funcionarios”*. Por ejemplo, resulta común asistir a una comunidad a detectar necesidades de financiamiento y encontrarse que otra dependencia había hecho lo mismo días antes. Esto es interpretado como una “sobreoferta” de servicios en una misma población, con riesgo de dejar descubiertas otras. Respecto del microcrédito, en las entrevistas se expresó que la existencia de distintos formatos y requisitos que plantean los diferentes organismos, genera confusión e incluso resistencia a llenarlos en quienes solicitan crédito.

La mudanza de ministros también es señalada como un problema que afecta la gestión (*“cada vez que llega un ministro arranca de nuevo, no queda registro de lo anterior”*)<sup>77</sup>. El cambio en las acciones, que se corresponde a los cambios en los lineamientos de política que se mostraron en el apartado 3.2, también genera en los funcionarios la inquietud de que *“todo se quede en la inmediatez y el tateísmo”*. Las constantes transformaciones de las políticas son consideradas preocupantes en las entrevistas: *“El MINEC perdió un poco el rumbo, se está metiendo con la agroindustria que no le corresponde, también con los consejos comunales, tiene un pie en cada lado y no un protagonismo directo. Fue pensado para el pequeño productor rural y periurbano [...] La Misión Vuelvan Caras fue la mejor acción, pero no hay seguimiento, hay cooperativas de derecho pero no de hecho, no hay capacitación sufi-*

76 El trabajo de campo fue realizado en febrero-marzo 2008 en Caracas y los estados Miranda, Mérida y Zulia (sus características y el listado de entrevistados se detallan en el anexo 1.5).

77 El MINEC ha tenido hasta fines de 2008 tres cambios de ministros desde su creación en setiembre de 2004. En otra entrevista, esta tendencia a la renovación es caracterizada como histórica en el funcionamiento del estado venezolano, y no una particularidad del gobierno Chávez: *“Cuando algo se deteriora se hace de nuevo, nada se mantiene. No sólo lo físico, sino también las políticas. No hay memoria institucional”* (Entrevista con informantes, realizada por la autora para la investigación).

*ciente, la gente no sabe usar las herramientas. Ni siquiera se sabe quién es responsable de lo que ha fracasado. Hay mucha plata puesta que se está perdiendo, se debería ver qué se recupera y qué no anda, pero no perder todo."*

En particular, se destaca el hecho de que la urgencia inicial en la gestación de la Misión "Vuelvan Caras" (sobre lo cual se volverá más adelante) se sigue reproduciendo en buena parte de las intervenciones que se proponen. Se fijan plazos para ponerlas en marcha y se generan expectativas en la población, que luego las instituciones no tienen capacidad para cumplir, ya sea por la permanencia de los problemas históricos de la estructura de la administración pública, o porque las metas no son realistas incluso para una acceitada maquinaria estatal (que se reconoce inexistente). En palabras de un funcionario entrevistado en el Zulia –profundamente convencido de la significación de las políticas que lleva a cabo, y cuya actividad lo relaciona cotidianamente con los integrantes de fundos y cooperativas– esto es expresado del siguiente modo: *"Tenemos que ir rápido, pero no más que lo que soporta la capacidad de la gente y las instituciones. La gente tiene que internalizar las cosas. Si tenemos 100 personas y en la carrera quedaron 60 atrás hemos fracasado. Hay que cabalgar en lo político al ritmo que demanda la gente."* En la misma línea, en una entrevista en Mérida fue señalado: *"queremos meter lo sociopolítico de golpe, la gente te va a creer cuando vea tu presencia, permanencia, cuando el discurso no tiene hechos se pierde [...] estamos quemando, afectando el plan de gobierno, estamos desvirtuando los procesos [...] Parar, evaluar, decidir qué hay que reforzar y reconocer en qué se erró"*.

Respecto de la incidencia de las políticas del MINEC y sus entes adscritos, no se encuentra disponible información oficial que permita cuantificar de manera sistemática el alcance de las acciones, su relación con las metas propuestas y el costo monetario de las mismas. Por tal motivo, sobre la base de los datos de organismos públicos que se ha logrado reconstruir, se intenta aunque sea de manera parcial y limitada, hacer referencia a la magnitud de las intervenciones<sup>78</sup>.

Sobre el peso relativo del conjunto de estas políticas, en el si-

---

78 Se ha decidido no recurrir a la información periodística de la que se dispone en la investigación, que en general refiere a este tema a través de declaraciones de funcionarios, en tanto la comparación de tales declaraciones con los pocos datos oficiales disponibles muestra fuertes inconsistencias. Por esta razón se ha optado por utilizar únicamente las informaciones provenientes de los organismos públicos, ya sea las que figuren en documentos oficiales o son citadas por publicaciones de instituciones reconocidas. Dado su carácter global (el conjunto de la economía social), se excluye de esta consideración la nota siguiente.

tio del MINEC se encuentra una mención para 2007 que lo ubica entre el 5% y 7% del Producto Interno Bruto, sin más aclaración al respecto<sup>79</sup>.

### **LAS MISIONES EN EL MINEC: LA MISIÓN “VUELVAN CARAS”**

La Misión “Vuelvan Caras” (MVC)<sup>80</sup>, posteriormente transformada en la Misión “Che Guevara”, y luego en “Che Guevara Misión Socialista”, ha sido el eje del accionar del MINEC.

Para su comprensión es necesario enmarcarla brevemente en el sentido y naturaleza de las “misiones” en la política venezolana. Éstas son definidas como “estructuras paralelas” por la oposición, o “estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos” por el gobierno (< [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com) > acceso 20 de junio de 2008)<sup>81</sup>. Las “misiones” son una nueva forma de organizar la gestión de las políticas públicas gestada por el gobierno del presidente Chávez.

Como señala Lander, constituyen la respuesta gubernamental ante las dificultades enfrentadas al intentar reorientar la gestión pública a través de las organizaciones administrativas existentes. Se trata de un proceso afectado por un cúmulo de problemas: estructuras estatales ineficientes, sometidas a desvalorización y deslegitimación tanto por los bajos salarios, como por el limitado prestigio y formación profesional de sus integrantes; clientelismo y corrupción; resistencia por parte de la burocracia estatal a muchas de sus nuevas políticas, oposición de sindicatos de la administración pública con hegemonía de los partidos tradicionales. “A partir de la derrota del paro petrolero-empresarial de finales de 2002 y comienzos de 2003, presionado entre otras cosas por la proximidad del referéndum revocatorio al presidente de la República que podía realizarse el año siguiente, el gobierno decide impulsar en forma acelerada una nueva orientación de las polí-

---

79 En: “Ministro Jorge Giordani: economía alternativa tiene un crecimiento importante”, Caracas, 15/8/07, <[www.minec.gob.ve/noticias\\_detalle.php?id=805](http://www.minec.gob.ve/noticias_detalle.php?id=805)> acceso 13 de julio de 2008. Giordani era en ese momento ministro de Planificación y Desarrollo.

80 El nombre “Vuelvan Caras” hace referencia a un hecho histórico de la guerra de la independencia, protagonizado por los lanceros que peleaban bajo las órdenes del general José Antonio Páez. Los integrantes de la misión son denominados como “lanceros” y “lanceras”, y las áreas de acción o “frentes de batalla” son los siguientes: frente Agrícola, Turístico, Industrial, Infraestructura y Servicios (sitio “Misión Vuelvan Caras” <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=24](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=24)> acceso 20 de julio de 2008.

81 Son iniciativas que “cuentan con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de los elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas” <[www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com) > acceso 20 de junio de 2008.

ticas sociales universalistas (reemplazando las políticas sociales focalizadas que se habían generalizado en todo el continente). Se propone igualmente la sustitución de las políticas sociales paternalistas por políticas basadas en la participación [...] Ni las nuevas orientaciones de las políticas sociales, ni mucho menos la urgencia con la cual se buscó implementarlas, parecían posibles con las estructuras administrativas heredadas. Es en este contexto que se inicia el programa Barrio Adentro, que se convierte en el modelo a partir del cual se impulsan sucesivamente nuevas políticas sociales en diferentes ámbitos que reciben el nombre de misiones” (Lander, 2007: 8)<sup>82</sup>.

Al fundamentar la importancia de la Misión “Vuelvan Caras”, Carlos Lanz (2004), relaciona su origen con la búsqueda de la superación de las deformaciones estructurales de la sociedad venezolana (que asocia a la herencia del “Pacto de Punto Fijo”) y en particular de la pobreza de amplios sectores. Teniendo como marco el desarrollo endógeno, la misión se inscribiría en un proceso de transición orientado a construir un nuevo tejido productivo, con otra racionalidad, cuyo móvil no sería la ganancia sino las necesidades colectivas. Lo cual requeriría, para este autor, de la concurrencia de distintas formas de propiedad: estatal, mixta, privada, y colectiva autogestionaria.

Lanz considera que la Misión “Vuelvan Caras” representaba una oportunidad para el cambio de las prácticas del aparato del estado, también a su criterio burocráticas, clientelares, con predominio de la racionalidad técnica sobre los tiempos políticos, con una no adecua-

---

82 A la misión *Barrio Adentro* destinada a la atención de la salud, con el apoyo de personal médico cubano, siguieron misiones educativas: para la alfabetización y estudios primarios (*Misión Robinson I y II*); para realizar y/o culminar estudios secundarios (*Misión Ribas*), para la incorporación de los bachilleres de sectores de clase media baja y los más pobres a estudios universitarios (*Misión Sucre*). Luego se establecieron misiones para cada una de las áreas de las políticas sociales: capacitación para el trabajo y generación de empleo (*Misión Vuelvan Caras*); entrega de tierra y apoyo a los campesinos (*Misión Zamora*); sistema nacional público de distribución de alimentos a bajo precio (*Misión Mercal*); para la atención del campo cultural (*Misión Cultura*); en el ámbito de la ciencia y la tecnología (*Misión Ciencia*); para el registro de la población no documentada (*Misión Identidad*); operaciones para la recuperación de la vista (*Misión Milagro*); en el ámbito ecológico-ambiental (*Misión Árbol*); atención directa de los sectores más excluidos (*Misión Negra Hipólita*); pueblos indígenas (*Misión Guaicaipuro*); atención odontológica (*Misión Sonrisa*); atención a madres más pobres (*Misión Madres del Barrio*); política energética (*Misión Revolución Energética*); y vivienda y redistribución territorial (*Misión Villanueva*) (Lander, 2007). A ellas se han agregado otras (*Misión Piar*, *Che Guevara*, *Miranda*) y varias se identifican por sus diferentes etapas (Gobierno en Línea, <[www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html](http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html)> acceso 20 junio de 2008. Un listado detallado se encuentra en Vera, 2008. Para un análisis de los aspectos positivos y negativos de las misiones, ver Alvarado Chacín, 2004 y 2006, y D’Elía, 2006.

ción de las técnicas y procedimientos administrativos a los postulados constitucionales. Frente a tales problemas propone como criterios hacer rectores de la desburocratización: la simplificación administrativa, la descentralización de capacidad de decisión y funciones, y transferencia directa de recursos a las comunidades y a los sistemas asociativos de la economía social. En su perspectiva la sinergia institucional se debía constituir “en la palanca del desarrollo” de la Misión “Vuelvan Caras”, gracias al “esfuerzo conjunto de todos los organismos del Estado” (Lanz, 2004: 46).

Los objetivos de la Misión “Vuelvan Caras” –al igual que los de las restantes misiones– se orientan a la atención de la población excluida, y en este caso en buena medida por medio de la producción de bienes para el abastecimiento alimentario<sup>83</sup>.

Coincidiendo con los planteos de Lander (2007) sobre las misiones, un estudio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) señala que la Misión “Vuelvan Caras” también se diseñó sobre la marcha en respuesta a la presión social y política sentida por el gobierno para transferir recursos a los más excluidos. Sobre este punto cabe recordar que en el 2004 la tasa desocupación era del 16%, y la de pobreza del 53% (cuadro 3, anexo 1.1). A criterio del estudio esta urgencia inicial dio como resultado “una institucionalidad que reprodujo los vicios y las lógicas burocráticas” de las políticas sociales anteriores (D’Elia, 2006: 75).

Entre los problemas que el estudio encuentra, figura un diseño improvisado y accidentado (por ejemplo, los Núcleos de Desarrollo Endógeno no fueron estudiados de acuerdo con la potencialidad y las necesidades de cada región, poniéndose énfasis en la agricultura, aun en zonas que por sus características no estaban facultadas para esta actividad). Hubo también problemas relacionados con el proceso de capacitación, debidos a la falta de compromiso por parte de los organismos y equipos involucrados, inadecuados recursos de infraestructura de capacitación, no acondicionados para los objetivos que debía

---

83 Los objetivos de la MVC son los siguientes: 1) Desarrollar las potencialidades productivas a nivel regional, municipal y promover el desarrollo territorial. 2) Desarrollar las cadenas productivas de los productos de la canasta básica alimentaria, susceptibles de ser producidos en el país. 3) Establecer las formas de encadenamiento productivo necesarias para minimizar las fuentes de inseguridad alimentaria, desde la economía social. 4) Incorporar a la población excluida (con énfasis en desempleados adultos y mujeres jefas de hogar). 5) Facilitar procesos de formación socio-política y técnico-productivo en función de las competencias requeridas para el desarrollo de las cadenas productivas. 6) Organizar y financiar unidades económicas asociativas que respondan a proyectos socio-productivos municipales. 7) Establecer formas de distribución del excedente de la producción en la sociedad <[www.minec.gob.ve/ contenido.php?id=24](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=24)> acceso 27 de junio de 2008.

cumplir la Misión. La capacitación no fue sistemática ni igual para todos los participantes, debido a que la selección de los instructores no siguió un proceso riguroso. También hubo dificultades para la entrega permanente de materiales de capacitación por irregularidad en el suministro de los recursos, lo mismo ocurrió con la entrega de becas y alimentos a los lanceros/as. También hubo retrasos con el pago a los instructores, los cuales presentaron considerables retrasos, lo que ocasionó protestas de participantes e instructores (D'Elia, 2006).

La forma inicial de operar la misión fue la incorporación de población desempleada en un programa de formación de carácter sociopolítico y técnico-productivo, apoyado en la estructura descentralizada del INCE. Los lanceros y lanceras incorporados recibían una beca por la participación durante el proceso formativo, destinado a generar capacidades para desarrollar proyectos productivos organizados en cooperativas y microempresas, con el apoyo de financiamiento y transferencia de activos públicos.

Al comienzo, la responsabilidad de la gestión de la política de la Misión "Vuelvan Caras" estuvo a cargo del Ministerio del Trabajo (con la atribución de garantizar la beca a los lanceros/as y el financiamiento a los proyectos para constituir cooperativas). Participaron también el Ministerio de Producción y Comercio, responsable de otorgar infraestructura e insumos para la capacitación de los integrantes de la Misión; el Ejército y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). "En la práctica, los tres organismos involucrados no lograron articularse (Ministerio del Trabajo, Ministerio de Producción y Comercio y el INCE). El presidente de la República decidió entonces crear un ministerio específico al cual estuviera adscrita la Misión" (D'Elia, 2006: 60).

En el anexo 1.4 se sistematiza, sobre la base de los documentos oficiales y la normativa en que se apoya, a las distintas organizaciones que forman parte del ámbito organizativo de la Misión "Vuelvan Caras"<sup>84</sup>. Allí participan, con los distintos grados de responsabilidad y funciones que se indican en el anexo, siete ministerios; siete entes adscritos al MINEC, y nueve entes adscritos a otros ministerios, un conjunto mucho más amplio que el original, lo cual amplifica la dificultad para generar sinergia entre las intervenciones de cada uno de ellos.

Respecto de las transformaciones en las orientaciones de las políticas, en las entrevistas fue mencionado que la Misión "Vuelvan Caras" ha ido mutando hacia proyectos de envergadura, en la línea del fortale-

---

84 Para ello se ha adaptado, de manera simplificada, la metodología diseñada por TOP/Tecnología para Organización Pública para la descripción de ámbitos organizativos. Ver anexo 1.5.

cimiento de plantas con el convenio iraní. Esto es producto de un cuestionamiento a las cooperativas, a la asociatividad circunscripta a los asociados, dirigida al mercado capitalista, sin efectos importantes en la comunidad. En una entrevista esto fue expresado del siguiente modo: "Ahora Chávez está viendo la cosa en el contexto político del desabastecimiento, más que para responder al problema del empleo. Más que cooperativas, hay un papel fuerte del estado en las empresas de producción social [...]. Es más estratégico invertir en una plataforma como las empresas de producción social y luego que las pequeñas cooperativas participen en procesos encadenados. ¿Para qué dar dinero para una peluquería cuando hay gente que no toma leche? Con las cooperativas, se avanzara o no, no se iba a resolver el problema de muchos".

Con relación al funcionamiento de la Misión "Vuelvan Caras", las entrevistas registraron problemas similares a los que describen los trabajos citados más arriba. Muchos de ellos siguen presentes y han dejado marcas en los procesos generados. Tanto en el Zulia como en Mérida fue mencionado que la fase de búsqueda de bienes y tierras de propiedad del estado para transferir a los proyectos productivos tuvo fuertes dificultades. En muchos casos los activos registrados eran imposible de incorporar a la producción, ya sea por su localización (en el caso de áreas rurales), o por el costo para adecuarlos en las zonas urbanas. Otro punto destacado en las entrevistas fue la inadecuación entre los objetivos de la Misión "Vuelvan Caras" y la capacitación del INCE, muy ligada a las propias capacidades institucionales históricamente constituidas para dar respuesta a las necesidades de formación de la mano de obra de las empresas capitalistas, y no para el trabajo autogestionario.

Frente a la dificultad de remontar procesos improvisados, fue remarcado que a ello se suma la escasa evaluación de las acciones llevadas adelante. Asimismo la falta de coordinación entre los actores institucionales fue atribuida por los entrevistados tanto a la burocratización como a la celeridad que se trata de imponer a la marcha de las tareas. Desde una perspectiva autocrítica, en general se reconoce una *"gran distancia entre el discurso y la práctica"*, entre la propuesta del presidente y lo que la acción pública logra cumplir.

Junto a lo reseñado, los entrevistados tomaron en cuenta que la respuesta de la población a la creación de la Misión "Vuelvan Caras" desbordó las expectativas y superó los recursos humanos disponibles. El rol de los lanceros fue mayoritariamente destacado en términos de interés, compromiso, empoderamiento, voluntad, politización y forta-

lecimiento del papel familiar y social de las mujeres<sup>85</sup>. El siguiente texto, tomado de una de los entrevistados, es representativo de lo captado en el trabajo de campo: "Pretendemos hacer un proceso que cambie la gente en dos años, se cree que es hacer un proyecto y en un año se resuelve. De todos modos hay una inversión, la plata no se ha perdido si quedó una lección aprendida, una experiencia vivida. No se ha botado la plata si hay un proceso social que se va haciendo y la gente mantiene la esperanza. La gente ahora reclama sus derechos, le demanda a las instituciones." Este reconocimiento a la politización que implica la capacidad de demandar derechos y la consiguiente disposición a hacerlo en una coyuntura en que se percibe la posibilidad de lograr lo solicitado, fue expresado reiteradamente con la frase: *"los líderes comunitarios ahora andan con la Constitución en la mano"*.

La valoración positiva de las acciones se observa también en este testimonio, registrado en un encuentro con cooperativistas de un fundo resultado de distribución de tierras anteriormente públicas. Reconociendo que quienes todavía participan del proyecto son un tercio de los iniciales, y que aún están lejos de alcanzar las metas del proyecto<sup>86</sup>, consideran que los allí presentes: "somos los que tomamos esta oportunidad que nos dio este presidente, que toma en cuenta al pobre, al campesino. Antes era todito para ellos. Hay que volver a ser un país ganadero, agrícola, con cacao, todo se perdió con el petróleo. Tomar esa propuesta del presidente nos motivó." A la pregunta sobre sus expectativas futuras, la respuesta fue: "Que tengamos producción para darle al pueblo, ayudar en la alimentación, para que tengan lo que nosotros tenemos. Que estemos produciendo lo que está propuesto en el proyecto".

Respecto del alcance de la Misión "Vuelvan Caras", la información más actualizada obtenida registra los siguientes datos: 9.624 lanceros/as capacitados en el 2004; 264.720 en el 2005; 274.735 en el 2006; siendo de 134.763 lanceros/as hasta marzo 2007<sup>87</sup>.

Para el periodo 2004/05 se cuenta con información del MINEC

85 Estos aspectos se encuentran también señalados en trabajos sobre las políticas sociales del gobierno bolivariano, entre otros los de Alvarado Chacín (2006), Lander (2004 y 2007), Lacabana y Carriola (2005), López Maya (2006), Jungemann (2008).

86 Fueron mencionadas como razones de la deserción que la tierra en que la cooperativa fue ubicada se encontraba alejada de la localización originalmente prometida cuando realizaron el proyecto en la Misión 'Vuelvan Caras'. También se mencionaron la dificultad para asumir el trabajo agrícola (por parte de sujetos habituados a trabajos y la cotidianeidad urbana), y las exigencias de la vida asociativa y comunitaria, experiencia novedosa para la mayoría.

87 Datos que acompañan el discurso del 2/2/08 del presidente con motivo de los 9 años de la Revolución <[www.minci.gob.ve/doc/9\\_anos\\_de\\_revolucion](http://www.minci.gob.ve/doc/9_anos_de_revolucion)> acceso 27 de junio de 2008. .

que permite precisar que: (i) sobre el total de personas que certificaron la capacitación, el 67% eran mujeres y el 33% hombres; (ii) se conformaron 6.814 cooperativas y se otorgaron créditos a 5.627 de ellas; (iii) el proceso requirió la contratación de 1.546 consultores para formalizar el desarrollo de los proyectos productivos, y de 2.567 facilitadores para realizar el acompañamiento socio-productivo de las cooperativas; (iv) existían 130 Núcleos de Desarrollo Endógeno establecidos<sup>88</sup>.

#### **“CHE GUEVARA MISIÓN SOCIALISTA”**

En el contexto de los cambios en la concepción de la economía social que se registraron en el discurso oficial en el apartado anterior, en setiembre del 2007, la Misión “Vuelvan Caras” se convierte en la Misión “Che Guevara”, orientada al “desarrollo de la conciencia social revolucionaria, que promueve la ética de lo colectivo y el valor del servicio a la comunidad de cara a la construcción del Socialismo del Siglo XXI”, ([www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176) acceso 27 de junio de 2008).

Al igual que la Misión “Vuelvan Caras”, la nueva Misión “Che Guevara” abarca una fase de formación general y técnico-productiva y una de inserción socio-productiva, apoyada en financiamiento y acompañamiento, destinada a “fomentar la creación, desarrollo y sustentabilidad de Unidades de Propiedad, Producción y Distribución Social vinculadas con los planes estratégicos de la Nación, privilegiando el valor de uso y el intercambio solidario en beneficio del colectivo” ([www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176) acceso 27 de junio de 2008).

El objetivo estratégico de la MCG es definido de este modo en el sitio del MINEC:

Diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentables, desarrollando la conciencia ética y moral revolucionarias como factores determinantes en la formación del hombre y de la mujer nuevos, sentando así las bases del proyecto revolucionario bolivariano, garantizando que las potencialidades de los lanceros y lanceras se correspondan con las necesidades formativas de las áreas de influencia, con prioridad en las comunidades más desasistidas y engranados con los proyectos estratégicos de la Nación, convenios internacionales, proyectos y desarrollos de las diferentes instituciones del Estado, gobiernos regionales, municipales, territorios federales, distritos insulares y Ciudades Comunales [www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176) acceso 27 de junio de 2008.

En el 2008 es renombrada como “Che Guevara Misión Socialista”,

---

<sup>88</sup> En [www.minec.gob.ve/contenido.php?id=27](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=27) acceso 15 de julio de 2008.

entendida como “una estrategia política y programática que integra los componentes: de formación técnico-productiva, ético-política y la inserción laboral y/o socioproductiva, con el propósito de contribuir a la conformación de la fuerza productiva nacional para sustituir el sistema capitalista neoliberal por un modelo de economía socialista, sustentado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación “Simón Bolívar” 2007 – 2013”<sup>89</sup>.

Junto con el cambio de nombre se agrega a su cometido: “Promover el proceso de inserción laboral a los Misioneros y Misioneras en las áreas productivas y proyectos estratégicos de la Nación”. “Diseñar un sistema de acompañamiento, seguimiento y verificación permanente del proceso de la Misión que permita generar estrategias para el mejoramiento de las acciones”<sup>90</sup>

No se obtuvieron datos sobre esta misión, más allá de la referencia en el sitio del ministerio sobre expectativas iniciales de una meta de “40 mil lanceros y lanceras, para luego irlo expandiendo hasta 180 mil lanceros y lanceras” en el mismo año 2007<sup>91</sup>. Este dato se sigue manteniendo; se habla de “182 mil misioneros/as”, pero para fin de 2008<sup>92</sup>

## **LAS ORGANIZACIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

De acuerdo con lo descrito más arriba, las formas de propiedad colectiva y social y la organización del trabajo asociativo, cooperativo, auto y cogestionado se expresan espacialmente en un nuevo modelo socio-productivo endógeno, formalizado en los Núcleos de Desarrollo Endógeno.

Las condiciones requeridas para la articulación del desarrollo endógeno con la economía social, y el papel de los Núcleos de Desarrollo Endógeno en la Misión “Vuelvan Caras”, son analizadas por Lanz. Al respecto destaca, entre un conjunto de elementos que deben estar presentes en las áreas en que se conformen núcleos, la presencia de colectivos sociales con “tradición de lucha, acervos culturales y voca-

89 En <[www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve)> acceso 10 de febrero de 2009.

90 En <[www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve)> acceso 3 de octubre de 2009.

91 En <[www.minec.gob.ve/noticias\\_detalle.php?id=762](http://www.minec.gob.ve/noticias_detalle.php?id=762)> acceso 27 de junio de 2008. En otra noticia que figura en el sitio del MINEC se informa que se han incorporado de manera progresiva en las distintas empresas de producción social del territorio nacional a lanceros/as de la Misión “Che Guevara”, y que para principios del año 2008 espera “tener instaladas 35 empresas de producción social donde los lanceros y lanceras sean los protagonistas de la puesta en marcha, para así construir la verdadera producción social de la que hablaba el Che Guevara” <[www.minec.gob.ve/noticias\\_detalle.php?id=879](http://www.minec.gob.ve/noticias_detalle.php?id=879)> acceso 16 de julio de 2008.

92 En <[www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=4&t=77608](http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=4&t=77608)> acceso 4 de febrero de 2009.

ción productiva comprobada”, lo cual implica la pre-existencia a su creación de una base asociativa (cooperativas, comités de tierra, sindicatos agrícolas) así como la disponibilidad de activos o capacidad productiva ociosa o subutilizada (Lanz, 2004: 25).

En el lenguaje del Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013 el desarrollo endógeno es denominado “Desarrollo Territorial Desconcentrado”, fundamentado en el desarrollo sustentable, que:

deberá partir del reconocimiento pleno de la estructura física, socio-cultural, económica, institucional y ambiental actual, identificando acciones que transformen las relaciones históricas de dependencia. Para lograrlo se tomarán en consideración las políticas sectoriales que en el mediano plazo tiendan a demostrarse articuladas para crear redes regionales y destinadas a favorecer la permanencia de las actividades económicas y el mejoramiento simultáneo de las condiciones de vida y sociales de la población, en particular de aquella tradicionalmente excluida<sup>93</sup>.

Según el sitio de PDVSA, empresa que juega un importante papel en estas políticas, el desarrollo endógeno tiene por finalidad otorgar poder a las comunidades organizadas para que generen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de cada una de las regiones, y para ello se cuenta con la infraestructura del Estado abandonada (campos industriales, maquinarias, tierras ociosas, entre otros). En ese marco los objetivos de las políticas de promoción de los Núcleos de Desarrollo Endógeno son los siguientes: organizar a las comunidades; erradicar la pobreza; mejorar la calidad de vida de las comunidades desasistidas y ubicadas en zonas demográficamente desconcentradas; propiciar la desconcentración de la población en el territorio nacional; impulsar una sociedad proactiva y productiva, y restituir el sentido de ciudadanía participativa en las comunidades<sup>94</sup>.

En el momento en que se hizo pública esta política, las gobernaciones estadales y municipios comenzaron a crear núcleos con escaso cumplimiento de las condiciones reseñadas. Frente a esta situación se decidió organizarlos bajo la órbita del poder ejecutivo nacional. En el ámbito del MINEC el organismo responsable es FONENDOGENO. Al momento del trabajo de campo (marzo 2008) este organismo estaba en proceso de diagnóstico de los más de 190 núcleos registrados en la Dirección de Obras NUDE del ministerio, a fin de detectar cuáles

---

93 En <[www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/lineas\\_generales\\_de\\_la\\_nacion.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/lineas_generales_de_la_nacion.pdf)> acceso 13 de julio de 2008.

94 En <[www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=205&newsid\\_temas=92](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=205&newsid_temas=92)> acceso 13 de julio de 2008.

estaban operando y qué problemas presentaban, para potenciar el desarrollo de aquellos con buen funcionamiento.

A continuación se describen las dos organizaciones de mayor desarrollo de la economía social en el proceso bolivariano. Constituyen modalidades con características diferentes en términos de perduración / innovación de las iniciativas: la promoción en gran escala de una experiencia de larga trayectoria como son las cooperativas, y el de una figura novedosa como las empresas de producción social.

Un aspecto a resaltar, que incluye a ambas modalidades, refiere a la alta calidad de la infraestructura y equipamiento, así como la cantidad de recursos técnicos de apoyo con que cuentan las organizaciones de este tipo a las que se accedió en el trabajo de campo. Sumados a los soportes financieros, esto muestra el peso de los recursos públicos involucrados. Un visitante acostumbrado a las condiciones de desarrollo de las experiencias de economía social en diversos países de América Latina no puede dejar de asombrarse gratamente, respecto de la calidad laboral. La misma implica una mejoría en la dignidad del trabajo de los sujetos y, en el caso de un pueblo nuevo ligado a un Núcleo de Desarrollo Endógeno visitado, de sus condiciones de vida.

En la segunda mitad de 2008 los núcleos de desarrollo endógeno comenzaron a ser denominados “núcleos de desarrollo socialista”, definidos como: “espacios territoriales con características específicas y potencial de desarrollo, donde la comunidad se organiza y participa en forma activa para el desarrollo de un proyecto socio productivo integral y sustentable, que coadyuve en el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, tomando en cuenta su memoria histórica y características sociales, culturales, económicas y políticas”<sup>95</sup>.

### **LAS COOPERATIVAS**

De acuerdo con lo que se ha venido señalando en las páginas anteriores, las cooperativas aparecen como unidades económicas fundamentales de la economía social en la Constitución, los planes de desarrollo y en el discurso presidencial entre 1999-2005. Esto se plasma en la normativa. La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, de setiembre de 2001, simplifica y flexibiliza los procesos de creación de cooperativas, estimula su integración en la educación, información y arbitraje, especifica el trabajo asociado y delimita el papel de la SUNA-COOP (Freitez, 2007).

La expansión de las cooperativas da un salto impresionante durante el gobierno del presidente Chávez. Según los datos de la SUNA-COOP, las cooperativas registradas pasaron de menos de 400 coopera-

95 En <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=122](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=122)> acceso 10 de febrero de 2009.

tivas en todo el país en 1998 a 131.050 en el 2006<sup>96</sup> (Alonso, 2007, con datos de SUNACOOOP). El rápido y pronunciado crecimiento de las cooperativas no implica que todas ellas estuvieran en funcionamiento. Según Alonso (2007), se estimaba que un 60-70% de las cooperativas registradas no estaban en actividad. Este autor señala que en el 2006 SUNACOOOP disponía de un listado de 38.224 cooperativas con algún grado de actividad, con las siguientes características: el 53% eran cooperativas de servicio (en orden decreciente: dedicadas a la construcción, mantenimiento y servicios financieros); el 24% de producción (agropecuaria, textil y artes gráficas); el 12% de transporte, y el resto de vivienda, consumo, protección social (prestación de servicios a las comunidades) y bancos comunales, antes de ejecución financiera de los fondos transferidos a los Consejos Comunales (Alonso, 2007).

Las 6.814 cooperativas creadas con el apoyo de la Misión 'Vuelvan Caras' eran poco más del 5% del total de las cooperativas registradas por la SUNACOOOP en el año 2006. El porcentaje es mucho más significativo si se compara las 5.627 que recibieron créditos, por lo cual pueden ser consideradas activas, con la muestra de 38.224: las cooperativas de la Misión "Vuelvan Caras" representan el 15% de ese total.

La diferencia entre el surgimiento mayormente espontáneo y concentrado en pocas actividades y la creación orientada de cooperativas a través de una política, se muestra en la diferente distribución de las cooperativas de la Misión 'Vuelvan Caras' respecto de la reseñada más arriba: el 33% correspondía al frente agrícola<sup>97</sup>, el 26% al de servicio; el 23% al industrial, el 11% al de infraestructura y el 7% al de turismo (porcentajes sobre las 6.814 cooperativas creadas).

Según Freitez (2007) las estadísticas de la SUNACOOOP llevaban el número total a 185.000 cooperativas registradas para abril 2007, integrando alrededor de 1,5 millones de personas. El intenso y elevado crecimiento de las cooperativas llevó a SUNACOOOP a realizar un censo que contabilizó 33.552 cooperativas activas (19% del total)<sup>98</sup>.

Para aproximarse a la cantidad de cooperativas en 2008 se cuen-

---

96 La progresión bianual es la siguiente: 900 cooperativas registradas en total en el 2000; 3.940 en el 2002 y 58.610 en 2004. El año en que se registró una mayor creación fue el 2005 con 41.490 cooperativas (Alonso, 2007 con datos de SUNACOOOP). En el sitio del MINEC y en especial de SUNACOOOP no figuran estadísticas; los listados y censos mencionados tampoco se encuentran publicados (acceso 15 de julio de 2008 y 10 de febrero de 2009).

97 Las cooperativas de producción agrícola MVC representaban el 10% de las 38.334 activas, dato significativo si se tiene en cuenta la prioridad que el gobierno da al abastecimiento alimentario.

98 Se supone que las que no acudieron a censarse no estaban funcionando (Freitez, 2007).

ta con declaraciones del Superintendente Nacional de Cooperativas, Juan Carlos Baute: "las 241 mil cooperativas registradas están clasificadas en 6 actividades productivas, siendo la de servicios la de mayor índice de registro con 147.154; producción, en segundo lugar, con 63.290; ahorro y crédito con 4.130; consumo con 4.013 y, finalmente vivienda con 1.230. Adicionalmente, se le suma la cantidad de bancos comunales registrados hasta el 2008"<sup>99</sup>.

El crecimiento explosivo de las cooperativas fue estimulado por el discurso presidencial, la nueva ley de cooperativas más flexible y menos exigente en requisitos que la anterior; la importante exención impositiva, la oferta de posibilidades de mercado a través de las compras públicas, y de recursos financieros por parte del estado<sup>100</sup>. Estos últimos fueron percibidos más como un subsidio que como un crédito que debía retornarse, en el marco de una cultura rentista (Alonso, 2007), en un país con tradición clientelar del crédito del estado como una dádiva que usualmente no se cancela a pesar del discurso oficial (Freitez, 2007).

Las bajas tasas de actividad de las cooperativas respecto del número de las registradas se deben, según Freitez, a una política, cuyo intenso ritmo con elevadas metas de corto plazo, condujo a una ejecución apresurada "con escaso rigor en el diseño, la coordinación y la preparación previa, más allá de la voluntad o seriedad de sus ejecutores". A ello se suman la debilidad de los instrumentos de apoyo en educación cooperativa y asistencia técnica a los proyectos, las imprecisiones sobre los tipos de unidades que se debían impulsar en un contexto de incertidumbre macroeconómica, los objetivos que debían alcanzar y los encadenamientos más deseables a generar, así como la precarización laboral que ha implicado en muchos casos la subcontratación por el estado (Freitez, 2007: 9-10)<sup>101</sup>.

99 En <[www.sunacoop.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=163:sunacoop-ha-registrado-a-241-mil-cooperativas-a-nivel-nacional&catid=34:nnoticias](http://www.sunacoop.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=163:sunacoop-ha-registrado-a-241-mil-cooperativas-a-nivel-nacional&catid=34:nnoticias)> acceso 15 de julio de 2008.

100 "Existen dos tipos de incentivos para conformar una cooperativa: la exoneración de impuestos y el trato preferencial. Según la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (artículo 89), las cooperativas están exoneradas de pagar todo tipo de impuestos, tales como: el impuesto sobre la renta, impuesto de activos empresariales, registro del acta constitutiva, estatutos y expedición de copias, impuesto al valor agregado e impuesto al débito bancario. En cuanto al trato preferencial, las cooperativas obtienen la adjudicación directa en contratos con el Estado para suministro de bienes y servicios; el otorgamiento de aportes especiales y créditos; la compra de productos por parte de entes públicos y también participan en la gestión de los servicios y empresas del Estado" (D'Elia, 2006: 73).

101 En D'Elia (2006) figura una entrevista con el Superintendente de SUNACOOOP en el momento de la realización de la investigación, quien consideraba como debilida-

Todas estas cuestiones aparecieron en varias de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. En el Zulia, el desborde institucional que implicó el explosivo crecimiento<sup>102</sup> puso en tensión a las instituciones públicas como la SUNACOOOP y la Misión “Vuelvan Caras”, entre las cuales fueron importantes las dificultades para resolver la transferencia de activos que se mencionaron en el apartado anterior. La SUNACOOOP debió lanzar un plan de educación cooperativa como respuesta, y a la fecha de la entrevista estaba realizando un diagnóstico para el relanzamiento de las cooperativas de la Misión “Vuelvan Caras”, que justificaran un nuevo financiamiento.

Los entrevistados que pertenecen al sector cooperativo resumieron su percepción de lo ocurrido en estos términos: *“se conforman cooperativas de derecho, pero no de hecho”*. En palabras de un cooperativista del Zulia: *“la cooperativa tiene valores y principios, que en un taller de plazo limitado no se puede enseñar [...] El cooperativismo es un concepto de vida que no se da en talleres”*.

En otra entrevista, en que también se considera *“asombroso la aceptación del hecho cooperativo con Chávez”* y *“el tremendo esfuerzo realizado en procesos de capacitación”* –en particular en la Misión “Vuelvan Caras”–, se reconoce la distancia entre esto y lo que ocurre en la práctica, atribuido también a la falta de valores cooperativos, difíciles de desarrollar de manera voluntarista en el corto plazo. Al compararlo con la tradición cooperativa venezolana el entrevistado plantea que el *“viejo cooperativismo”* operaba a la inversa: *“primero hay que formar cooperativistas, para que ellos puedan formar luego las cooperativas. Ahora se crean cooperativas”* (Entrevista con informantes, realizada por la autora para la investigación).

### **LAS EMPRESAS DE PRODUCCIÓN SOCIAL**

En las páginas anteriores se describió en qué consisten las empresas de producción social, de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2007-2013, y la forma en que son consideradas en el discurso del presidente.

---

des del proceso el uso de cooperativas como mecanismos de flexibilización laboral, el trabajo no asociado, las exclusiones ilegales, la gestión administrativa deficiente, la toma de decisiones unilaterales, la precariedad de integración, tanto a lo interno como a lo externo de las cooperativas y la falta de mecanismos de seguimiento al funcionamiento de las cooperativas.

102 Un cooperativista entrevistado en el Zulia, además de reconocer la importancia de la ley menos restrictiva, lo refirió de esta manera: *“Cuando el presidente habló de las cooperativas en cuatro Aló Presidente, las colas llegaban hasta la puerta para saber qué era un cooperativa, hubo una respuesta inmediata y abrumadora, que mostró la magnitud de la capacidad de convocatoria del presidente”*.

De acuerdo con la información brindada por PDVSA pueden registrarse como empresas de producción social “aquellas unidades de producción de bienes, obras y servicios, constituidas bajo la figura jurídica que corresponda, con la particularidad de destinar sus ganancias a un reparto igualitario entre sus asociados, esta condición debe estar expresada en el documento constitutivo”. Para ello deben cumplir con las siguientes condiciones: “Participar en los Proyectos de las Comunidades a través de aportes al Fondo Social de PDVSA o mediante la prestación de bienes y servicios”, y “contribuir al desarrollo de Empresas de producción, distribución y servicio comunal”<sup>103</sup>.

Las condiciones para registrarse como empresas de producción social incluyen: presentar la Oferta Social en los Procesos Licitatorios; desarrollar y acompañar a empresas pequeñas y empresas de producción social (apoyándolas con el desarrollo de sistemas, tecnologías, y establecer programas permanentes que permitan la inserción de estas empresas en el sistema productivo); formar consorcios con empresas medianas y empresas de producción social, a los fines de fortalecerlas tecnológicamente, permitiendo un Valor Agregado Nacional Incremental y una mayor inserción en la solución de necesidades vinculadas a las áreas operacionales del sector petrolero; contribuir al desarrollo de Empresas de producción, distribución y servicio comunal.

La forma de distribución del excedente en las empresas de producción social es la siguiente: 1º) fondo para Auto-sustentación; 2º) fondo Laboral; 3º) fondo para Programas de Desarrollo Social; 4º) fondo para la Promoción de Nuevas Empresas de Producción Social y Unidades Productivas Comunitarias; 5º) distribución de excedentes a los propietarios colectivos del patrimonio. Se aclara que la conformación y funcionamiento de los modelos organizativos es acompañado y supervisado por el Ejecutivo Nacional<sup>104</sup>.

Para Freitez (2007) el punto de partida de la conformación de empresas de producción social ha sido la inducción de las grandes

---

103 El Fondo Social de las empresas de producción social tiene como finalidad recibir los aportes provenientes de las empresas registradas en el Registro de empresas de producción social (REPS) destinado a desarrollar proyectos en beneficio de las comunidades. Dicho Fondo “será objeto de administración a través de una entidad fiduciaria, para lo cual deberá celebrarse el respectivo contrato de fideicomiso. Los Proyectos a ser financiados por el Fondo serán identificados por los respectivos Gabinetes Móviles y aprobados por el Ejecutivo Nacional. El aporte al Fondo Social se determinará con arreglo a un porcentaje mínimo de los montos contratados, según una escala predeterminada” <[www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsidobj\\_id=1546&newsid\\_temas=200](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsidobj_id=1546&newsid_temas=200)> acceso 13 de julio de 2008.

104 En <[www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsidobj\\_id=1546&newsid\\_temas=200](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsidobj_id=1546&newsid_temas=200)> acceso 13 de julio de 2008.

empresas del Estado, utilizando la capacidad de contratación pública, para que empresas contratistas “migren” hacia esta forma. Ante la falta de un marco jurídico específico que las respalde y la complejidad que representa un proceso de este tipo, considera que la figura está resultando más pertinente para inducir a empresas privadas a asumir prácticas de responsabilidad social empresaria vía aportes a los Fondos Sociales, siendo mucho más complicada la inducción en lo referente a garantizar la distribución de sus excedentes y la mayor participación de los trabajadores en la gestión.

No se ha encontrado información que permita aproximarse a una cuantificación sistemática de las empresas de producción social, su evolución y desarrollo en los distintos organismos públicos que intervienen en su promoción. En el portal de las empresas de producción social de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG– Ministerio PP para las Industrias Básicas y Minería) se dispone de un mapa con 163 empresas de producción social operativas que benefician de manera directa a 1200 emprendedores. Esta cifra está de acuerdo con el “Informe General y por Empresas, 9na. Auditoria a empresas de producción social”, realizada a las empresas de producción social promovidas por la CVG y sus empresas tuteladas al 30 de noviembre del 2007<sup>105</sup>. El informe señala que hasta ese momento se habían constituido 312 empresas de producción social. De ellas la Gerencia General de Desarrollo Social de la CGV propuso dejar fuera de la auditoría 51 empresas de producción social y 482 emprendedores en razón de diversos problemas detectados; de las 261 restantes, se encontraron en funcionamiento 163 empresas de producción social<sup>106</sup>.

El Informe describe los puntos de relevancia detectados en la evaluación de desempeño de las empresas de producción social desde setiembre 2005/noviembre 2007<sup>107</sup>. Los organiza en tres problemas de distinto orden, relacionados con:

i. *El modelo de empresas de producción social: “carece de un marco*

---

105 El Informe aclara que hasta ese momento se habían constituido 312 empresas de producción social. De ellas la Gerencia General de Desarrollo Social de la CGV dejó fuera de la auditoría 51 empresas de producción social y 482 emprendedores en razón de diversos problemas detectados. De las 261 restantes, se encontraron en funcionamiento las 163 mencionadas.

<[www.cvg.com/espanol/portal\\_eps/descargas/INFORMEGENERALYPOREMPRESAS\\_9naAuditoriaEPS.xls](http://www.cvg.com/espanol/portal_eps/descargas/INFORMEGENERALYPOREMPRESAS_9naAuditoriaEPS.xls)> acceso 13 de julio de 2008.

106 En <[www.cvg.com/espanol/portal\\_eps/descargas/INFORME\\_GENERAL\\_Y\\_POR\\_EMPRESAS\\_9na\\_AuditoriaEPS.xls](http://www.cvg.com/espanol/portal_eps/descargas/INFORME_GENERAL_Y_POR_EMPRESAS_9na_AuditoriaEPS.xls)> acceso 13 de julio de 2008.

107 Una perspectiva similar sobre los problemas de las nuevas experiencias productivas se encuentra en Alonso (2007).

- jurídico que regule (su) funcionamiento; no existe una vinculación entre empresas de producción social en función de formar un circuito para que logren resolver en conjunto lo que se les dificulta hacer de manera individual; no se ha creado el fondo social para apoyar la ejecución de proyectos en las comunidades; no se tiene un enlace de los circuitos de empresas de producción social entre sí, con la comunidad y el fondo social para dar forma a una red de producción social, capaz de transformar éstas en elementos concatenados que conformen una plataforma auto sustentable y sostenible en el tiempo y el espacio; en general, el encadenamiento y la vinculación de la actividad productiva con los entes comercializadores no está desarrollada; la promoción de empresas de producción social capaces de transformar materia prima, generada de las empresas básicas, es pobre”;
- ii. *La ética y compromiso de los emprendedores:* “la formación socio-política impartida hasta ahora, no ha logrado establecer la base filosófica de la gestión, ni consolidar la garantía del éxito; no se ha protocolizado el compromiso social, ni reforzados adecuadamente los principios rectores y los valores de las empresas de producción social como “células” transformadoras del modelo socio productivo; persiste una cultura de individualismo egoísta entre los emprendedores; en algunos casos se presenta la codicia personal y afán de lucro desmedido”.
- iii. *El acompañamiento y asistencia técnica:* “existe deficiencia en la provisión de acompañamiento y asistencia técnica a los emprendedores de las empresas de producción social; no se han estandarizado los procesos asociados a la asistencia técnica a las empresas de producción social, estableciendo las normas y procedimientos para la ejecución de las fases de orientación, formulación del plan de desarrollo endógeno, instalación y puesta en marcha de la unidad productiva, así como los procesos transversales de formación, capacitación, planificación, control y seguimiento; no se ha diseñado e implantado un plan general de formación y capacitación para los emprendedores de las empresas de producción social”<sup>108</sup>.

Para mediados del 2008 el sitio del MINEC contaba también con una sección dedicada a las “Empresas de Producción Social”; sin embargo al ingresar al contenido del mismo, las empresas de producción social se denominaban “Empresas de Propiedad Social”<sup>109</sup>. Las mismas

108 En <[www.cvg.com/espanol/portal\\_eps/descargas/cuadros\\_comparativos.pdf](http://www.cvg.com/espanol/portal_eps/descargas/cuadros_comparativos.pdf)> acceso 13 de julio de 2008.

109 “Las Empresas de Propiedad Social son entidades económicas destinadas a la

pueden ser constituidas en dos formas básicas: como “empresas de producción social Indirecta: Son operadas por el Estado, en representación de la comunidad, que a su vez tiene participación activa desde el comienzo, mientras se le transfiere paulatinamente el control de la empresas de producción social [o como] Empresas de producción social Directa: Formadas por la comunidad organizada (conjunto de empresas familiares o comunitarias, asociaciones productivas, mutuales, cajas de ahorro, etc.)” <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185)> acceso 13 de julio de 2008. Sin precisiones adicionales se menciona que, para consolidar una empresa de producción social, debe existir la participación de Unidades de Producción de Bienes Comunitarios, Unidades de producción de Servicios Comunitarios, Consejos Comunales y Consejo de Trabajadores. Los pasos para constituir las son:

En el caso de empresas de producción social de Propiedad Social Indirecta: “La empresa de producción social establece una relación laboral con los ciudadanos y ciudadanas que pasan a ser trabajadores y trabajadoras, a quienes se les brinda formación sociopolítica. Posteriormente los trabajadores y trabajadoras (o productores y productoras) se organizan en unidades asociativas. Una vez establecidas las unidades colectivas, se inicia la transferencia de acciones a los trabajadores y trabajadoras, de manera progresiva. Si la empresa de producción social se convierte en una unidad estratégica, el Estado conservará amplia mayoría accionaria.”

En el caso de empresas de producción social de Propiedad Social Directa: “surgen por autodeterminación de las poblaciones que se organizan y asumen su autogobierno. Generalmente se forman bajo las figuras de cooperativas de trabajo”<sup>110</sup>.

En el mencionado sitio se indicaba también que a través del MINEC se había llevado a cabo la instalación y puesta en marcha de siete empresas de producción social de propiedad social indirecta, por medio de la transferencia tecnológica y el apoyo de la República Islámica de Irán (Convenio Irán-Venezuela). Cuatro son procesadoras de leche

---

producción de bienes o servicios, con la particularidad de que en ellas el trabajo tiene significado propio, no alienado (la orientación de trabajo está estrechamente ligada a la vida comunitaria) y auténtico. En ellas no existe la división jerárquica del trabajo y se autodetermina la distribución de la riqueza generada (a través de asambleas de trabajadores). Son autosustentables con igualdad sustantiva entre sus integrantes, quienes realizan y ejecutan la planificación, participando de forma activa y protagónica. Las distintas Empresas de Producción Socialistas no compiten entre ellas, por el contrario, se complementan para alcanzar el bienestar colectivo” <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185)> acceso 13 de julio de 2008.

110 En <[www.minec.gob.ve/ contenido.php?id=185](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185)> acceso 13 de julio de 2008.

(en Apure, Anzoátegui y Zulia), una de maíz (Yaracuy) y dos producen piezas plásticas para los sectores salud, construcción y hogar (Carabobo y Miranda) A fines del 2008 la información del MINEC agregó una planta procesadora de maíz, lo que llevó a 8 el número de empresas, y anunció la pronta inauguración de 23 plantas, varias de leche, a la vez que agregó el rubro de autopartes<sup>111</sup>.

En el discurso de los entrevistados en el trabajo de campo no se registra la distinción entre empresas de producción/propiedad social, siendo utilizada la primera denominación. Parte de los problemas reseñados en el Informe de Auditoría de la CVG aparece en las entrevistas. En el caso de una planta procesadora de leche, que estaba funcionando a 10/15% de su capacidad potencial de procesamiento diario de leche, un impedimento fuerte refiere a la dificultad de articular los diferentes agentes que deben, por un lado, abastecer y por el otro, formar parte de la cadena de comercialización. Esta dificultad es pensada por los entrevistados como un desfasaje entre los tiempos requeridos para el proceso técnico de instalación de la planta y el proceso social de constituir el actor colectivo capaz de llevarla adelante en un contexto de desarrollo endógeno: "Las empresas de producción social, núcleos de desarrollo endógeno, fondos sin la gente participando no van a tener éxito, eso necesita tiempo y oportunidades", que en este último caso refieren más a la organización que a los recursos brindados por el Estado. Se reconoce también que la capacitación y asistencia técnica ha sido limitada y poco adecuada en función de las condiciones de partida de los emprendedores: "un problema es que se le está dando a las comunidades y a la gente demasiadas responsabilidades, cuando no tienen todavía capacidades para resolverlas."

En el trabajo de campo se vio reflejada también la dificultad para articular cooperativas y empresas de producción social en redes y cadenas productivas en el marco de una economía alternativa, incluso en el espacio de los Núcleos de Desarrollo Endógeno. En buena medida estas últimas organizaciones funcionan independientemente, sobre todo cuando son escasos los contactos con las comunidades locales.

Por el contrario, en las entrevistas no se mencionan problemas de participación, ética y compromiso cuando las experiencias de constitución de empresas de producción social son producto de la movilización social. Éste es el caso de INVEVAL (industria de válvulas para PDVSA) recuperada y cogestionada por los trabajadores luego de una lucha de tres años. Desde su expropiación y la entrega a los trabajadores en diciembre de 2005, los trabajadores recuperaron la infraestructura de la empresa, repararon los equipos deteriorados y pu-

111 En <[www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185](http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=185)> acceso 14 de febrero de 2009.

sieron en marcha el proceso productivo. Con 62 trabajadores (como empresa privada llegó a tener 300), aún no está en producción plena y todavía está subsidiada por el gobierno. Sin embargo sus integrantes expresan su decisión de continuar en la tarea, cumplir con los planes de producción que se han fijado, ampliar la experiencia a nuevos trabajadores, avanzar en la renovación de equipos y en la adquisición de capacidades técnicas, de gestión y formación política, a la vez que manifiestan un fuerte involucramiento con la comunidad. En las instalaciones acondicionadas se ha incorporado la comunidad a través de las misiones educativas Robinson y Ribas, a la vez que los miembros de la empresa reciben formación de la Universidad Bolivariana de Trabajadores (UBT)<sup>112</sup>. El compromiso con el proceso político y la cogestión, con mayoría de propiedad estatal, es defendido y valorado en tanto: “la empresa debe ser de toda la sociedad y eso lo permite el estado, con este presidente”.

Es relevante la diferencia que los entrevistados observan entre lo que denominan “experiencias endógenas” (surgidas desde la base) versus “las implantadas”, cuya gestación es definida predominantemente por y desde las oficinas gubernamentales.

Las cooperativas, empresas de producción social y núcleos de desarrollo endógeno que se han generado a partir de alguna experiencia previa de organización, sobre la base de colectivos integrados en luchas sociales y políticas anteriores con arraigo en los espacios locales que se han visitado, muestran –con mayores o menores dificultades– condiciones actuales y potencialidades de desarrollo futuro promisorias.

Un ejemplo de esto es el caso de una organización en el Zulia, que empezó siendo una cooperativa, constituyó una empresa de producción social y un núcleo de desarrollo endógeno, y pasó luego al Consejo Comunitario Agroalimentario. El proceso se remonta al 2003, con la formación de las primeras cooperativas, aunque está inserto en un grupo promotor y en una comunidad con una trayectoria organizativa mucho más larga. Han logrado conformar una cadena que va desde la producción de los insumos hasta la comercialización de embutidos, que agrupa a 14 cooperativas y 120 familias. A partir del 2005 cuentan con financiamiento de la Corporación Venezolana de Petróleo, y antes habían recibido un crédito de FONCREI. El grupo entrevistado manifiesta un gran realismo respecto de lo que implica la “pelea

---

112 El 51% de las acciones pertenecen al estado (representado por la Corporación de Industrias Intermedias de Venezuela S.A./Corpivensa) y el 49% a los trabajadores. La forma jurídica es la cooperativa y el órgano resolutorio es el Consejo de Fábrica. En “Inveval: Una muestra de la viabilidad del modelo cogestionario”, Agencia Bolivariana de Noticias 16/03/2007 <[www.abn.info.ve/go\\_news5.php?articulo=86093&lee=18](http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=86093&lee=18)> acceso 13 de julio de 2008 y notas de campo.

con el burocratismo” y la corrupción tanto privada como pública, y la cantidad de dificultades que enfrenta un proyecto de este tipo. Junto con una profunda convicción respecto del sentido de lo que hacen: “hemos hecho infinidad de cuestiones a nivel de la comunidad; si el día de mañana llega el estado y dice que esto tiene que ser de todo el mundo, será de todo el mundo. No le tenemos miedo a la propiedad colectiva”. A la pregunta sobre sus expectativas sobre el futuro, la respuesta fue que dentro de dos años esperan encontrarse: “Con gente más capacitada, con mucha gente feliz con trabajo, pero también con muchos problemas”.

El reconocimiento de la fortaleza que implica la existencia de aprendizajes previos para la apropiación colectiva de las nuevas políticas que impulsa el gobierno, fue observado también en un área rural visitada en Mérida. La incorporación y aprovechamiento de las distintas misiones, como la “Ribas” y “Barrio Adentro”<sup>113</sup>, la conformación del Consejo Comunal, el haberse registrado como Banco Comunal y estar administrando y gestionando exitosamente obras de infraestructura, es vivido como factible y sin un enorme esfuerzo (como el que deben realizar otras comunidades cercanas), a partir de la práctica y el conocimiento adquirido por haber conformado durante muchos años una Caja Rural. El valor de esta experiencia organizativa anterior fue expresado de este modo: “Si nos hubieran dado todo para el Consejo Comunal, no hubiera funcionado sin las raíces bien buenas que nos dio la Caja Rural.”

### **ALCANCES Y DIFICULTADES DEL PROCESO VENEZOLANO: LA ECONOMÍA SOCIAL POR AHORA**

*“Inventamos o erramos”* (Simón Rodríguez)

*“Debe ser un trote toda revolución, no puede ser al paso, tiene que ser al trote siempre”*

(Aló Presidente N° 252, 9.04.06)

*“Hay que cabalgar en lo político al ritmo que demanda la gente”*

(Entrevista en el Zulia, marzo 2008)

En la introducción se señaló que, en años recientes, se observan en América Latina procesos políticos nacionales con novedosas formas de organización y prácticas sociales que ponen en cuestión el orden

<sup>113</sup> Un médico cubano vivió durante un año en la casa de una de las líderes locales entrevistada, y su subsistencia fue cubierta con el aporte de los vecinos.

neoliberal imperante en el último cuarto del siglo pasado (con peso excluyente en su última década).

No se propone aquí discutir si efectivamente las medidas que se están tomando garantizan el camino hacia el “socialismo del siglo XXI” que postula el presidente Chávez. Siendo claro que la Venezuela del 2008 no es un país socialista (ni desde alguna ortodoxia marxista, ni desde el propio discurso del presidente), con los datos aportados puede afirmarse que se están realizando transformaciones muy fuertes en términos de intervención pública sobre el modelo de acumulación e inversión social, con efectos sobre las condiciones de vida de sus habitantes; y a la vez se están gestando formas de organización del trabajo, la producción y la propiedad alternativas al capitalismo.

Sin pretender responderlas de manera exhaustiva ni reiterar lo ya expresado, las conclusiones de este capítulo se organizan siguiendo las preguntas que orientan la investigación en la que se basa este trabajo, para finalmente volver a la cuestión de la construcción de sentidos alternativos a los del periodo de auge neoliberal.

#### **SOBRE LAS POLÍTICAS**

Este punto refiere a la pregunta: ¿cuáles son las características centrales de las políticas de promoción de la economía social en Venezuela?

Las páginas anteriores muestran, en primer lugar, que en la Venezuela bolivariana se ha producido un fenomenal desarrollo de instrumentos normativos y de política con miras a constituir la economía social como un sector que podría jugar un papel relevante en una economía mixta, disputando y compartiendo espacios con la economía pública y la privada. Dentro de América Latina, es sin duda el país que más ha avanzado en tales instrumentos, con una creatividad apreciable, que honra la máxima de Simón Rodríguez que encabeza este apartado. Aunque no se cuenta con datos para demostrarlo, es posible que éste sea el país que más recursos haya destinado a este tipo de políticas en términos relativos a su PBI, ingreso y población.

Si bien se suele hacer mención a la imprecisión de algunas de las normas, en segundo lugar éstas muestran también que, de todos modos, lo logrado se encuentra lejos de lo que la normativa habilita, las propuestas de las políticas posibilitan y el discurso oficial prefigura. Varias razones explican esa distancia entre el discurso y la práctica. Como gran marco se encuentra la propia naturaleza (de extrema conflictividad) de los procesos que se proponen las transformaciones sociales profundas. Las mismas requieren de-construir sistemas de poder e intereses a todos los niveles, a la vez que se intenta generar

otros nuevos. La intensa polarización política de la sociedad venezolana, sobre la cual da cuenta la secuencia de golpes militar y patronal y procesos revocatorios, así como la propia dinámica del movimiento político bolivariano y sus líneas internas, ha marcado el carácter de las acciones, los avances y detenciones respecto de la concepción del modelo en los diez años transcurridos.

Más ligadas al objeto de este estudio, otras razones deben buscarse en las propias políticas y la forma en que han tomado en estos años. Aunque se hará referencia a esto en el capítulo final, con fines analíticos se hará aquí abstracción de cuestiones tan centrales como la viabilidad del proceso sin una renta petrolera excepcional como la existente en el periodo estudiado o una situación geopolítica favorable, para centrarnos en las nuevas políticas y su institucionalidad. Desde esta perspectiva se sostiene que, aún cuando este escenario se mantuviera relativamente controlado –lo que pone en duda la crisis mundial y sus efectos sobre el precio del petróleo– buena parte de las cuestiones que se indicarán a continuación seguiría presentes.

Para situar las características del proceso analizado se recurrirá a la observación del funcionamiento del estado venezolano en contrapunto con el de otros países de la región, desde la experiencia histórica que brindan los estudios de políticas públicas.

Conformar la nueva institucionalidad que sustente el estado social, expresión de la democracia participativa y protagónica que postula la Constitución, se enfrenta por una parte con la trama de poder e intereses del aparato del Estado –cuya manifestación más emblemática lo constituía la “tecnocracia” de PDVA– y, por la otra, con los funcionamientos típicos de las burocracias estatales latinoamericanas, mucho más orientadas a la auto-reproducción que al cambio.

Características comunes a todas ellas y muy presentes en la administración pública venezolana son las ya citadas: ineficiencia, deslegitimación, baja profesionalización, clientelismo, corrupción, predominio de la racionalidad técnica sobre los tiempos políticos, innecesaria complejidad administrativa, no descentralización de capacidades, funciones y decisiones, falta de coordinación y sinergia entre instituciones (Lander, 2007; Lanz, 2004).

Haber creado las misiones como *by-pass* a las estructuras burocráticas (Lander, 2007), fue sin duda una respuesta inteligente en el 2004, momento de enorme riesgo para la continuidad del proceso bolivariano. Puede señalarse, para los que centran la crítica a este tipo de políticas en su carácter de administraciones paralelas (de los cuales es vocero el diario *El Universal*, de acuerdo con lo registrado más arriba), que los “fondos sociales”, que fueron una de las estrategias

impulsadas por los organismos de financiamiento en los años '90 para gestionar las políticas asistenciales focalizadas, no difieren en lo que hace a su constitución como organismos autónomos de las burocracias de los ministerios<sup>114</sup>.

Lo que no resulta plausible en términos de la eficiencia que preocupa al presidente Chávez es la multiplicación de organizaciones responsables de las acciones de economía social<sup>115</sup>. La preocupación por la articulación ha ocupado una parte importante del análisis de políticas públicas. En particular en las políticas sociales, en América Latina desde hace varias décadas se sostiene la necesidad de intervenir de manera integrada para atender problemas sociales que son multidimensionales: el de la pobreza es uno sobre los cuales más se ha producido al respecto.

Hay también disponible en la región una amplia literatura que diagnostica la dificultad de coordinar políticas públicas y generar integralidad en las acciones, que –en menor medida– es acompañada por un catálogo de recetas para solucionar el problema (por ejemplo, fondos sociales, ventanillas únicas).

En términos del diagnóstico realista de los políticos y estudiosos del tema citados en las páginas anteriores y la experiencia de gestión registrada en la literatura, se puede decir que si resultaba difícil articular tres ministerios en los orígenes de la Misión “Vuelvan Caras”, iba a resultar más complejo coordinar –incluso desde uno específico como el MINEC– la participación de un número tan grande de ministerios y entes adscritos a ellos (listados en el en el anexo 1.4). Este problema está destacado con apreciable capacidad autocrítica por los entrevistados en el trabajo de campo.

A esta multiplicación, con superposición de las acciones, se le suma el cambio recurrente de orientaciones de políticas (y de funcionarios). Comenzar de nuevo con cada cambio de gobierno es asimismo una característica de la política latinoamericana, lo que ha llevado a la discusión sobre la necesidad de constituir algunos grandes temas

---

114 Como fue señalado en un trabajo anterior para el caso de Argentina, en los años '90 las “nuevas políticas sociales” con financiamiento externo fueron gestionadas en forma de proyectos o programas especiales, por fuera de las estructuras de línea de los ministerios nacionales y provinciales. Propuestas como el modelo de la nueva gestión (ágiles, flexibles, no burocráticas, altamente profesionalizadas) han terminado constituyendo de hecho unidades permanentes con personal contratado de larga duración, mejor remunerado en los comienzos del proceso que el de planta, situación que se ha deteriorado con el correr de los años, pero sin beneficios sociales y sujeto a condiciones de inestabilidad, hecho especialmente sensible en coyunturas de cambios electoral (Hintze, 2006).

115 Adicionalmente a las políticas del nivel central reseñadas, las gobernaciones y municipios tienen a su vez programas específicos, que en algunos casos replican los de nivel nacional con otro signo político.

como “políticas de estado”, cuya perduración sea independiente de los recambios de gobierno.

En Venezuela, para el caso de las políticas de economía social revisadas, esto ocurre dentro de un mismo gobierno, en el marco de las mutaciones de su política en un proceso de innovación permanente. La necesaria urgencia en las realizaciones que requieren los procesos políticos de transformación intensa y la aceleración de la marcha de las acciones que imprime el presidente hacen que la nueva institucionalidad que se intenta generar reproduzca este comportamiento en lo que hace a sus novedosas propuestas, desechando lo que se supone que no funciona sin, aparentemente, haberse preguntado por qué no funciona, y en cuáles condiciones sí podría hacerlo.

El análisis presentado más arriba muestra que la presión de los tiempos políticos debería establecer una relación más virtuosa con los tiempos técnicos necesarios para el aprendizaje institucional<sup>116</sup>. El mismo requiere generar herramientas políticas, metodológicas y técnicas para dar respuesta al desafío de la gestión de la innovación que promueven las políticas. A pesar de lo que sostiene la supuesta asepsia de la tecnocracia neoliberal, no hay procedimientos ni tecnologías de gestión independientes de las concepciones políticas que los orientan. Aceptarlo no debería, sin embargo, obturar el análisis de las especificidades de cada una, y lo que esto implica en los tiempos de maduración y concreción de unas y otras.

En esto no es menor la importancia de la formación político-técnica de los responsables de las intervenciones a distintos niveles, que permita generar capacidades para avanzar en la reflexión sobre las prácticas, que evalúe el pro y contra de lo realizado como paso previo a la decisión de abandono/relegamiento o cambio. En ese sentido se dijo al comienzo de este capítulo que las políticas de economía social constituyen una apuesta al futuro vía la innovación permanente, lo cual parece tener efectos negativos respecto de la consolidación de procesos y los aprendizajes institucionales.

También hay una extensa producción en América Latina respecto de la escasa vocación por la evaluación de políticas, y por asumir sus conclusiones. Además, evaluar lleva tiempo y esfuerzo, que habría que sumar al de la gestión intensa y acelerada que se ha venido llevando a cabo en Venezuela. Aparentemente el reconocimiento de su impor-

---

116 En un gobierno en que se valora tanto al Che Guevara, tal vez convenga resignificar esta frase: “Recuérdese que, en marcha, la velocidad de la guerrilla es igual a la velocidad de su hombre más lento”, Ernesto Guevara: *La guerra de guerrillas* (1960) <<http://www.alternativabolivariana.org/pdf/che.pdf>>, consulta 8.05.09.

tancia está presente en las 3R: revisión, rectificación y reimpulso del gobierno, anunciados a comienzos del 2008.

**ACERCA DE LA RELACIÓN POLÍTICAS-ACTORES Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

En este punto se retoman –de acuerdo con las especificidades del caso venezolano– los interrogantes planteados por la investigación respecto de cómo se genera conexión y solidaridad social entre organizaciones públicas y actores de organizaciones socioeconómicas, así como los cambios culturales, de capacitación y profesionalización que son necesarios para llevar adelante políticas de economía social.

Un segundo orden de cuestiones refiere a cuáles y cómo son las organizaciones de la sociedad civil con capacidad de interpelar al Estado y, en el caso estudiado, apropiarse de las políticas; cuáles y cómo son las experiencias relevantes; de qué modo han incidido sobre ellas las representaciones y prácticas sobre el trabajo asociativo y la propiedad colectiva de los actores sociales y funcionarios públicos.

Lo primero que surge de lo reseñado a lo largo de este capítulo es la presencia hegemónica del estado en la promoción de estas políticas<sup>117</sup>. Desde el estado se crean nuevos espacios para impulsar la participación. Entre los más emblemáticos se encuentran los consejos comunales, con atribuciones para ejercer directamente la gestión de las políticas públicas, generar sus propios proyectos y llevar adelante el control social de las acciones<sup>118</sup>.

En este proceso las organizaciones de la economía social han sido también mayoritariamente conformadas a través de lo que se denominó un “movimiento de arriba-abajo”, o (en palabras de un entrevistado) de “implantación de iniciativas”.

La ecuación (aún no resuelta) entre tiempos políticos-tiempo: técnicos, tensionada por la constante transformación hacia nuevas

---

117 En un encuentro con el Foro Brasileño de Economía Solidaria en ocasión de una visita a Brasil en el 2005, el entonces ministro de Economía Popular Elías Jaua se interesó por las características e historia de este movimiento, planteando la preocupación por el hecho de que el proceso de cambio en Venezuela estaba siendo impulsado por el estado. Señaló el interés por fortalecer la sociedad civil de modo que el movimiento cooperativista popular siguiera vivo independientemente del gobierno de turno. En *FBES*, Boletim especial para a V Reunião da Coordenação Nacional do FBES Recife, 14-16 de novembro de 2005. En <www, fb.es.org.br>.

118 Al respecto se interroga Fermín (2007: 11): “¿Hasta dónde los movimientos sociales venezolanos, aún desde sus debilidades, han podido abrirse paso en el nuevo Estado y ocupar espacio en las políticas públicas? ¿Hasta dónde un número importante de líderes sociales, ahora como funcionarios públicos, encarnan las plataformas de lucha del pueblo venezolano desde la institucionalidad? ¿Hasta dónde se podrán mantener o contener las demandas sociales de grandes sectores de la población en momentos donde la renta petrolera no es suficiente?”

formas de intervención, nuevos actores, nuevas institucionalidades, incide en la construcción de conexiones entre organizaciones públicas y emprendimientos. Esto hace necesario incluir un tercer término en la ecuación: el papel de los tiempos sociales necesarios para construir el actor colectivo capaz de apropiarse efectivamente de la gestión y control de las políticas, como propone la rica normativa que propicia la participación popular.

De acuerdo con el testimonio ya citado de un entrevistado, el tiempo social no es un tema menor, y es difícil incorporar “lo sociopolítico de golpe, la gente te va a creer cuando vea tu presencia, permanencia; cuando el discurso no tiene hechos, se pierde”.

El sujeto de las organizaciones de la economía social, ya se trate de cooperativas, empresas de producción social o alguna otra modalidad, es constituido por un colectivo (existente o en formación) que deberá construir una organización basada en ciertos valores y principios compartidos. La actividad de gestación de la organización incluye la de constitución de ese actor colectivo a través de la asunción de concepciones políticas, creación de vínculos, determinación de reglas de juego, construcción de consensos y de lazos de compromiso entre quienes están involucrados en el proceso (Robert, 2004).

Con una historia marcada por el “sálvese quien pueda” del individualismo neoliberal, y en Venezuela además por “una cultura rentística” producto de una economía basada en el petróleo, esto no es un proceso simple. En la consolidación del actor colectivo lo sustantivo, no sólo son las formas jurídicas que se hayan o habrán de adoptarse (que en este caso están ya suficientemente avanzadas), sino su conciencia sobre la situación individual de cada uno y del grupo en relación con el escenario más amplio que representa la sociedad de la que forman parte. Esto interactúa con las formas de relación entre los distintos integrantes, sus experiencias previas, la distribución del poder y los mecanismos de toma de decisiones<sup>119</sup>.

A su vez, como muestran las experiencias reseñadas, establecer un entramado de asociatividad, desarrollar los valores que lo sostengan, adquirir capacidades, habilidades y saberes compartidos demanda tiempos distintos según se trate de un proyecto organizado por actores con o sin experiencias asociativas previas; que se conocen entre sí y ya han establecidos lazos de confianza; o que están recién construyéndolos en la propia interacción que implica encarar un proyecto conjunto; en el cual todos conocen el oficio o, por el contrario, deben aprenderlo y enseñar(se) saberes diferenciales.

---

119 En palabras de otro entrevistado, esto sería la diferencia entre crear cooperativas o generar cooperativistas.

La sostenibilidad en el tiempo de las organizaciones de la economía social es entonces afectada por tales condiciones. Los ejemplos más arriba presentados muestran que aquéllas que se apoyan en experiencias asociativas anteriores y que surgen de la propia fuerza de sus integrantes son las que presentan mejores condiciones de sostenerse por sí mismas y perdurar en el tiempo. También, que el reconocimiento del valor del trabajo asociativo y la concepción sobre el sentido de la propiedad colectiva y social tienen gran peso.

En ese marco la ecuación tiempos políticos – tiempos técnicos en coincidencia con los sociales es central, en términos de definir la gradualidad en la maduración del grupo asociativo y sus aprendizajes, la continuidad y la permanencia de la intervención pública en las acciones. Lo cual posibilitaría realizar apreciaciones más realistas sobre las metas posibles y los resultados esperables, datos básicos contra los cuales contrastar los efectivamente obtenidos<sup>120</sup>.

En el caso de Venezuela con fuerte apoyatura de recursos públicos vía financiamiento, activos, capacitación y asistencia técnica, a quienes representan al Estado (los funcionarios de las misiones, del MINEC, de los entes adscritos) les corresponden varios roles, entre ellos: asistir los procesos y acompañarlos; hacer el seguimiento activo para detectar problemas a tiempo; formar parte de ellos de manera permanente cuando las formas son de cogestión. En todos los casos en el marco de una relación en la que debe primar el concepto de asociación/cooperación, evidentemente no exenta de conflictos, pero sí de subalternidad entre instituciones públicas y organizaciones de la economía social, con miras a construir una cultura compartida a partir del establecimiento de vínculos simétricos entre los colectivos asociados y los servidores públicos (Hintze, 2007).

En ese plano –como señalara un entrevistado– la formación de los funcionarios es tan importante como la de quienes constituyen los emprendimientos. Si no se pueden conformar cooperativistas en un taller, tampoco es esperable que puedan cambiarse prácticas arraigadas en la administración pública con algunos otros. La nueva institucionalidad demanda de una profesionalización de sus agentes, en la cual el cambio cultural mayor es el reconocimiento (y aceptación) del nuevo rol que le debería corresponder al estado en el proceso de cambio en marcha.

Mirado entonces desde un análisis de las políticas y sus instituciones, sin un proceso de este tipo es difícil que se logre la inserción

---

120 No está de más recordar que el movimiento cooperativo de Mondragón incubó las nuevas cooperativas durante cinco años.

perdurable y rutinizada –en el sentido de Polanyi (1989)– de esta otra economía en la sociedad venezolana.

Finalmente, en lo que hace a la pregunta sobre la construcción de sentidos alternativos a los del periodo neoliberal, no hay duda que en Venezuela se está produciendo un proceso de de-construcción de las bases culturales del orden neoliberal, fuertemente basado en la figura presidencial, sus acciones y su discurso. Las nuevas formas de organización de la propiedad, el trabajo y la producción con participación popular que han comenzado dificultosamente a establecerse, despliegan un escenario de múltiples potencialidades. Preanunciado, por ejemplo, por los entramados sociales producidos alrededor de las experiencias endógenas de la economía social.

Es largo el camino a recorrer en el marco de una economía alternativa que por ahora se encuentra inmersa en desafíos complejos, pero con enormes posibilidades futuras por los cimientos que se están creando. Será en esto fundamental la capacidad de movilización popular en diálogo con el estado, materializando en acciones duraderas las demandas exigidas con la Constitución en la mano, hecho altamente significativo en tanto expresión de una institucionalidad que día a día se va gestando.

## CAPÍTULO 3

### BRASIL: LA POLÍTICA COMO COMPLEJA CONSTRUCCIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

EL ANÁLISIS DEL CASO BRASILEÑO no puede dejar de tomar en cuenta las dificultades que enfrenta cualquier intento de abarcar la realidad del mayor país de América Latina, cuya población es equivalente al 34% de la región (CEPAL, 2008). Brasil, en una comparación más amplia, es el quinto país en población y extensión de todo el mundo. En perspectiva económica es la sexta economía a nivel mundial, y su PBI representa un tercio del latinoamericano.

Frente a esta magnitud –que necesariamente aumenta su complejidad en lo que hace al proceso de investigación –Brasil tiene a su favor un sistema estadístico desarrollado e información actualizada y sistemática sobre las intervenciones públicas en los sitios del gobierno federal (único nivel analizado en este trabajo). Comparten esas características las informaciones generadas por organizaciones de la sociedad civil. La organización institucional de la economía solidaria en el nivel central es acotada, el equipo del organismo específico en buena parte se mantiene desde sus comienzos, también tienen permanencia las acciones implementadas, todo esto hizo más factible el análisis de sus intervenciones, a la vez que permitió orientar el trabajo de campo hacia algunas cuestiones significativas<sup>121</sup>.

---

121 El trabajo de campo fue realizado en Brasilia, San Pablo y Río Grande do Sul entre setiembre y octubre 2008. Sus características y el listado de entrevistado se incluyen al final del texto en el anexo 2.8.

Para el caso de las políticas objeto de este estudio, la denominación más usada en Brasil es la de *economía solidaria*. El sentido en que se la utiliza desde distintas perspectivas será objeto de interpretación en las páginas siguientes<sup>122</sup>.

## **EL CONTEXTO DE LAS INTERVENCIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA**

Al igual que se hizo con el caso venezolano, la información siguiente (anexo 2.1) se propone sintetizar el marco en que se desenvuelven las intervenciones de promoción de la economía solidaria que se describen en este capítulo. Se incluye una serie histórica que considera la situación previa y a la vez que pretende contextualizar tales iniciativas, las cuales tomaron su mayor impulso a partir del inicio en el 2003 del gobierno del presidente Luiz Inacio, “Lula”, Da Silva (ver anexo 2.2, Cronología de la economía solidaria en Brasil).

Tal como muestra el cuadro 1, Brasil, luego de un periodo de crecimiento en la primera parte de la década de los '90, se asemeja al conjunto de la región, sufriendo un retroceso en la evolución del PBI en los años posteriores. Esta situación comienza a revertirse desde el 2000, llegando a su punto más alto en el 2004 con un 5.7% de crecimiento, que luego de dos años de declinación vuelve a un similar nivel en el 2007 (5.3%).

Los restantes indicadores consignados en el anexo estadístico se centran en la descripción de la situación social de la población, y en la magnitud del esfuerzo público para atenderla. Muy brevemente se pueden sintetizar en:

### *a) Pobreza, desigualdad y otros indicadores de condiciones de vida*

La información del cuadro 2 muestra que la población bajo la línea de pobreza desciende desde casi la mitad en 1990, a menos de un tercio en el 2007 (30%). El decrecimiento es más pronunciado en lo que hace a la indigencia: pasa del 23% al 8,5% en el mismo lapso.

Esto se asocia a la baja del desempleo abierto, que si bien lo hace de manera continuada, indica que el 7,9% del 2008 sigue siendo más alto que al comienzo de esta década. Junto a ellos, los datos de la última Pnad (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*) correspondientes a la edición 2007 (que midió un 8,2% de desocupación)

---

122 Según Gomes Metello el término habría sido utilizado por primera vez en Brasil en 1996 por Paul Singer en el artículo “Economía solidária contra o desemprego”, publicado por la “Folha de São Paulo”. Cita a Lisboa, quien considera que las primeras reflexiones sobre la economía solidaria fueron producidas al inicio de los años noventa por José Fernandes Dias, quien lo habría hecho a partir del término “producción comunitaria” (Gomes Metello, 2007: 16).

muestran que en dicho año la renta media real de los trabajadores con remuneración tuvo un crecimiento del 3,2%, alcanzando el nivel más alto desde 1996.

La encuesta registra un aumento neto de puestos de trabajo formales o protegidos, con reducción de los vinculados a la informalidad, continuando con una tendencia de los tres años anteriores, aunque de todos modos la informalidad tiene gran incidencia. Si se toman en cuenta actividades consideradas marginales o “tangenciales”, el grado de informalidad pasó de 55,1% en 2006 a 54,1% en 2007. Si se consideran vínculos más concretos (como el carácter de asalariados pagos, autónomos y empleadores), la informalidad descendió de 49,8% a 48,9% en ese mismo período. A pesar de lo leve de la declinación interanual, es de destacar que esto representa unos 10 puntos menos que lo existente al iniciar “Lula” su primer periodo de gobierno (IPEA, 2008a).

Entre los indicadores de calidad de vida considerados, los que presentan la mejor evolución de la serie son la tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza y la de mortalidad infantil, la cual se mantiene todavía a un nivel alto comparativamente con otros países de la región (cuadro 3).

Tomando el Índice de Desarrollo Humano como indicador resumen de las condiciones de vida, Brasil se ubica en el 2005 entre los de desarrollo medio, con el puesto 70 entre 177 países, dato que muestra un retroceso respecto de mediciones anteriores.

Las situaciones descritas pueden relacionarse con la desigualdad a través de indicadores de distribución del ingreso (cuadro 4). El índice de Gini mejora a partir del cambio de siglo, si bien la desigualdad sigue siendo muy marcada (es de 0.590 para el 2007 según CEPAL: Panorama Social de América Latina 2008). Considerando el ingreso *per capita* de las familias, el 10% de la población más rica se apropia de casi la mitad de los ingresos. La extrema desigualdad es expresada también por la brecha existente entre el primer y último quintil de ingreso, que es de 24 veces en el 2007, muy mejorada de todos modos respecto de las 34 veces de 1999.

Al respecto, un estudio de IPEA (2008b), que se corresponde en gran medida con el periodo del presidente “Lula”, observa que entre 74 países para los cuales se dispuso de información sobre la evolución del Coeficiente de Gini a lo largo de la década de 1990, menos del 25% redujo la desigualdad a una velocidad superior a la alcanzada por Brasil en el periodo 2001-2007. Similar situación ocurrió en la comparación con la declinación de la pobreza en Brasil respecto, en este caso, del resto de Latinoamérica (excepto México). Señala el mencionado trabajo que, a pesar de ello, Brasil ocupa un lugar destacado en el mundo por sus niveles de desigualdad, afirmación que sostienen

al compararlo con 126 países con información sobre el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos corrientes. Incluso después de esta fuerte disminución en el grado de desigualdad, alrededor del 90% de los países comparados aún tienen distribuciones menos concentradas que la de Brasil.

Las condiciones de vida de la población presentan también fuertes diferencias en función de la localización, las mismas son mejores en la zona urbana que la rural; la situación regional se encuentra en peores condiciones los estados del nordeste y norte; la raza (los no blancos), y el género (las mujeres).

*b) La intervención del estado en las condiciones de vida: gasto público y gasto social*

En relación con lo anterior se observa que el gasto público social se mantiene estable respecto del PBI a lo largo de la actual década; pero presenta, sin embargo, un apreciable aumento en lo que hace al gasto público total durante la presidencia de "Lula". Este crecimiento es especialmente significativo en los últimos años para los cuales se dispone de información, llegando al 72% en el periodo 2005-2006 (cuadro 5).

IPEA (2008a) con datos de la Pnad relaciona la tendencia a la reducción de la desigualdad –también de la pobreza e indigencia– con algunas medidas de políticas públicas que generan impactos positivos, tales como: (i) recuperación del valor del salario mínimo; (ii) mejora en la atención, con la ampliación del grado de cobertura; (iii) efectivización del Estatuto de las Personas Mayores desde 2003; (iv) combate contra irregularidades que desvían recursos y no atienden a los más necesitados.

Son numerosos los programas sociales desarrollados en los últimos años, dentro de ellos se encuentra *Fome Zero*, estrategia del gobierno federal para impulsar el derecho a la alimentación de la población vulnerable, a través de la articulación de diversos ministerios. Entre los núcleos centrales de esta estrategia se encuentra *Bolsa Familia*, una de las intervenciones de mayor peso en la mejora de los umbrales de pobreza. Es un programa de transferencia condicionada de ingreso, relacionado también a acciones de economía solidaria. Desde la unificación de los programas de transferencia en 2004<sup>123</sup>, se han registrado los siguientes cambios: (i) universalización de la cobertura de todas las personas en situación de extrema pobreza (más de diez

---

123 El programa Comunidad Solidaria del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y Fome Zero del gobierno 'Lula' coexistieron en dos ministerios distintos hasta la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en el 2004 (Fleury, 2007: 15).

millones de familias); (ii) ampliación progresiva de las condiciones de educación y salud; (iii) ampliación del nivel de ingreso familiar que define el acceso al beneficio. A partir de 2007 a ello se agregó la recomposición del valor de los beneficios; y el aumento de cobertura, con la inclusión de los jóvenes de 16 a 17 años (IPEA, 2008c)<sup>124</sup>.

### LOS DISCURSOS SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

La economía solidaria no tiene en Brasil la trascendencia en el discurso político que, en el capítulo anterior, se ha mostrado en Venezuela para la economía social. Al nivel más alto del ejecutivo, son muy escasas las referencias al tema realizadas por el presidente "Lula", en general asimilándola con el cooperativismo y el microcrédito, en especial en apoyo a programas de transferencia de ingreso, eje de su política social<sup>125</sup>.

En la ceremonia de apertura de la I Conferencia Nacional de economía solidaria realizada en Brasilia en junio de 2006, el presidente se refirió al evento como "una especie de momento mágico" que habla de lo que es posible hacer de allí para adelante. Al expresar su expectativa de consolidación de un Consejo de economía solidaria con capacidad de solicitar al gobierno, planteó:

*"Vejam, uma coisa que vocês precisam ter clareza da relação que eu tenho com a sociedade organizada, é que mesmo quando eu estou de cara feia, eu não fico nervoso com uma reivindicação, porque eu passei a minha vida fazendo reivindicação, eu sou um reivindicador-mor, eu reivindico todo santo dia, então, eu acho que vocês têm que aprovar aqui as coisas que vão poder tornar mais sólida essa questão do microcrédito, mais sólida a questão da cooperativa"*<sup>126</sup>.

124 Las familias en extrema pobreza que tienen un ingreso per cápita de hasta R\$ 60 por mes reciben la prestación básica por la suma de R\$ 62, más una prestación variable que corresponde a R \$ 20 por niño o adolescente hasta 15 años, con un límite de hasta tres hijos y una prestación por adolescente de 16/17 años de R\$ 30 (hasta dos adolescentes). Los hogares pobres con ingresos mensuales per cápita entre R\$ 60,01 y 120 reciben sólo las prestaciones variables con iguales límites de hijos por familia beneficiaria. <[www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/beneficios-e-contrapartidas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas)> acceso 2 de octubre de 2008. Para comparar el efecto del programa puede señalarse que el total del beneficio al que puede acceder una familia en extrema pobreza alcanza a unos u\$s 100, siendo de alrededor de u\$s 300 en Brasil el nivel de ingresos del grupo de ingresos bajos.

125 Esto es observado por Marchesini da Costa (2008: 102) en su tesis sobre la formación de la agenda de las políticas de economía solidaria en Venezuela y Brasil. Encuentra en su investigación que Chávez fue el actor más referenciado por su interés en pautar las políticas. Para el caso de Brasil, 'Lula' pocas veces fue citado en las entrevistas, y nunca como alguien que inflencie tales políticas.

126 Reporter Brasil: Economia solidária busca maior organização e apoio público, 29/06/2006 <[www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=644](http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=644)> acceso 3 de octubre de 2008.

Incluye también el tema en el discurso del 1 de enero del 2007 cuando asume por segunda vez la presidencia. Lo hace de la siguiente manera:

Temos de criar alternativas de trabalho e produção para os beneficiários dos nossos programas de transferência de renda. E aí, ocuparão lugar importante: a educação, a formação de mão-de-obra, a expansão do micro-crédito e do crédito consignado, o fortalecimento da agricultura familiar, o avanço da reforma agrária pacífica e produtiva, a economia solidária, o cooperativismo, o desenvolvimento de tecnologias simples e a expansão da arte e da cultura popular<sup>127</sup>.

El discurso más acabado sobre la economía solidaria, especialmente significativo por el amplio conjunto de actores que intervienen en su elaboración, se encuentra en los Anales de la I Conferencia Nacional de economía solidaria (Anais, 2006). Si bien se volverá a esto más adelante, cabe señalar que la realización de conferencias con participación del estado y actores de la sociedad civil y el establecimiento de consejos para consolidar sus propuestas ha sido una característica del gobierno de 'Lula'<sup>128</sup>. Una de ellas ha sido la destinada a la difusión, visibilidad y profundización de la economía solidaria. Interesa aquí detenerse en 'a forma en que se presenta y discute este concepto en las resoluciones de la Conferencia.

El Documento Final de la Conferencia considera a la economía solidaria como una alternativa al modelo económico capitalista, cuya lógica se propone cambiar. Para ello cuenta con la emergencia de un nuevo actor social compuesto de trabajadores asociados y consumidores concientes y solidarios, con posibilidad de superar las contradicciones de dicho sistema (Anais, 2006: 59).

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

---

127 *Boletín FBES* N° 31, primera quincena de enero de 2007. En <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>.

128 Consejos y Conferencias son parte del diseño institucional creado a partir de la Constitución de 1988 (Fleury, 2007). Para Singer son formas de implantación de democracia directa dentro de la democracia representativa. En el gobierno de 'Lula' se realizaron 50 conferencias que establecen directrices para las políticas gubernamentales y se establecieron 33 consejos con representantes del estado y la sociedad civil para que acompañen políticas públicas de en su área de competencia (Singer, 2008a: 1).

Entre las diversas manifestaciones de la economía solidaria, de carácter urbano o rural y respetando cuestiones de género, raza, etnia y generación, incluye un amplio conjunto de organizaciones socioeconómicas: colectivos informales, asociaciones; cooperativas de producción, de trabajo, de consumo solidario o de servicios; cooperativas sociales, conformadas por personas con deficiencias; organizaciones y grupos de crédito solidario, bancos comunitarios, fondos rotativos y cooperativas de crédito; redes de emprendimientos, productores y consumidores; grupos de trueque y mercados de trueque solidario con o sin moneda social; empresas recuperadas por los trabajadores; cadenas solidarias de producción, comercialización y consumo; centrales de comercialización; comercio justo; organización económica de comunidades tradicionales (comunidades negras y quilombolas, pueblos indígenas, etc.); cooperativas habitacionales autogestionarias; grupos culturales; agroindustrias familiares entre otros (Anais, 2006: 58).

En particular respecto de las políticas públicas el enfoque de la Conferencia puede sintetizarse en: (i) el fomento de la economía solidaria no puede ser considerado como compensatorio de las crisis del capitalismo o de asistencia a la pobreza, tampoco confundido con acciones de responsabilidad social empresaria. (ii) Es parte de la construcción de un Estado Republicano y Democrático que reconoce la existencia de sujetos sociales excluidos, nuevos derechos de ciudadanía y formas de producción, reproducción y distribución social. (iii) Debe ser una política de desarrollo sustentable, con participación democrática comunitaria y popular. (iv) Tiene que permitir la participación popular en su elaboración y demandar acciones transversales con áreas de educación, salud, trabajo, vivienda, desarrollo económico, tecnología, crédito, cultura, comunicación, promoción de la igualdad, género, raza, etnia, medio ambiente, etc.<sup>129</sup>. (v) Considerar la diversidad de los sujetos y protagonistas, de sus organizaciones y demandas. Las políticas deben permitir un acceso universal, con instrumentos de programas focalizados en los sectores más necesitados, buscando niveles cada vez más altos de desarrollo, vía la redistribución de los ingresos, bienes y recursos que permitan el acceso a los derechos sociales. (vi) Las políticas de fomento de la economía solidaria deben reconocer y fortalecer la organización social de los trabajadores y la constitución de este sujeto político, garantizando la pluralidad de sus representaciones; la valorización de los saberes populares y el control social procesal y permanente de las políticas públicas<sup>130</sup> (Anais, 2006: 65-66).

129 Más adelante, el texto incluye también las de transferencia de ingreso, de reforma agraria, de agricultura familiar rural y urbana, tributaria (Anais, 2006: 74).

130 Sobre el control social la Conferencia plantea que los sujetos sociales y políticos deben participar en la formulación, desarrollo, acompañamiento, fiscalización y eva-

En ese marco define las siguientes prioridades de política destinadas a la consolidación de emprendimientos, redes y cadenas productivas solidarias: educación contextualizada; acceso a infraestructura para producción; canales justos y solidarios de comercialización y distribución de producción y consumo; acceso y organización de los servicios de crédito; reconocimiento jurídico de sus organizaciones y actividades; divulgación, formación, asistencia técnica y desarrollo tecnológico (Anais, 2006: 67).

Para ello se insiste en que las políticas de economía solidaria deben alcanzar la dimensión de política de estado, fortaleciendo su institucionalización y articulación con los diversos Poderes de la Federación, los diferentes órganos del gobierno federal, estadual y municipal, conformando programas y acciones en una estrategia de desarrollo endógeno, autogestionario y solidario (Anais, 2006: 74).

Por su relación con las políticas públicas en tanto actores de ellas, interesa presentar la perspectiva de la Red de Gestores Públicos, integrante del Foro Brasileño de Economía Solidaria, cuya concepción de las políticas y de sus objetivos fueron incorporados en la I Conferencia. Sobre el lugar institucional para una política pública específica (que en el documento "Directrices" se denomina de *economía popular solidaria*, Schwengber, 2004), la Red señalaba que el lugar ideal y estratégico es aquél en que sea posible promover políticas de desarrollo con capacidad de articular acciones integradas e intersectoriales<sup>131</sup>. En esa línea postulaba la acción integrada y complementaria entre los entes de la Federación, evitando la superposición de iniciativas y fragmentación de recursos. La participación y el control social de los sujetos sociales y políticos deben efectivizarse en la formulación, desarrollo, evaluación de las políticas, buscando el perfeccionamiento constante y la legitimación social de dichas políticas.

La integralidad es pensada bajo la forma de un sistema nacional de economía solidaria: "Temos sistemas de saúde, de assistência social, há inúmeros sistemas que estão se estabelecendo como política pública. Um sistema de política de economia solidária deve ser uma política transversal e nessa ótica, o desafio é uma política que possa garantir a visibilidade, a legitimidade, da economia solidária que pos-

---

luación de las políticas, tanto para su perfeccionamiento como para la obtención de legitimidad social (Anais, 2006: 75).

131 "No entanto, o Estado é um espaço social em disputa e a economia popular solidária é um novo elemento que entra nesta disputa. Sendo assim, o espaço institucional da política de fomento à economia solidária é uma construção e deve levar em conta as realidades distintas de cada município ou estado" (Schwengber, 2004: 3).

sa estar articulada com os diferentes sistemas que tem alguma relação imediata muito próxima da economia solidária”<sup>132</sup>.

### LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICAS

La economía solidaria en los documentos de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES)

Del conjunto de organismos que en Brasil llevan a cabo políticas que pueden enmarcarse en la economía solidaria, la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo (SENAES/MTE) es la unidad específicamente creada para asumir la temática. A ella le corresponde el mayor protagonismo en términos de conceptualización, difusión e impactos sobre la visibilidad del tema.

En el sitio de SENAES la economía solidaria es descripta del siguiente modo:

- Es una forma diferente de producir, vender, comprar e intercambiar, necesaria para vivir, sin explotación ni destrucción del medio ambiente.
- En los últimos años viene representando una innovadora alternativa de generación de trabajo e ingreso y una respuesta a favor de la inclusión social.
- Comprende una diversidad de prácticas económicas y sociales organizadas: (i) bajo la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de trueque, empresas autogestionarias, redes de cooperación, entre otras; (ii) que realizan actividades de producción de bienes, prestación de servicios, finanzas solidarias, trueque, comercio justo y consumo solidario.
- Se entiende por economía solidaria a un conjunto de actividades económicas de producción, distribución, consumo, ahorro y crédito, cuyas características son:
  - a. *Cooperación*: existencia de intereses y objetivos comunes, unidad de esfuerzos y capacidades, propiedad colectiva de bienes, donde se comparten los resultados y las responsabilidades solidariamente. Las diversas organizaciones colectivas que la componen incluyen un conjunto importante de actividades individuales y familiares.
  - b. *Autogestión*: en los procesos de trabajo, en las definiciones estratégicas y cotidianas en los emprendimientos, en la dirección

132 Entrevista a Ademar Bertucci en “Conselho de Economia Solidária nasce para formar política pública para o país” en *Boletín FBES* N° 28, 22.11.2006 . En <www.fb.es.org.br>.

y coordinación de acciones. Los apoyos externos, la asistencia técnica y de gestión de la formación y asesoramiento no deben sustituir ni impedir el protagonismo de los verdaderos sujetos de la acción.

- c. *Dimensión económica:* es una de las bases de motivación para la agregación de esfuerzos y recursos personales y de otras organizaciones para la producción, beneficios, crédito, comercialización y consumo. Envuelve el conjunto de elementos de viabilidad económica atravesados por criterios de eficacia y efectividad, al lado de aspectos culturales, ambientales y sociales.
- d. *Solidaridad:* en los emprendimientos, que se expresa en diferentes dimensiones a través de la justa distribución de los resultados, de las oportunidades que llevan al desarrollo de capacidades y mejoría de las condiciones de vida de los participantes; compromiso con medio ambiente saludable y con la comunidad local; participación activa en los procesos de desarrollo sustentable de base territorial regional y nacional; las relaciones con los otros movimientos sociales y populares de carácter emancipatorio; la preocupación por el bienestar de los trabajadores y consumidores y el respeto a los derechos de los trabajadores<sup>133</sup>.

### ***La economía solidaria en los documentos de otros organismos públicos***

Además de la SENAES, otros organismos del gobierno federal realizan acciones relacionadas con la economía solidaria. Junto con el relevamiento de los organismos públicos que realizan políticas de fomento de la economía solidaria, se llevó a cabo la revisión de la forma en que en estos se hace referencia al tema. Son comparativamente pocos los que conceptualizan la cuestión, o incluso que mencionan la expresión “economía solidaria” en la definición de sus intervenciones<sup>134</sup>.

Para algunos de los entrevistados en esta investigación esto puede deberse a la escasa transversalidad en que se ha manejado la SENAES dentro del gobierno federal, lo que redundó en la “apropiación” de la temática por este organismo. Desde otra perspectiva podría pensarse que es resultado de la hegemonía que la SENAES ha logrado construir, tanto en el campo teórico (a través de intelectuales desta-

---

133 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp)> acceso 25 de enero de 2009.

134 En el anexo 2.8 se explicitan las decisiones metodológicas a partir de las cuales se definen estos organismos relacionados.

cados que la conforman, entre los más relevantes el propio secretario Singer), como en la elaboración de políticas. Una tercera es la que esboza la propia SENAES en un documento interno, preparatorio del Plan Plurianual (PPA) 2008-2011, instrumento de planeamiento que orienta la ejecución del presupuesto público. Allí se analiza la forma en que apareció el tema de la economía solidaria en el periodo anterior, momento en que la SENAES y el FBES estaban recientemente constituidos<sup>135</sup>.

En dicho documento se sostiene que la presencia de la economía solidaria en el Plan Plurianual no debe ser considerada por las pocas veces en que es citada en las directrices o estrategias de gobierno. Por el contrario, se la encuentra en las expresiones de un modelo alternativo de desarrollo, que de acuerdo con el PPA, debe compatibilizar crecimiento, justicia social, ampliación de la democracia y protección ambiental en la perspectiva expresada por la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria. Es a partir de la óptica de un modelo de desarrollo que priorice la generación de trabajo e ingreso en actividades económicas solidarias, que el documento halla a la economía solidaria presente en varias directrices y orientaciones estratégicas del PPA, independientemente de las escasas referencias específicas a ella. Entre las mismas destacan en particular las que hacen a la promoción de la seguridad alimentaria, el aumento de la oferta y la reducción de los bienes y servicios de consumo popular; la ampliación de puestos de trabajo, la implantación de la Reforma Agraria, el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas por medio del estímulo al cooperativismo, el asociativismo y el crédito cooperativo.

En esa línea de pensamiento puede observarse la forma en que el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) incorpora esta temática:

*Visando ao desenvolvimento e a inclusão social, o MDS trabalha políticas específicas e complementares para que as pessoas se tornem sujeitos da sua história e da história do país. O objetivo comum é de emancipar famílias, definindo territórios prioritários, traçando metas e com isso obtendo uma maior racionalidade e efetividade dos recursos alocados, tanto financeiros quanto materiais e humanos.*

*Investir no desenvolvimento local para as famílias pobres é urgente. Impõe-se trabalhar com a Educação Cidadã, a Economia Solidária e a Inclusão Produtiva, estimular as iniciativas econômicas solidárias,*

---

135 "A economía solidaria no PPA 2004-2007", texto elaborado por MTE/SENAES para discusión interna del Consejo Nacional de Economía solidaria, s/fecha. Este análisis mantiene actualidad en las interpretaciones de varios de los entrevistados en esta investigación.

*em conjunto com os demais órgãos de governo, nos seus três níveis: federal, estadual e municipal, bem como com as empresas brasileiras e com os movimentos sociais que possuem redes de solidariedade, cuja energia básica é a constante divulgação de conhecimento e troca de experiências.*

*Temos que construir, a partir dos núcleos familiares e organizações populares, um método de operar que aponte para a conscientização popular, que seja transformador e de intensa mobilização social. Destacam-se, assim, as ações de capacitação, micro crédito, cooperativismo, associativismo e comercialização que podem dar respostas ao estímulo ao desenvolvimento das atividades de trabalho e renda.*

*O trabalho coletivo é um espaço de organização e conscientização popular e a melhor forma de se trabalhar a auto estima de um povo é pelo trabalho digno e gerador de renda suficiente que podemos dizer estarmos efetivamente promovendo o Desenvolvimento Social (Guia das Ações para a Geração de Trabalho e Renda, 2008: 4. Presentación del ministro Patrus Ananias, resaltado original).*

También en el marco del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, los Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local/CONSAD<sup>136</sup> problematizan la economía solidaria, considerándola una opción estratégica de desarrollo, con potencial para desviar “el foco de la Economía del Capital a la Economía del Trabajo”. Para ello sus intervenciones se orientan a impulsar Emprendimientos Económicos Solidarios basados en la cooperación en el trabajo, autogestión de las decisiones y propiedad colectiva del capital. Para hacerlo se plantean dos tipos de acciones: construcción y fortalecimiento del circuito económico solidario, y consolidación estratégica de emprendimientos solidarios en la economía formal (CONSAD, 2003: 7-8).

A su vez el Programa “Hambre Cero”, acción fundamental del MDS que incluye a la *Bolsa Familia*, en su tercer eje considera específicamente el tema. Este eje está orientado a la generación de ingreso, a incentivar la economía solidaria y desarrollar acciones de calificación de la población de bajos ingresos para contribuir a su inserción en el mercado de trabajo y a su inclusión productiva. Siguiendo a la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria, ésta es considerada como política y estrategia de desarrollo que comprende al conjunto de acti-

---

136 Los CONSAD forman parte de la estrategia del MDS para la generación de trabajo e ingreso en las subregiones periféricas del país. Los consorcios tienen como mayor objetivo establecer articulaciones permanente e institucionalizadas entre el poder público y la sociedad civil para la promoción de la seguridad alimentaria con la finalidad de integrar la esfera de producción, comercialización, consumo y crédito o la población en condiciones precarias de alimentación (CONSAD, 2003: 5).

vidades económicas –de producción, distribución, consumo, ahorro y crédito– organizadas bajo formas de autogestión<sup>137</sup>.

A continuación figura una breve descripción de la tematización más relevante que aparece en programas e intervenciones públicas adicionales a los de la SENAES y el MDS:

*Plano Nacional de Qualificação/PNQ*. El PNQ, realizado por el Ministerio de Trabajo y Empleo/ Secretaría de Política Pública de Empleo, está orientado a la calificación de trabajadores beneficiarios de políticas de empleo, inclusión social o economía solidaria, e identifica y distribuye tecnologías sociales de capacitación. Define a la formación como: “*uma complexa construção social, associada a uma visão educativa que a tome como direito de cidadania, para contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento*”<sup>138</sup>.

El *Plano Nacional de Qualificação* reconoce al trabajador cooperativo y asociado como sujeto del proceso de calificación, junto con el trabajador autónomo y el asalariado. Presenta a la economía solidaria como una alternativa para los trabajadores desocupados; una forma de auto-empleo colectivo (trabajadores cooperativizados, asociados y autogestionados), y considera que en su ámbito la capacitación debe ser entendida como elemento de ampliación de ciudadanía activa y del proceso democrático, y como un movimiento cultural y ético que transforme las relaciones intersubjetivas .

*Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento*. Ésta es una intervención del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) / Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), cuya finalidad es el desarrollo de la Reforma Agraria, el fomento a la agroindustrialización, comercialización, capacitación de técnicos y asentados, y actividades solidarias.

*Educação do Campo – PRONERA*. También realizada por el organismo anterior, es una intervención destinada a la educación de jóvenes y adultos del campo, capacitación profesional y asistencia téc-

---

137 “Os Projetos de Inclusão Produtiva, em linhas gerais, são aqui entendidos como ações indutivas de processos de desenvolvimento local, quer se realizem mediante a busca da qualificação sócio-profissional dos membros das comunidades beneficiárias ou de um determinado território, ou promovam a criação ou o fortalecimento de iniciativas locais no campo da geração de trabalho e renda, por meio do investimento para a instalação ou ampliação de unidades produtivas coletivas, que se orientem pelas diretrizes e modalidades associativas da Economia Solidária <[www.mds.gov.br/sites/qualificacao-de-instituicoes-para-participacao-em-processo-seletivo-para-implementacao-de-projetos-de-inclusao-produtiva](http://www.mds.gov.br/sites/qualificacao-de-instituicoes-para-participacao-em-processo-seletivo-para-implementacao-de-projetos-de-inclusao-produtiva)> acceso 5 de febrero de 2009.

138 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_termo\\_referencia\\_ES\\_PNQ\\_2003\\_2007.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_termo_referencia_ES_PNQ_2003_2007.pdf)> acceso 5 de febrero de 2009.

nica referida a la reforma agraria y agricultura familiar. Plantea que relacionar economía solidaria, educación profesional y la educación de jóvenes y adultos, exige enfrentar cuatro desafíos: *“o primeiro, a formação integral do sujeito em uma perspectiva associativa, com relações de igualdade nos diferentes espaços da vida, de troca técnica, de conhecimento, de sentido de coletividade o segundo, o resgate do caráter público nos espaços escolares, superando a idéia de educação instrumental, caminhando no compartilhamento de saberes o terceiro refere-se às características dos Fóruns, para assumirem a perspectiva em questão e, o quarto e último desafio, o de superar o tratamento marginal e compensatório tanto da EJA como da economia solidária”*<sup>139</sup>.

### **LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: EL FORO BRASILEÑO DE ECONOMÍA SOLIDARIA**

Uno de los rasgos distintivos de la economía solidaria en Brasil que, tal como se dijo en la introducción, definió la elección de este caso, es la existencia de un movimiento social que reivindica la temática, expresado fundamentalmente en el Foro Brasileño de economía solidaria (FBES). Si bien se trabajará sobre esto en un apartado específico sobre la relación entre el estado y la sociedad civil, es necesario adelantar algunos elementos para enmarcar la forma en que el FBES conceptualiza la economía solidaria.

De acuerdo a la síntesis realizada en la Cronología sobre la economía solidaria en Brasil (anexo 2.2) en el 1º Foro Social Mundial, llevado a cabo en Porto Alegre en enero del 2001, la temática convocó a un número apreciable de participantes provenientes de ONG, iglesias, redes, movimientos sociales y organizaciones de trabajadores de empresas autogestionadas. A partir de la necesidad de articular la intervención en este ámbito se constituyó el Grupo de Trabajo Brasileño de economía solidaria.

Durante los dos años siguientes este grupo realizó diversas actividades, que en el 2003 (año en que asume “Lula” por primera vez) confluyen en la constitución del FBES en la Tercera Plenaria Nacional de economía solidaria, momento en que se anuncia también la creación de la SENAES. En esta Plenaria se estableció como incumbencia del FBES la articulación y movilización de las bases de la economía solidaria en el país en torno a la Carta de Principios y la Plataforma de Lucha aprobadas en dicho encuentro. Se definió asimismo la forma de organización y funcionamiento; estando el Foro integrado por lo que se denomina “los tres segmentos del campo de la economía solidaria”: emprendimientos de economía solidaria, entidades de asesoría y fomento,

---

139 En <<http://forumeja.org.br/to/?q=node/18>> acceso 5 de febrero de 2009.

y gestores públicos que elaboran, ejecutan, implementan y/o coordinan políticas de economía solidaria (“Sobre el Foro Brasileño de economía solidaria” en <[www.fb.es.org.br](http://www.fb.es.org.br)> acceso 22 de agosto de 2008).

La Carta de Principios del FBES (junio 2003) define *lo que es y lo que no es* la economía solidaria.

Respecto de *lo que es*, reconociendo la diversidad de origen y cultural de quienes componen el movimiento, los *principios generales* establecen como puntos de convergencia: la valorización del trabajo humano, la satisfacción plena de las necesidades de todos como eje de la creatividad tecnológica y también el reconocimiento del lugar fundamental de las mujeres en una economía fundada en la búsqueda de una relación de intercambio respetuosa con la naturaleza y los valores de cooperación y solidaridad.

En ese sentido, la economía solidaria representa prácticas basadas en relaciones de colaboración solidaria, inspiradas en valores culturales que colocan al ser humano como sujeto y finalidad de la actividad económica. Busca la unidad entre producción y reproducción, otra calidad de vida y de consumo que requiere la solidaridad entre ciudadanos del centro y la periferia del sistema mundial. Entiende que la eficiencia no puede limitarse a los beneficios materiales de un emprendimiento, sino que debe entenderse como eficiencia social en función de la calidad de vida de sus miembros, y de todo el ecosistema. Constituye un instrumento de combate a la exclusión social, en tanto presenta una alternativa viable de generación de trabajo e ingreso.

Entre lo que *no es* la economía solidaria, la Carta señala que no está orientada a la mitigación de los problemas sociales generados por la globalización neoliberal, ni a las prácticas de competencia y maximización del lucro individual, así como de expoliación del medio ambiente. Se opone a la concepción del mercado autorregulado, y a la satisfacción mercantilizada de necesidades, oportunidad del lucro privado y la acumulación del capital. Por lo tanto rechaza la competencia del más fuerte en los marcos del mercado capitalista, tanto entre trabajadores, entre empresas y entre países.

Finalmente expresa que no se confunde con el “tercer sector” que sustituye al Estado y sus obligaciones sociales. Y afirma la emergencia de un nuevo actor social de trabajadores como sujeto histórico.

Los *principios específicos* postulan: (i) un sistema de finanzas solidarias; (ii) el desarrollo de cadenas productivas solidarias; (iii) la construcción de una política pública en un estado democrático con peso y capacidad suficiente para constituir a la economía solidaria “*em setor econômico da sociedade, distinto da economia capitalista e da economia estatal, fortalecendo o Estado democrático com a irrupção de novo ator social autônomo e capaz de avançar novas regras de direitos*”

*e de regulação da sociedade em seu benefício*" (FBES, Carta de Principios, 2003 <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>).

La Plataforma de Lucha del FBES se organiza en siete ejes que retoman los principios reseñados:

1. *Finanzas solidarias*, que entre sus postulados demanda al Estado la creación de un fondo nacional para el fortalecimiento de los emprendimientos de la economía solidaria, con gestión descentralizada y fuentes diversas (local, regional, nacional e internacional). También exige una ampliación de la experiencia de fondos rotativos, el fortalecimiento de una red de instituciones financieras locales como cooperativas de crédito, bancos cooperativos, ONG's, programas gubernamentales, etc. El fomento estatal a las instituciones de microfinanzas y finanzas solidarias; constitución de un sistema nacional de finanzas solidarias relacionado con una política orientada al desarrollo local.
2. *Marco legal*: referido a reformas de la seguridad social, tributarias y fiscales de acuerdo con los intereses y necesidades de la economía solidaria. Se debe establecer un marco jurídico específico para ésta, que asuma legalmente sus diferencias frente al sector estatal y privado mercantil, y reconozca las formas propias de la economía solidaria como compras colectivas, ferias, sistemas de trueque con moneda social, agricultura familiar. Elaborar una nueva legislación para el cooperativismo y empresas autogestionadas; reconocimiento estatal formal de otras formas de organización del trabajo fundadas en principios solidarios.
3. *Educación*: que promueva la incorporación de programas de economía solidaria en todos los niveles educativos; financiamiento de estudios e investigaciones sobre el tema de la economía solidaria; formación profesional con adecuación a las necesidades de las mujeres y los jóvenes; creación de centros de referencia públicos.
4. *Comunicación*: en este ámbito la Plataforma propone utilizar los medios existentes para sensibilizar a la población y divulgar los valores de la economía solidaria.
5. *Redes de producción, comercialización y consumo*: que deben ser fortalecidas y articuladas a nivel local, regional, nacional e internacional propiciando la autosustentabilidad y respetando sus características; profundización del debate sobre marcas y sello de certificación; creación de mecanismos que posibiliten compras gubernamentales de productos de la economía solidaria.
6. *Democratización del conocimiento y la tecnología*: promoviendo el desarrollo de tecnologías apropiadas a la economía solidaria desde las universidades, ministerios y organismos federales.

7. *Organizaciones sociales de economía solidaria*: en este punto la Plataforma postula la creación de una Secretaría Nacional de Economía Solidaria responsable de las políticas de fomento de la economía solidaria en diálogo con el FBES, con capacidad de generación de políticas interdisciplinarias, transversales, intersectoriales que incorporen los anteriores ejes (FBES, Plataforma de Lucha, 2003, <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>).

## INSTITUCIONES E INTERVENCIONES PÚBLICAS

### LA SECRETARÍA NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA (SENAES)

#### *Antecedentes y estructura organizativa*

De acuerdo con lo que se ha indicado en las páginas anteriores, el organismo específicamente destinado a la economía solidaria en el gobierno federal es esta Secretaría de Estado ubicada en el Ministerio de Trabajo y Empleo, tema que se retomará más adelante, ya que constituyó un punto de debate en el movimiento de la economía solidaria.

Su creación fue hecha por Ley 10.883 del 28 de mayo 2003, e instituida por Decreto N° 4.764 del 24 de junio del mismo año. El sitio del MTE/SENAES realiza un análisis histórico que ha sido recuperado en la Cronología que figura en el anexo 2, y considera la decisión del gobierno federal de crear la SENAES como una respuesta positiva a las movilizaciones ocurridas en el campo de la economía solidaria (seminarios, plenarias, forums), a la vez que un cambio profundo de las políticas de trabajo y empleo que comienzan a asumir el desafío de desarrollar políticas que incorporen otras formas de trabajo (cooperativo y asociativo) extendiendo derechos al conjunto de los trabajadores:

*A SENAES colabora com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego fomentando e apoiando os Empreendimentos Econômicos Solidários por meio de ações diretas ou por meio de cooperação e convênios com outros órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e com organizações da sociedade civil que atuam com a economia solidária*<sup>140</sup>.

La SENAES es una de las cuatro secretarías que conforman los "órganos específicos singulares del ministerio". Tiene una pequeña estructura. El Secretario Nacional, Paul Singer –un reconocido intelectual y militante histórico del PT, quien fue propuesto para el cargo por

140 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria\\_nacional\\_mte.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_mte.asp)> acceso 2 de enero de 2009.

el FBES<sup>141</sup>– es acompañado por un Secretario Adjunto. La componen dos departamentos, el de Estudios y Divulgación y el de Fomento a la economía solidaria, y cuatro Coordinaciones Generales: de Estudios y de Promoción y Divulgación, correspondientes al primer departamento, y de Fomento a la economía solidaria, de Comercio Justo y Crédito, al segundo. A ello se suma un Jefe de Gabinete.

En el anexo 2.3 se presenta la conformación de la SENAES en términos de las acciones<sup>142</sup>. Su finalidad es la definición y coordinación de políticas de economía solidaria en el ámbito del ministerio, la articulación con la sociedad civil para definir directrices y prioridades de tales políticas, la planificación, control y validación de programas relacionados con la economía solidaria, la colaboración con otros órganos de gobierno en programas de combate al desempleo y la pobreza, el estímulo a las relaciones sociales de producción y consumo basadas en la cooperación y la solidaridad, la contribución con la política microfinanciera, la supervisión, y orientación y coordinación de los servicios de la secretaría del Consejo Nacional de economía solidaria.

El Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) fue creado en el mismo acto legal que estableció la SENAES, pero comenzó a funcionar tres años después, debido al tiempo que demoró acordar su composición y funcionamiento<sup>143</sup>. Constituye un órgano de carácter consultivo y propositivo, espacio de interlocución permanente entre sectores del gobierno y la sociedad civil que actúan en relación con la economía solidaria. Tiene por atribuciones proponer directrices para las acciones de economía solidaria en los ministerios que lo integran y en otros órganos del Gobierno Federal, y el acompañamiento a la ejecución de estas acciones en el ámbito de una política nacional de economía solidaria.

Está integrado por 19 representantes del gobierno, 20 representantes de emprendimientos de economía solidaria y 17 representantes de entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la economía

---

141 Aún en quienes discrepan con las políticas del gobierno de “Lula” esto es valorado: *“Também é preciso salientar que muito embora não concordemos com muitas das posições do secretário Paul Singer, trata-se de um fiel defensor do cooperativismo popular, inclusive dentro de uma ótica socialista (embora a nosso ver utópica no contexto histórico brasileiro), algo que parece não se repetir em outras esferas deste governo, que nem sequer mencionam a necessidade do socialismo no Brasil”* (Novaes y Lima Filho, s/f: 1).

142 Para los procedimientos técnicos seguidos en la elaboración de esta información, ver anexo 2.8.

143 Según la SENAES: *“A composição do CNES foi objeto de extensas negociações, visando a garantir a representação efetiva tanto da sociedade como do Estado – representatividade essencial para que a interlocução em seu seio resulte no aprimoramento permanente das políticas públicas para a economia solidária”* <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)> acceso 2 de enero de 2009.

solidaria (Decreto n° 5811, 21/6/2006). Este conjunto de 56 integrantes constituye el Plenario, instancia máxima de decisión del Consejo, que está además conformado por un Comité Permanente, una Secretaría Ejecutiva y cinco comités temáticos que corresponden a los ejes de la Plataforma del FBES<sup>144</sup>.

Si bien los destinatarios principales de las acciones de la Secretaría son emprendimientos económicos solidarios, entidades de apoyo a la economía solidaria, trabajadores en general, gobiernos municipales y estaduais, los primeros constituyen la prioridad.

Los *emprendimientos económicos solidarios (EES)* son definidos como organizaciones: colectivas y suprafamiliares autogestionadas por sus trabajadores (asociaciones, cooperativas, empresas autogestionarias, clubes de trueque, etc.); permanentes; que pueden disponer o no de registro legal (prevaleciendo la existencia real de la organización); que realizan actividades económicas de producción de bienes, prestación de servicios, de fondos de crédito, de comercialización y de consumo solidario. Son singulares o complejas; dentro de éstas últimas figuran las centrales de asociaciones o de cooperativas, redes de emprendimientos, entre otros<sup>145</sup>.

El peso de estas organizaciones en las acciones de la SENAES se muestra en la realización del I Encuentro Nacional de Emprendimientos llevado a cabo en agosto del 2004, antes de la Conferencia Nacional (ver anexo 2.2). Esta secuencia en los eventos fue considerada por algunos de los entrevistados provenientes de la sociedad civil, como un indicador de las prioridades adoptadas por la Secretaría en desmedro de otras, entre ellas las relaciones con los gobiernos locales y estaduais. Se volverá sobre esto más adelante.

### ***El Programa 'Economía Solidária em Desenvolvimento'***

Las intervenciones de la SENAES se plasman en este Programa. De acuerdo con el sitio de la Secretaría, comenzó a ser implementado seis meses después de su creación, y marca la introducción de políticas públicas específicas para la economía solidaria en el ámbito nacional.

Se afirma que desde el comienzo buscó dialogar con la plataforma del FBES, posteriormente con las resoluciones de la I Conferencia

144 Es presidido por el ministro de Trabajo Empleo (y en su reemplazo por el Secretario Nacional de Economía Solidaria) y participan los Ministerios de Desarrollo Agrario; de las Ciudades; Medio Ambiente; Agricultura, Pesca y Abastecimiento; Desarrollo Social y Combate al Hambre; Hacienda; Integración Nacional; Ciencia y Tecnología y de Educación, Secretaría General de la Presidencia de la República, Secr. Especial de Acuicultura y Pesca y Secretaría. Especial de Promoción de la Igualdad Racial (Decreto 5811) <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)> acceso 5 de febrero de 2009.

145 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)> acceso 5 de febrero de 2009.

Nacional y el Consejo de Economía Solidaria. Pero que además de la “intensa interlocución con la sociedad civil”, el Programa se caracteriza por “la transversalidad y la intersectorialidad” a través de la búsqueda de articulación con otras políticas de trabajo e ingreso, de combate a la pobreza e inclusión social del gobierno federal y otros entes federativos<sup>146</sup>.

Como ejemplo puede mencionarse la ya mencionada acción de “Inclusión Productiva”, cuya responsabilidad de gestión corresponde a la SENAES pero que es ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. En otro caso la Secretaría ejecuta acciones de apoyo a cooperativas del Ministerio de las Ciudades<sup>147</sup>.

El principal objetivo del programa es promover el fortalecimiento y la divulgación de la economía solidaria mediante políticas integradas, buscando la generación de trabajo y renta, la inclusión social y la promoción del desarrollo justo y solidario. Las líneas de acción, objetivos, destinatarios, entes con los que articulan cada una de ellas, aparecen sintetizadas en el anexo 2.4. A partir de la programación realizada para el Plan Plurianual (PPA) 2008-2011, el programa adquiere una mayor envergadura:

*Na proposta do PPA 2008-2011, buscou-se ampliar o escopo do programa, delimitando suas várias linhas de ação de modo mais definido e mais estruturado, com destaque para: a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado. Também continuam as ações para a estruturação de uma política pública voltada à economia solidária, com o estímulo à institucionalização de políticas nas três esferas; a formação de formadores/as e gestores públicos; a construção de uma estratégia de desenvolvimento local tendo a economia solidária como eixo, a partir da atuação de uma rede de agentes de desenvolvimento solidário espalhados pelo Brasil; e o novo mapeamento da economia solidária, que vai ampliar e atualizar a base do Sistema de Informações em Economia Solidária<sup>148</sup>.*

---

146 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_apresentacao.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_apresentacao.asp)> acceso 5 de febrero de 2009.

147 “A economía solidaria no PPA 2004-2007”, texto elaborado por MTE/SENAES para discusión interna del Consejo Nacional de Economía solidaria, s/fecha.

148 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_apresentacao.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_apresentacao.asp)> acceso 5 de febrero de 2009.

La Secretaría reconoce como sus mayores avances: la capacitación de agentes locales de desarrollo solidario; el estímulo a políticas públicas a través de su intervención para la constitución de 16 Centros Públicos de economía solidaria y la formación de gestores públicos estaduais y federales. También son considerados avances el apoyo a redes y emprendimientos de economía solidaria en todo el país (en *parceria* con bancos públicos) y a la comercialización de cadenas productivas, ferias, y la constitución de un Sistema Nacional de Comercio Justo Solidario; la recuperación de empresas por trabajadores autogestorios; fomento a la formación, asistencia técnica y capacitación cooperativas que actúan con residuos sólidos urbanos (en *parceria* con prefecturas). Asimismo se menciona la creación del Sistema Nacional de Información en economía solidaria, que implicó una movilización social en el territorio nacional con la creación de 27 Comisiones Gestoras Estaduales, y la participación de 230 organizaciones no gubernamentales y unos 700 investigadores para la realización de un mapeo que permite caracterizar –y sobre todo dar visibilidad– a los emprendimientos económicos solidarios y las entidades de apoyo.

Los Centros Públicos de Economía Solidaria forman parte de las acciones de estímulo e institucionalización de las políticas públicas, resultado del diálogo con el FBES, y en particular con la Red de Gestores Públicos. Constituyen una de las políticas reconocidas por distintos actores como de efectiva relación entre gobierno federal y gobiernos locales (si bien se cuestiona su bajo número en relación con los municipios del país y con los 85 de mayor tamaño, que concentran la mayoría de la población brasileña).

Son definidos como “espacios multifuncionales”, que alojan principalmente actividades (a ser realizadas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales) de comercialización, de formación y de articulación local de la economía solidaria. Apuntan a fortalecer y fomentar la economía solidaria a nivel territorial. Su conformación en red puede contribuir a darle una mayor identidad y visibilidad a la economía solidaria, tanto para dentro del propio sector como para el conjunto de la sociedad. Los espacios físicos, el equipamiento y los materiales permanentes y de consumo de los Centros Públicos son ejecutados por convenio de la SENAES con los gobiernos municipales<sup>149</sup>.

Un ejemplo relevante de estas experiencias es el Centro Público del municipio de Osasco (en el área metropolitana del Estado de San Pablo). Ha sido desarrollado por la Secretaría de Desarrollo, Trabajo e Inclusión, que ha logrado integrar los programas destinados a estos

149 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_estimulo\\_centros.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_estimulo_centros.asp)> acceso 15 de enero de 2009.

finés en una misma dependencia, e impulsa desde el 2005 la economía solidaria a través del Programa “Osasco Solidario”. Es efectivamente un ámbito de coordinación de actores, promoción de la participación entre emprendimientos –y de éstos con otros agentes públicos y privados-, apoyo a redes locales y fundamentalmente de visibilidad pública de la economía solidaria. Con espacio para la exposición de productos, para la incubadora de emprendimientos solidarios, un telecentro de inclusión digital entre otros, está ubicado en un lugar central del municipio, con instalaciones de calidad, que comunican visualmente la potencialidad de la economía solidaria. Como señalara la responsable del Programa en la visita realizada durante el trabajo de campo, se prefirió demorar su instalación a la búsqueda de una buena localización, teniendo en claro el efecto para el conjunto de la sociedad de la presencia de un ámbito de este tipo. Lo comparó con la imagen que produce una escuela o un hospital, en términos de hacer presente en la comunidad las políticas públicas.

En el 2006 una evaluación realizada por la propia SENAES identificó como las principales dificultades para alcanzar los objetivos del Programa *Economía Solidária em Desenvolvimento*: insuficiente presupuesto, sumado a un cronograma de desembolsos de recursos “incompatible con la realización de las acciones”; insuficiente personal, espacio físico y equipamiento en la Secretaría. También menciona dificultades con los procedimientos operacionales, lentitud en la celebración de convenios, desconocimiento por parte de las entidades sobre la normativa para hacerlos; dificultades debido a la ausencia de legislación adecuada para la implementación de acciones específicas de apoyo a la comercialización, recuperación de empresas y algunas modalidades de finanzas solidarias<sup>150</sup>.

Entre los miembros de la SENAES hay plena conciencia sobre las dificultades que enfrentan. Uno de los funcionarios entrevistados en Brasilia expresó la insatisfacción que les produce la falta de escala de las acciones. Reconoce que han ampliado el campo, que varios ministerios están actuando; pero las intervenciones son todavía muy limitadas, algunas de ellas experimentales. Situación que reconoce como necesaria por lo innovador de la política, a la vez que postula su superación: *“nosotros teníamos que experimentar, nos fue dado el derecho de experimentar y nosotros también nos dimos este derecho. Pero la experimentación, el experimentalismo tiene un tiempo”*. La gran expectativa de que en el segundo gobierno de “Lula” se pudiera dar escala a las políticas de comercialización, de crédito, de capacitación, no fue

---

150 En “A economía solidaria no PPA 2004-2007”, texto elaborado por MTE/SENAES para discusión interna del Consejo Nacional de Economía solidaria, s/fecha.

alcanzada. Por ejemplo, se menciona la necesidad de dar asistencia técnica a más de diez mil emprendimientos, haber calificado social y profesionalmente solamente a cuatro o cinco mil trabajadores cuando hay un millón que lo requieren). Con recursos escasos (presupuestarios y humanos) que no permiten satisfacer las demandas, la solicitud para su ampliación requiere demostrar a los órganos de planeamiento, financiamiento y decisión política, el éxito de las acciones y su repercusión de la sociedad: "El dilema actual de las políticas públicas de economía solidaria es que todavía tenemos un largo camino para afirmar esta área de intervención en el Estado y en la sociedad."

La existencia de un programa de desarrollo de la economía solidaria que cuente con fondos que le den estabilidad y contribuyan a darle mayor independencia de las coyunturas de las políticas y los gobiernos aparece como necesidad, particularmente resaltada entre las demandas de los actores de la sociedad civil. En los documentos de la IV Plenaria (marzo 2008) se vuelve sobre la necesidad de un *Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (PRONADES)*, tomando como modelo el "*Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)*, com recursos provenientes de diferentes fontes. Para atender diferentes necessidades de financiamento das cadeias produtivas, desde as comunidades atendidas pelo Fome Zero até as grandes empresas em recuperação ou recuperadas provenientes do processo falimentar e sob a gestão dos/as trabalhadores/as"<sup>151</sup>.

#### **POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN OTROS ORGANISMOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

Como se describió más arriba, las políticas de economía solidaria realizadas en Brasil no se agotan en las que lleva a cabo la SENAES, aunque éste sea el órgano de gobierno específicamente encargado del tema, y el que asume la mayor responsabilidad.

Siguiendo las orientaciones de las plenarios del movimiento de la economía solidaria y en particular de la I Conferencia Nacional, la SENAES ha diagnosticado el conjunto de programas que llevan a cabo acciones relacionadas con la economía solidaria en otras dependencias. En el 2005 la SENAES encargó un estudio a partir del cual fue elaborado un catálogo de programas y acciones *de apoyo a la economía*

---

151 Em FBES: "Rumio à IV Plenária Nacional de Economia Solidária. Documento-Base nacional" <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>. En una carta a 'Lula' (26/11/08) el FBES le solicita la creación del PRONADES y fundamenta la necesidad de instrumentos que favorezcan la autoorganización de los trabajadores en un momento de crisis que demuestra la inviabilidad del modelo de desarrollo predominante basado en el capital especulativo <[www.fbes.org.br/?option=com\\_docman&task=doc\\_details&Itemid=18&gid=943](http://www.fbes.org.br/?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=18&gid=943)> acceso 15 de enero de 2009.

*solidaria* en el gobierno federal (Medeiros, 2005). En el 2006 el relevamiento incluyó también los destinados a generación de trabajo e ingreso, y amplió el rango de instituciones a bancos y empresas estatales (CORDEL, s/f). En otro documento se los denomina como programas que poseen *interfase con las prioridades de la economía solidaria*<sup>152</sup>.

*Cuáles programas y acciones en curso constituyen efectivamente intervenciones en el campo, esto es, cuáles serían o no incorporables bajo la denominación de "políticas públicas para la economía solidaria" son un tema aún en debate entre los integrantes del movimiento de la economía solidaria. Con la finalidad de aproximarse a un diagnóstico de lo existente en el 2008, se ha tomado como criterio de inclusión aquellos que aparecen en los mencionados documentos de la SENAES (en el anexo 2.8 se describen los procedimientos metodológicos utilizados para la construcción de la información).*

*El anexo 2.5 reúne 23 programas y acciones, 17 correspondientes al gobierno federal y 6 a bancos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social/BNDES; Banco de Brasil) y PETROBRAS. Se adscribe en esta sistematización a las precauciones que marca la SENAES con respecto a los catálogos 2005 y 2006 que propició: constituye una descripción de las intervenciones, sin pretensión de opinar sobre la naturaleza de los mismos, sus resultados o impactos socioeconómicos (Medeiros, 2005; CORDEL, s/f).*

*Tomando en cuenta estas consideraciones, en el mencionado anexo 2.5, las intervenciones del gobierno federal que se relacionan con el fomento de la economía solidaria involucran a diferentes ministerios (los que en general forman parte del Consejo Nacional de Economía Solidaria): Trabajo y Empleo; Desarrollo Agrario; Desarrollo Social y Combate al Hambre; Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Ciencia y Tecnología; Cultura; Educación; Integración Nacional; Medio Ambiente; de las Ciudades, y Minas y Energía.*

Las intervenciones abarcan un amplio espectro: formación y capacitación; asistencia técnica; apoyo a la organización, a la producción, comercialización y consumo (entre los que destacan la alimentación y agricultura familiar); acceso al crédito; infraestructura; desarrollo local y regional. Desde la perspectiva de los destinatarios se encuentran tanto sujetos (trabajadores, en muchas acciones se menciona específicamente a los jóvenes), como organizaciones productivas, comunidades tradicionales, en general de bajos ingresos de la ciudad y el campo.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social/ BNDES lleva adelante un programa de microcrédito, uno de apoyo a la con-

---

152 "A economía solidaria no PPA 2004-2007" (texto de SENAES para discusión interna del Consejo Nacional de Economía Solidaria s/f).

solidación de emprendimientos autogestionarios, y un fondo social para apoyar proyectos sociales de trabajo e ingreso y diversos servicios. El Banco do Brasil al promover el Desarrollo Regional Sustentable se propone democratizar el acceso al crédito, el asociativismo y el cooperativismo, estimulando actividades productivas que promuevan trabajo y renta e inclusión social. Por su parte Petróleo Brasileño/PETROBRAS es incluido por sus acciones de fortalecimiento de las políticas públicas de combate a la miseria y el hambre, y de estímulo a la formación de cooperativas e iniciativas emprendedoras.

En los documentos del FBES y en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil se reconoce la dificultad de articular este conjunto de políticas. Tarea que tampoco ha logrado cumplir todavía el Consejo Nacional de economía solidaria. Las políticas públicas de Brasil en general –y las de economía solidaria en particular –comparten la falta de coordinación que caracteriza a América Latina, con el riesgo que ello implica en la pulverización de las acciones. En varias de las entrevistas realizadas a miembros del FBES se mencionó las falencias de la SENAES en este plano: en particular, no haber cumplido el papel de ser “la gran articuladora dentro del gobierno [...] cada ministerio es un país, cada ministerio es un gobierno”. Un ejemplo citado es el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el cual tiene varias acciones de apoyo a la economía solidaria; pero que en algunas dialoga con la SENAES y en otras no, a pesar de que ambos forman parte del Consejo Nacional.

#### **EL PRESUPUESTO DE LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOLIDARIA**

Como se vio en las páginas anteriores, el bajo presupuesto de las políticas de economía solidaria es destacado por los involucrados tanto del estado como de la sociedad civil (la SENAES, el FBES y los estudiosos del tema)<sup>153</sup>.

En tanto el presupuesto es la expresión de los lineamientos políticos de un gobierno, la incidencia presupuestaria de los programas de la SENAES y del gobierno federal relacionados con la economía solidaria (relevados en el anexo 2.5) se estima asignando a cada programa el valor previsto en la redacción final (“autógrafos”) de la *Lei Orçamentaria Anual* (LOA) 2008 y el correspondiente a 2009, aprobados por el Congreso Nacional. No se incluyen los programas de los bancos y

153 En el paper “A economia solidaria no PPA 2004-2007” (texto de SENAES para discusión interna del Consejo Nacional de Economía solidaria, s/fecha pag. web) figura un monto de poco más de 8 mil millones de reales para la ejecución presupuestaria 2006 de programas relacionados con la economía solidaria.

PETROBRAS, debido a que no es posible precisar su imputación en la información disponible<sup>154</sup>.

En los anexos 2.6 y 2.7 se presenta esta información, en la cual los montos están seguramente sobrestimados, dado que la apertura de la LOA no permite discriminar con precisión los fondos específicos para la economía solidaria; por ejemplo en el *Plano Nacional de Qualificação* no es posible separar los montos destinados a capacitar a trabajadores formales. Por lo tanto constituyen una aproximación gruesa, cuya finalidad es dar una idea general sobre la cuestión, lo cual no habilita para demasiadas comparaciones.

Se señalan algunos pocos aspectos en relación con el conjunto: el presupuesto estimado para el 2009 (poco más de 17 mil millones de reales) es un 17% mayor que el correspondiente al 2008. El monto de todos los programas considerados (como ya se dijo, sobrestimado) representa un 40% más que el presupuesto de Bolsa Familia (12 mil millones de reales), el programa de transferencia de ingresos condicionados que constituye la política social de mayor peso del gobierno de "Lula", de acuerdo con lo señalado en el primer apartado de este capítulo.

Para el caso específico del programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* el presupuesto 2009 de 85,6 millones de reales, se desglosa en un 60% a ser ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social, y 40% por el de Trabajo y Empleo. El valor total sufrió una disminución del 5% respecto del año anterior. Los montos asignados al programa son efectivamente bajos comparados con los presupuestos de los respectivos ministerios: alcanzan al 0.16% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social y al 0.08% del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Empleo.

## **LAS ORGANIZACIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Como señala Gaiger (2007: 1) hubo en Brasil en los últimos años numerosos estudios académicos sobre la economía solidaria. Sin embargo, la inexistencia de informaciones abarcadoras y sistematizadas restringió la investigación a los abordajes cualitativos, valiosos para el examen de las características particulares de esas organizaciones, pero insuficientes para identificar sus tendencias predominantes y sus efectos sobre las condiciones de vida de los trabajadores. El mapeo de emprendimientos económicos solidarios (EES), base del Sistema de Informaciones en Economía Solidaria desarrollado por la SENAES en diálogo con el FBES, permite un cambio de escala en los análisis.

---

154 Ver anexo 2.8 para la metodología seguida en la construcción de estos datos.

El sitio de la SENAES expresa adecuadamente el carácter pionero en el mundo que tiene esta iniciativa de identificar y caracterizar los emprendimientos colectivos autogestionarios que realizan producción de bienes y servicios, crédito y finanzas solidarias, trueque, comercio y consumo solidario. El Sistema permite también la autodeclaración del emprendimiento, lo que posibilita que éste sea contactado e incorporado a la base (*cadastro*)<sup>155</sup>.

En el 2004, en el marco del Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* se inició el *Mapeamento da Economia Solidária* en Brasil, el cual entre 2004-2005 identificó EES y Entidades de Apoyo, Asesoría y Fomento en todos los estados. La información se presentó en el "*Atlas da Economia Solidária no Brasil*", en abril de 2006. Varios aspectos son importantes de remarcar. Por un lado el trabajo de elaboración de las definiciones necesarias para la construcción de la categoría *emprendimiento económico solidario* (definido más arriba), objeto no precisado como para constituirse en objeto de investigación cuantitativa hasta ese momento. Por el otro, la articulación de esfuerzos que implicó la creación de un banco de datos nacional de este tipo, había sido planteada por el FBES y empezó a tomar forma a fines del 2003, cuando fue realizada la primera reunión de lo que sería el *Grupo de Trabalho de Estudos e Banco de Dados (GT Mapeamento SENAES/FBES)*, que luego se convirtió en la Comisión Gestora Nacional, que constituye un espacio de "interlocución y elaboración de estrategias conjuntas entre el Estado y la Sociedad" (Bertucci y Cavalcanti, 2006: 7).

Finalmente es relevante la opción asumida por el *GT Mapeamento* de realizar una investigación de tipo participativo, incluyendo a actores de la economía solidaria, en vez de vehicularlo como un proceso técnico ejecutado por investigadores externos. Como ya se dijo, esto requirió el involucramiento de diversos actores y su descentralización a nivel estadual, lo cual aunque generó una serie de dificultades, apoyó a los objetivos del relevamiento, considerando que: "*os processos locais para a execução do mapeamento apresentaram outras vantagens, geralmente ausentes nos métodos tradicionais de pesquisa: configuraram espaços reais de disseminação, informação e formação sobre a proposta da economia solidária, fazendo com que muitos empreendimentos econômicos solidários se reconhecessem como tal e envolvendo novos atores, como gestores públicos e organizações sociais e sindicais*" (Bertucci y Cavalcanti, 2006: 58).

Los datos que se presentan a continuación corresponden a un segundo relevamiento que en 2007 amplió los datos de los 15 mil EES de la primera etapa a los casi 22 mil incluidos en la actual versión del

155 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp)> acceso 5 de febrero de 2009.

Atlas (SENAES, Atlas de economía solidaria 2007, <[www.mte.gov.br/sistemas/atlases](http://www.mte.gov.br/sistemas/atlases)> acceso 2 de enero de 2009). En el 2009 el Sistema de Información incluirá nuevos módulos: uno para certificación de los emprendimientos de comercio justo, y otro para experiencias en políticas públicas de economía solidaria.

### LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS

El mapeo releva 21.859 EES, con 1.687.035 participantes: 63% hombres y 37% mujeres. El tamaño medio de los emprendimientos es de 78 participantes. Un dato interesante que muestra el crecimiento de la economía solidaria en años recientes tiene que ver con la fecha de creación: el 56% del total fue creado entre el 2001-2007, y el 34% entre 1991-2000. El estudio incluye 2.934 municipios (el 52% de los municipios del país). En términos de tipos de actividades en relación con la localización, el 48% de los EES son rurales, el 35% urbanos y 17% rural/urbano.

Los resultados del mapeo muestran:

- a. Tres tipos de actividades económicas concentran el 75% de los EES: 41% se dedica a la actividad agropecuaria, extractivismo y pesca, un 17% a alimentos y bebidas, y otro tanto a artesanías. En términos organizativos los EES se multiplican y se diversifican en grupos de producción agroecológica, asociaciones rurales, empresas de autogestión, sistemas de crédito, redes de comercialización etc. (Gaiger 2008: 18).
- b. Como forma organizativa predominan las asociaciones (52%) y los grupos informales (36%), seguidos por las cooperativas (10%). “En su gran mayoría, esas experiencias presentan las características básicas de la economía solidaria: son organizaciones de naturaleza asociativa, promovidas por los trabajadores por medio de la socialización parcial o plena de los recursos productivos, de la cooperación en el trabajo y de la gestión democrática, con presencia mínima de relaciones asalariadas” (Gaiger, 2008: 18).
- c. En el total de respuestas, entre las razones de creación de los EES, la opción: “Una alternativa al desempleo” es la más citada (46%), seguida por la búsqueda de complementación de ingresos (44%) y la obtención de mayores ganancias (36%). En cuarto lugar figura: “El desarrollo de una actividad donde todos son dueños” (27%) y en el quinto que una organización de este tipo es una condición para obtener financiamiento u otros apoyos (25%)<sup>156</sup>. Estos datos

---

156 La encuesta incluye algunas preguntas que admiten respuestas múltiples, tabuladas por orden de importancia. Excepto que se lo indique expresamente, los por-

(en particular la cuarta motivación) llevan a Gaiger a agregar a la interpretación usual de “reacción espontánea a la falta de empleo”, lo que denomina factores de “presión positiva, que llevan a nuevas opciones que tienen una dirección determinada: la multiplicación y el reconocimiento de nuevas causas y luchas sociales, la valoración de las iniciativas y realizaciones en el ámbito local, la llegada al Estado de corrientes de izquierda conscientes de la necesidad de dar respuestas a corto plazo, las nuevas pautas de la cooperación internacional y, ciertamente, el efecto demostrativo de las experiencias exitosas de economía solidaria” (Gaiger, 2008: 18).

- d. En lo que respecta a la remuneración media mensual de los participantes en los EES el 38% recibe menos de 0,5 salarios mínimos; el 24% entre 1-1,5 y el 26% entre 1-2 salarios mínimos<sup>157</sup>. En más de la mitad de los EES se utiliza la remuneración por producto o productividad como criterio de distribución. Un dato no menor es que, entre los emprendimientos que contestaron esta pregunta, una quinta parte no consigue remunerar a los socios. En lo que hace a los beneficios, garantías y derechos para los socios, éstos no existen en el 65% de los emprendimientos, un 16% informa formación social y profesional, un 6% la existencia de equipamientos de seguridad. Los otros beneficios que se mencionan, con porcentajes inferiores al 4%, son en orden decreciente: descanso semanal remunerado, feriados remunerados, la prevención de accidentes de trabajo figuran en último lugar.
- e. De acuerdo con Gaiger la facturación anual estimada del conjunto de emprendimientos equivale a la pequeña fracción del PIB nacional (0,34%), cifras que define como modestas, pero que permiten, sin embargo al 72% de los emprendimientos cerrar el año sin cuentas negativas<sup>158</sup>. Asimismo demuestran cómo la economía solidaria puede florecer en sectores de bajo interés para el capital, pero de importancia social incuestionable. Señala que, en tal contexto, “los agentes de la economía solidaria tienen como alternativa profundizar su inserción local e impulsar redes de cooperación más amplias, con miras a obtener ganancias económi-

---

centajes corresponden al total de respuestas, por lo cual su suma no es igual a 100. La información utilizada en este apartado proviene de la “Presentación del Sistema de Información en Economía Social y Solidaria”. En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/Apresentacao\\_SIEconomia\\_solidaria\\_2008.ppt#22](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/Apresentacao_SIEconomia_solidaria_2008.ppt#22)> acceso 2 de enero de 2009. Ampliada con los datos del Atlas 2007 ya mencionado.

157 La remuneración media mensual del conjunto es de R\$ 166, siendo el salario mínimo equivalente a R\$ 380 en 2007, momento del relevamiento.

158 Un 38% de los EES tienen superávit, un 32% se mantiene en equilibrio y un 15% registra pérdidas anuales (un 13% no contesta).

- cas paulatinas y a la conquista de otros servicios como educación, salud, vivienda y ahorro” (Gaiger, 2008: 19). El mapeo muestra una concentración muy significativa de la facturación: el 8,5% de los emprendimientos más grandes genera el 86% de la facturación mensual.
- f. La autogestión tiene fuerte presencia: en unos dos tercios de los EES se registra participación cotidiana de sus integrantes en las decisiones, asambleas mensuales, rendición de cuentas en las asambleas, elección directa de los dirigentes y facilidad de acceso a los registros e informaciones.
- En relación con las políticas públicas de promoción de la economía solidaria el mapeo presenta algunos datos interesantes:
- g. En lo que hace a la forma de comercialización de los productos o servicios, solamente un 6% de los EES refiere a algún órgano gubernamental como destino<sup>159</sup>.
- h. El 72% de los EES (15.886) han recibido asistencia técnica, capacitación o asesoría. Si se suman los emprendimientos que recibieron apoyo de algún organismo gubernamental, del Sistema S (Sebrae, Sescop, etc) y de universidades, incubadoras UNITRABALHO, etc., el 65% fue asistido por este sector. En segundo lugar aparecen ONG, iglesias, asociaciones, consejos comunitarios, y en tercer lugar el movimiento sindical.
- i. El 52% de los emprendimientos buscó y no tuvo acceso a financiamiento en los 12 meses anteriores al relevamiento, el 16% lo obtuvo y un 32% no lo buscó. Las razones por las cuales no pudieron acceder a créditos se relacionan con la inadecuación de los proyectos (por falta de apoyo técnico), no reunir las condiciones exigidas, condiciones incompatibles con las características de los emprendimientos y falta de la documentación exigida.
- Respecto de la relación de los EES con organizaciones de la sociedad civil:
- j. El 46% de los EES participan de alguna red o *forum* de articulación, ocupando el primer lugar el *Forum* o Redes de economía solidaria.
- k. El 57% tiene relación o participa en movimientos sociales y populares, apareciendo en primer lugar los movimientos comunita-

---

159 La resolución 59 de la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria propone el aprovechamiento y ampliación del poder de compra de bienes y servicios por el Estado, señalando que esto ocurre en otros países y no en Brasil (exceptuando el Programa de Adquisición de Alimentos del Gobierno Federal). Para ello postula como necesario la reformulación de la Ley de Licitaciones para facilitar el acceso de los emprendimientos a las compras públicas en los tres niveles de gobierno (Anais, 2006: 68).

rios, en segundo lugar el movimiento sindical urbano o rural, y en tercer lugar los de lucha por la tierra y agricultura familiar.

Esto parece mostrar que los EES son iniciativas en crecimiento, que todavía enfrentan muchas dificultades. Gaiger considera, sin embargo, que los primeros estudios realizados sobre los datos proporcionados por el mapeo muestran “dos virtudes de esas iniciativas 1) en comparación con empresas capitalistas de tamaño similar, los emprendimientos solidarios operan en el sentido de reducir los niveles de desigualdad entre sus miembros y asegurarles niveles de renta y seguridad económica mejores; y 2) propician condiciones mínimamente dignas de vida” (Gaiger, 2008: 19).

En relación con el tema de este estudio, los datos muestran también que es mucho el espacio a asumir por el Estado en términos de la sustentabilidad económica vía apoyo a la comercialización y el financiamiento y desarrollo de tecnologías productivas y de gestión<sup>160</sup>. Por otra parte son significativos los datos que remiten a las prácticas asociativas, al compromiso social y la participación de los integrantes de los EES, lo que habla de un umbral para la constitución de un sujeto histórico, tal como postulan los documentos citados.

#### **LAS REDES Y CADENAS PRODUCTIVAS SOLIDARIAS**

El 68% de los ESS reconoce haber tenido dificultades en la comercialización. Entre las principales razones figuran en orden decreciente la falta de capital de giro, problemas de logística y la cantidad insuficiente de clientes, entre otros. El desarrollo de redes y cadenas productivas solidarias aparece en la literatura académica y de políticas como una de las formas de enfrentar el problema.

Al respecto el mapeo registra que, del 46% de EES que participan de alguna red o forum de articulación, un 13% lo hace en redes de producción o comercialización.

La temática está presente desde la constitución de la SENAES, y también en otras organizaciones de promoción de la economía solida-

---

160 Un ejemplo del efecto sobre los emprendimientos de las acciones de apoyo se observa en los primeros resultados del *Programa de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados* realizado por UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional y ejecutado por UNISOL desde el 2005. El Programa incluye 99 emprendimientos afiliados a UNISOL, organizados en las mencionadas sectoriales. Sus metas fueron aumentar el ingreso medio real de los emprendedores y la facturación de los emprendimientos. Ambas metas fueron ampliamente superadas antes de los plazos previstos. Cerca del 90% de los emprendimientos aumentó el ingreso medio de sus cooperados y tuvo mayor facturación, duplicando la inicial, con una tasa de incremento de los trabajadores de un 25% en dos años (Publicación del *Programa de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados*, UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional: 25-28)

ria (CONSAD, 2003). La I Conferencia postuló el fomento y creación de redes y cadenas entre los emprendimientos y consumidores como uno de los medios de enfrentar los problemas de comercialización. Forman parte también de los principios y de los ejes de la plataforma de lucha del FBES, y se reiteran en “las banderas prioritarias” de la IV Plenaria Nacional de economía solidaria realizada en marzo de 2008.

Continuando la línea de documentos anteriores, el *Relatorio* de la IV Plenaria define a las *redes de economía solidaria* como formas de integrar diversos actores de la producción, comercialización y consumo, finanzas y desarrollo tecnológico, investigación y asistencia técnica en estrategias colaborativas destinadas a la *reorganización de cadenas productivas* basadas en la autogestión, en la sustentabilidad ecológica, en el apoyo mutuo y en la redistribución equitativa de los ingresos producidos. Las redes realizan intercambios y comercialización de productos, servicios, saberes, valores, compartiendo logística e infraestructura productivas. Aproximan al productor y al consumidor, el campo y la ciudad, las necesidades y las ofertas. Proveen informaciones que permiten tomar decisiones estratégicas que amplían las condiciones de sustentabilidad de los EES. Sobre las cadenas productivas, el documento se limita a señalar que su reorganización solidaria es la base del desarrollo local buscado (FBES, 2008: 18).

A pesar de los varios años que este tema tiene presencia, en los documentos de políticas no hay demasiadas precisiones conceptuales y operativas sobre la forma de articulación entre redes y cadenas productivas<sup>161</sup>. Uno de los pioneros en el tema es Euclides Mance, quien reconoce que “los sistemas de red en la economía solidaria no siempre otorgan mucha importancia al análisis y recomposición de las cadenas productivas”, considerándolas del siguiente modo:

Las cadenas productivas componen todas las etapas realizadas para elaborar, distribuir y comercializar un bien o servicio hasta su consumo final. Algunas concepciones también integran la financiación, desarrollo y publicidad del producto, considerando que dichos costos conforman el costo final y le incorporan valor al ser recuperado gracias a la venta del mismo. En otras palabras, una cadena productiva puede ser mapeada, determinándose los ítems que fueron consumidos o realizados para la producción de un bien o servicio. Cuando consideramos las cadenas

---

161 “O termo *cadeia (produtiva) solidária* aparece algumas vezes em textos (de diferentes tipos: acadêmicos, governamentais, de divulgação) na esfera da economia solidária. Talvez por seu apelo intuitivo, o termo é utilizado sem mesmo haver, ao que tudo indica, uma definição prévia na literatura própria. A tentativa mais próxima de conceituação parece ser aquela presente nos trabalhos de Mance, nos quais o termo aparece em meio à reflexão sobre as chamadas ‘redes de colaboração solidárias’” (Gomes Metello, 2007: 78).

productivas en economía de red, partimos siempre del consumo final y productivo, para luego comprender las conexiones y flujos de materias, informaciones y valores que circulan en las diversas etapas productivas en su proceso de retroalimentación (Mance, 2004: 47).

Entre las acciones referidas a redes, desde la SENAES se pretenden promover redes de comercialización a través del fomento de proyectos que contribuyan a dar visibilidad a los EES y a la constitución y fortalecimiento de espacios e instrumentos que dinamicen la comercialización de sus productos. En esta concepción se enmarcan las Ferias en Red de Economía Solidaria y Agricultura Familiar. También el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario, destinado al establecimiento de relaciones más justas y solidarias a lo largo de la cadena da producción-distribución-consumo. La articulación de organizaciones de financiamiento para una efectiva promoción de las finanzas solidarias es otro de los ámbitos en los cuales se enfatiza la necesidad de actuar en red<sup>162</sup>.

Uno de los aspectos centrales que posibilita la inserción de los emprendimientos en cadenas productivas es la reducción de la dependencia con el contexto capitalista de producción, al disminuir el contacto de los EES con empresas capitalistas (en la relación de compra venta y en la competencia por el mercado), y al incrementarse las relaciones de intercambio entre EES, ya que solamente el producto final entra al mercado (Gomes Metello, 2007: 130).

Entre los ejemplos de cadenas productivas más destacados figura la "Justa Trama"<sup>163</sup>. Esta es la marca de la Cadena "Ecológica do Algodão Solidário", formada por emprendimientos de distintos estados del país que abarcan las diferentes partes de una cadena productiva textil y de confecciones, cuyos productos finales son ropas y bolsas de algodón, en base de principios solidarios y cuidado del medio ambiente. Forman parte de "Justa Trama" unas 700 personas de cinco cooperativas de trabajadores, y una empresa de autogestión de cuatro regiones:

*Da união e diversidade geográfica nasce no país uma nova grife. O algodão sem agrotóxicos é plantado e colhido no Ceará. Depois, é transformado em fios e tecidos em duas cooperativas de trabalhadores paulistas, criadas a partir de empresas recuperadas. As sementes, que enfeitam as peças, são coletadas em sete estados da Amazônia. A última etapa do*

162 En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_organizacao\\_sistema.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_organizacao_sistema.asp)> acceso 9 de enero de 2009.

163 La SENAES agrega a esta cadena entre los proyectos que apoya también la cadena productiva de miel (*Rede Abelha*), la de materiales reciclables y la cadena productiva de música independiente <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_fomento\\_assistencia\\_conheca.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_fomento_assistencia_conheca.asp)> acceso 8 de enero de 2009.

*processo produtivo – coletivo – é executada por uma cooperativa de costureiras em Porto Alegre, RS, e uma empresa de autogestão catarinense de Itajaí, SC. Assim é a linha de montagem da Justa Trama, uma nova marca de roupas e acessórios que está chegando ao mercado*<sup>164</sup>.

La articulación de esta cadena productiva solidaria se inició dentro de las discusiones de ADS/CUT y UNISOL, de las cuales varias de las cooperativas que la integran y la ONG ESPLAR participaban. A su vez el FBES possibilitó el espacio de discusión<sup>165</sup>. Un impulso a lo que después sería “Justa Trama” provino de la decisión que tomaron algunos de los ESS que todavía la forman de reunirse para producir unas 60 mil bolsas que serían entregadas a los participantes del Forum Social Mundial del 2005, en Porto Alegre. El capital de giro para poner en marcha el proceso surge de un proyecto con SENAES, y en octubre del 2005 fue lanzada la marca.

En agosto de 2007 se inauguró la “Central de Cooperativas Justa Trama”, como cooperativa de segundo grado y de la cual forman parte las cooperativas y asociaciones de la cadena, lo cual le dio una forma legal de producción y comercialización al conjunto. Esto implica un avance importante, dado que a pesar de ser uno de las experiencias más promisorias, tiene aún problemas de sustentabilidad.

En su investigación sobre las cadenas productivas, tomando como caso “Justa Trama”, Gomes Metello (2007) muestra que los EES encuentran beneficios al participar de una cadena no sólo en lo económico, sino en el fomento del pensamiento crítico y emancipatorio, el aumento de la posibilidad de innovación tecnológica, y el aumento de la visibilidad y la confiabilidad.

La autora señala asimismo que una efectiva mejora de las condiciones de vida de los trabajadores que participan en cadenas productivas que promueva mayor justicia social, requiere que la formación de precio de los productos sea realizada de manera transparente y consensuada. Considera también necesario que la cantidad de productos comercializados por la cadena sea representativa en comparación con la capacidad productiva de todos los emprendimientos<sup>166</sup>. Al analizar

---

164 En “*Moda solidária*” <[www.agrisustentavel.com/san/roupaverde.html](http://www.agrisustentavel.com/san/roupaverde.html)> acceso 5 de febrero de 2009.

165 En una demostración de los apoyos que reciben de la sociedad civil y del estado, el sitio de Justa Trama incluye como *parceiros* UNISOL BRASIL, SEBRAE (*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*), ESPLAR (*Centro de Pesquisa e Assessoria*), FBB (*Fundação Banco do Brasil*), SENAES, VERSO (*Cooperativa – Saúde, Educação e Desenvolvimento Solidário*).

166 Al respecto en una entrevista realizada en Porto Alegre se señaló que lo que produce UNIVENS (*Cooperativa de Costureiras Unidas Venceremos*) para la “Justa Trama”

el desempeño de “Justa Trama” en relación con las dificultades que el mapeo encuentra para el conjunto de los EES, Gomes Metello observa que la organización de “Justa Trama” se mostró eficiente en utilizar el poder de reivindicación para lograr el financiamiento a fondo perdido de sus proyectos destinados a la obtención de equipamiento, capital de giro y otras necesidades, así como para obtener asistencia técnica y capacitación. No encuentra en cambio que la participación en la red haya implicado mejoras en las dificultades para la autogestión que enfrentan los emprendimientos (Gomes Metello, 2007).

Tal como se señaló en relación con Justa Trama, en la estructuración y sustento de redes y cadenas productivas es significativa la participación de los organismos de la CUT (ADS, ECOSOL y UNISOL). Las tres organizaciones son respuesta a las preocupaciones de la CUT frente a las transformaciones del mercado de trabajo ocurridas en la década del ‘90. ADS-Agencia de Desarrollo Solidario fue fundada en 1999 con la finalidad de organizar a los trabajadores de la economía informal; en el 2008 su proyecto de más peso es la investigación para la organización de una red de comercialización. ECOSOL-Cooperativa Central de Crédito y Economía Solidaria es un conjunto de cooperativas de crédito creado en el 2002 con el objetivo de crear un sistema financiero que transforme el crédito en uno de los instrumentos de desarrollo local vía la promoción de pequeños emprendimientos, sin acceso a instituciones tradicionales de crédito con incidencia en el desarrollo local<sup>167</sup>.

UNISOL (*União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil*) se propone articular los intercambios de experiencias entre las cooperativas y emprendimientos que la componen, apoyar cadenas productivas y la articulación política con diversos *parceiros* institucionales. En esa línea ha desarrollado la estrategia de conformar lo que denominan sectoriales que potencian los esfuerzos, al articular organizaciones de una misma actividad productiva<sup>168</sup>. (Gómez Rodríguez, 2008; Néspolo, 2008).

---

representa apenas entre el 5/10% de la producción de esta organización. En ese sentido la inserción en la cadena es “*un proyecto a largo plazo*” sobre el cual las cooperadas tienen muchas expectativas. UNIVENS es una cooperativa textil dedicada a la confección de prendas de vestir y uniformes de trabajo, en la cadena productiva “Justa Trama” les corresponde la última etapa de costura y terminado de las prendas.

167 Información que figura en la *Publicación del Programa de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados*, UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional, 2008.

168 Son ocho las sectoriales organizadas por UNISOL: apicultura, artesanado, cooperativas sociales (que proporcionan trabajo a personas con deficiencia física o mental, ex presidiarios, etc.), confección/textil, construcción civil, fruticultura, metalurgia y reciclado.

En las entrevistas realizadas a integrantes de UNISOL se señaló que sólo participan en esta red los emprendimientos formales, aquellos “que pueden asumir compromisos [...] defendemos algo que integra la sociedad y puede actuar frente al estado”<sup>169</sup>. Las expectativas respecto de las sectoriales está presente en los discursos de los entrevistados, poniéndose el acento en el potencial del trabajo en red dentro de las sectoriales o entre ellas (por ejemplo, cooperativas de costura produciendo uniformes para las metalúrgicas); y en ese sentido UNISOL se propone “la superación de nuestras limitaciones a partir del intercambio, de la suma, de la sinergia de esfuerzos, de proyectos. Muchas veces una cooperativa pequeña tiene un proyecto, otra está haciendo un proyecto parecido, otra en otro rincón del país también está haciendo un proyecto parecido. ¿Por qué no juntar estas cooperativas que hacen cosas muy parecidas y crear un proyecto que fortalezca la relación entre ellas?”. Entre las dificultades que enfrenta el trabajo en red la cuestión cultural aparece en un primer plano: “sacar a las personas de su mundo e integrarlas con una visión más global, no es una tarea muy fácil”.

### **CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS: LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD EN LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOLIDARIA**

Como ya se señalara, la política de economía solidaria en Brasil es considerada un modelo significativo a seguir en la búsqueda de la participación social en las decisiones de gobierno. Los actores que se visualizan como centrales en este proceso son la SENAES y el FBES<sup>170</sup>.

Esta imagen sin duda tiene que ver con el nacimiento conjunto de ambos espacios en junio del 2003 –en coincidencia con la III Plenaria

---

169 El entrevistado remarca que no pueden cerrar los ojos frente a la fuerte presencia de la informalidad entre los EES, con lo que esto implica en precariedad del trabajo y carencia de derechos sociales para los trabajadores.

170 En un intercambio que aparece en el sitio del FBES, Rosemary Gomes (integrante del Forum) escribe respecto de la imagen internacional del movimiento de economía solidaria en Brasil: “Fico preocupada também com a imagem que passamos do Brasil para o mundo. [...] quando falávamos da necessidade de organizar a ecosol para dentro, as pessoas nos diziam: Vocês têm uma realidade muito diferente no Brasil, já tem tudo organizado na economia solidária, podem ficar nos ajudando nos nossos países, na consolidação da economia solidária”. Rosemary agrega: “A imagem que os outros países têm do FBES não é a real. Pensam que a nossa realidade é de uma rede nacional super articulada, presente em TODOS os Estados, em dialogo constante com os governos etc e tal, bem como de uma política pública consolidada em economia solidária. Com a vida resolvida e cheia de contribuições internacionais para dar. E sabemos que não é bem assim. E aí? Esta imagem nos dá uma responsabilidade enorme, como responder a isto? (“O FBES enquanto movimento: relação com Estado e articulação internacional”, *Boletín FBES* N° 35, 12 de marzo de 2007. En <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)> mayúscula original).

Nacional-, la conformación de los equipos de la SENAES con militantes del movimiento de la economía solidaria, incluyendo la propuesta de Paul Singer como secretario. En cada uno de los documentos de la SENAES en que se plantean las líneas de trabajo hay una invocación al carácter compartido con la sociedad civil de las iniciativas<sup>171</sup>. En los boletines del FBES la SENAES es la institución pública a la que se hace mayor y permanente referencia.

En el discurso oficial de ambas instituciones se reconocen mutuamente como “principales *parceiros*”, resultado tanto del proceso inicial de construcción del movimiento como de consolidación a través de las plenarias, la Conferencia Nacional y el Consejo Nacional de Economía Solidaria. La cronología que figura en el anexo 2.2 intenta mostrar tales relaciones a partir de los documentos de ambas instituciones.

Sin embargo, como toda construcción social y política está cruzada por el conflicto, constitutivo de la naturaleza de las relaciones sociales. Que necesariamente pasa por momentos de encuentro, acuerdos y construcción conjunta por parte de los distintos actores implicados, y otros de desencuentro, disenso, confrontación y en –lo que no ha ocurrido hasta el momento en este caso– de ruptura<sup>172</sup>.

Los puntos de desencuentro de mayor relevancia registrados en la documentación y el trabajo de campo (seguramente no los únicos) desde los inicios de la creación de un movimiento de economía solidaria de la cual el FBES y SENAES son expresión, se relacionan con: el lugar institucional del organismo específico de la economía solidaria en el gobierno federal; la composición y carácter del Consejo Nacional de Economía Solidaria, lo cual demoró tres años su conformación<sup>173</sup>;

---

171 En las entrevistas se mencionó que en situaciones de mucha conflictividad, con fuertes dificultades para arribar a consensos dentro del movimiento, esto llevó a cierta parálisis de la SENAES.

172 La relación del FBES con la SENAES presentó un momento de fuerte tensión en la IV Plenaria Nacional del Foro realizada en marzo 2008. Evento que –al decir de varios de los entrevistados– manifiesta, con crudeza inusitada hasta el momento, aspectos de histórica divergencia entre ambos actores. Este carácter de *crisis* del movimiento de la economía solidaria y no de transición coyuntural es resaltado por los entrevistados, quienes, sin distinción de su procedencia institucional, utilizan la expresión *crisis de identidad* para referirse al proceso que hizo eclosión en la Plenaria.

173 La demora en la constitución del Consejo fue resultado de un proceso de negociación y discusión entre SENAES y FBES, entre cuyos puntos de divergencia pueden citarse la aceptación de la presencia de la *Organização das Cooperativas Brasileiras* (OCB, consideradas exponentes del sector empresarial y de un cooperativismo alejado de sus principios. Otro punto fue si el Consejo sería consultivo o deliberativo, para lo cual se requería cambios legales. Para A. Bertucci: “*A força de um conselho não está no fato de ser deliberativo ou não, mas na sua capacidade de fazer valer suas*

la práctica efectiva de las políticas públicas en contraposición con la concepción consensuada que registran los discursos sobre la economía solidaria presentados más arriba; la integración de la representación de las organizaciones de la economía solidaria en el FBES<sup>174</sup>.

Ya en el 2004 la Red de Gestores Públicos reconocía en el ámbito de las políticas públicas de economía solidaria la existencia de "*um processo intenso e tenso em curso na perspectiva da construção desta esfera pública*" (Schwengber, 2004: 4). Consideraba que su surgimiento –por aquellos años muy reciente en la agenda pública del país– se correspondía con la existencia de muchos actores sociales empeñados en su construcción. A su vez, los sujetos políticos de este sector estaban aún emergiendo, identificándose, formándose, ocupando su lugar en el escenario político, estando todavía en discusión los papeles de cada uno de ellos (emprendimientos y organizaciones representativas, entidades de apoyo y de fomento, gobiernos, etc.). La Red consideraba al Forum Brasileño y al Consejo de economía solidaria como espacio adecuado para profundizar estos debates.

Un año después el FBES publicaba en su Boletín una nota en la que el tema de la identidad del movimiento de la economía solidaria se reiteraba junto con la cuestión de la estructuración de las políticas públicas: "*Outros de desafios entretanto permanecem: a identidade do movimento frente à diversidade de iniciativas e segmentos produtivos; o rompimento do corporativismo das organizações para uma atuação mais "solidária"; a relação entre a economia popular e a economia solidária; a interlocução do movimento com outros movimentos sociais já constituídos; a superação das políticas de governo de "balcão" e a estruturação de Políticas Públicas, entre outras*" (Bertucci, A. "Os rumos da Economia Solidária no Brasil"<sup>175</sup>).

Casi un lustro después la forma de entender los puntos de confrontación puede ser rastreada en las exposiciones públicas de repre-

---

*proposições*" (Entrevista a João Roberto Lopes y Ademar Bertucci, en Chequer, Jamile 2007 "Reconhecimento da economia solidária" en *Boletín FBES* N° 34, 20 de febrero. En <[www.fb.es.org.br](http://www.fb.es.org.br)>)

174 La Coordinación Nacional del FBES, a fines de noviembre 2008, eligió una Coordinación Ejecutiva, a cargo de la gestión cotidiana, la interlocución con otros movimientos y con el gobierno federal. Esta compuesta por 13 integrantes: 7 representantes de emprendimientos; 5 representantes de Entidades y Redes Nacionales de promoción de la economía solidaria y 1 representante de la Red Nacional de Gestores Públicos. Definió también como entidades con actuación en los Forum Estaduales a ANTEAG, CARITAS, IMS, Rede de ITCs, UNICAFES, UNISOL y UNITRABALHO (<[www.fb.es.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3984&Itemid=62](http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3984&Itemid=62)> acceso 18 de enero de 2009)

175 *Boletín FBES* N°9, 26 de julio de 2005. En <[www.fb.es.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=487&Itemid=1](http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=487&Itemid=1)> acceso 5 de febrero de 2009.

sentantes del Foro y la SENAES. En el Boletín quincenal n° 59 de octubre del 2008 del FBES se encuentra una entrevista a su secretario ejecutivo, Daniel Tygel, en la que resume los problemas que persisten y las “principales conquistas logradas por el Forum desde su creación”<sup>176</sup>.

Las conquistas, en el orden en que las menciona, son las siguientes: (i) la creación de la SENAES, que permitió incorporar en la estructura del poder ejecutivo nacional un lugar institucional específico para la economía solidaria. La secretaria “nace ya absorbiendo un conjunto de banderas construidas por el movimiento en las Plenarias Nacionales de economía solidaria”. A ello le suma la realización de la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria en 2006 y la implantación del Consejo Nacional de Economía Solidaria. (ii) La organización del movimiento de economía solidaria en el FBES; compuesto por más de 100 Forums Microregionales/ Municipales y 27 Forums Estaduales. Considera que en estos aspectos están incluidos más de 3.000 emprendimientos solidarios (grupos, asociaciones, cooperativas), 500 entidades locales, estaduales y nacionales de la sociedad civil (ONG, sindicatos, iglesias, universidades), 100 prefecturas municipales y 6 gobiernos estaduales con programas de economía solidaria<sup>177</sup>. Los Forum mencionados a su vez lograron diversas conquistas como la aprobación de leyes estaduales o municipales sobre economía solidaria. (iii) En el campo de la construcción y participación en la ejecución de políticas públicas y programas gubernamentales Tygel destaca el mapeo de la economía solidaria, el Programa Nacional de Ferias en Red de Agricultura Familiar, la construcción de Centros Públicos de Formación en economía solidaria, la propuesta de un Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario, la política de comercialización soli-

176 “FBES: avanços e conquistas na construção de uma outra economia” en *Boletín FBES* N° 59, 23 de octubre de 2008. En <[www.fb.es.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3852&Itemid=1](http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3852&Itemid=1)>.

177 “Nesta mesma linha, o FBES conseguiu em seus poucos anos de existência organizar as demandas difusas do conjunto de atores da Economia Solidária em uma Plataforma Nacional de Economia Solidária e através da realização da IV Plenária Nacional de Economia Solidária em março deste ano, que envolveu um processo participativo e diverso, de 2 anos, com a realização de mais de 140 atividades microrregionais/municipais e 27 plenárias estaduais envolvendo mais de 4.000 pessoas representando empreendimentos solidários, entidades de apoio e gestores públicos. Considero esta uma grande conquista, pois conseguimos construir de maneira extremamente democrática uma priorização das bandeiras da economia solidária e detalhamentos quanto a ações e alianças estratégicas. Hoje, o FBES é a principal referência de debates, informações e reflexões a respeito de Economia Solidária no país, através de seminários, oficinas, e um site de internet extremamente vasto e dinâmico, alimentado de forma participativa tanto nacionalmente como pelos estados” (Tygel, entrevista citada).

daria<sup>178</sup>. (iv) En el marco legal, subraya como conquista la articulación y la fuerza de movilización y negociación lograda para el cambio de la Ley General de Cooperativismo; la propuesta de un marco legal para los fondos rotativos solidarios y la propuesta de proyecto de ley de reglamentación de Bancos Populares (ninguna aprobada, pero algunas con posibilidades de lograrlo en 2009). (v) El FBES –a nivel nacional y estadual/municipal– ha sido un espacio que posibilitó sinergias entre los actores para la creación y consolidación de diversas redes y cadenas solidarias (Tygel, entrevista citada).

Junto a este reconocimiento de las importantes conquistas alcanzadas, el entrevistado plantea como crítica al gobierno en lo que hace al fomento de la economía solidaria su carácter de marginal en la agenda debido a su excesivo énfasis en las intervenciones de trabajo e ingreso. Esta postura, según Tygel, desconoce el papel que podría jugar como estrategia de desarrollo endógeno, de base comunitaria, cuidadosa del medio ambiente, solidaria:

*Apesar dos avanços deste governo ao criar espaços com a SENAES/MTE, SDT/MDA e o MDS e de programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), entre outros, é preciso reconhecer que são iniciativas excessivamente marginais: a economia solidária não está no centro da agenda governamental estratégica de desenvolvimento. Esta é a principal crítica: quando o governo fala de economia solidária, restringe-se ao discurso da geração de trabalho e renda, mas não concebe o trabalho associado e iniciativas econômicas autogestionárias e articuladas a uma cidadania ativa e radicalização da democracia como verdadeiros motores de um outro desenvolvimento. Basta olharmos as políticas de desenvolvimento, baseadas nas grandes obras e fortalecimento da grande iniciativa privada, baseada na fórmula cartesiana de que 'crescimento econômico gera emprego que gera desenvolvimento' (o BNDES tem um orçamento maior que o banco mundial e ignora a Economia Solidária como potencial de desenvolvimento), o que está comprovadamente equivocado, pelas conseqüências drásticas nas comunidades em que chega esse modelo atual de desenvolvimento: desmatamento, desestruturação comunitária, concentração de renda, êxodo rural, alienação das pessoas na tomada de decisões, entre outras (Tygel, entrevista citada).*

La interpretación de la situación desde la perspectiva de quien participa en ella como funcionario político, se encuentra en el trabajo de Singer (2008a) elaborado después de la IV Plenaria, en el cual discute

---

178 "Estas conquistas são fundamentais, e se deram na articulação em especial com a SENAES, além da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA e do MDS" (Tygel, entrevista citada). Las conquistas mencionadas son coincidentes con los avances (mencionados más arriba) que la SENAES destaca en su sitio.

la relación entre organizaciones de la sociedad civil y el estado, y presenta su perspectiva sobre algunas de estos puntos de desencuentro. En un esfuerzo de síntesis, las líneas centrales de la argumentación de Singer pueden resumirse en:

- La economía solidaria en Brasil es resultado de iniciativas de entidades y movimientos de la sociedad civil.
- La singularidad de la SENAES radica en que, desde su creación, aspiró a sintetizar democracia directa e indirecta en su accionar. El FBES conforma el *parceiro* de la SENAES en la ejecución de políticas de economía solidaria.
- La ubicación de la SENAES en el Ministerio de Trabajo y Empleo le permite utilizar en apoyo de la política de economía solidaria un importante recurso, las Delegaciones Regionales de Trabajo, que posibilita la expansión territorial de la economía solidaria<sup>179</sup>.
- Con la expansión geográfica de la economía solidaria aumenta su diversidad cultural y heterogeneidad económica y social. El FBES “con notable sensibilidad política” y fidelidad a la apertura propia del cooperativismo absorbió a los recién llegados. Algo similar ocurrió con la Red de Gestores Públicos en economía solidaria que incorporó a gestores de gobiernos estaduais y municipales.
- La creación de la SENAES posibilitó la difusión de políticas de economía solidaria dentro del gobierno federal, estadual y municipal. La ampliación del espectro de intervenciones pone en evidencia el carácter político “*simbiótico y conflictivo*” de la relación entre órganos de gobierno y movimientos sociales<sup>180</sup>. En tanto el estado en la democracia capitalista es un campo de disputa entre fuerzas ideológicas que representan a las clases propietarias del capital y a las clases desprovistas de capital propio (Singer, 2008a:

---

179 Un sector de los representantes del FBES defendió en la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria la necesidad de crear un espacio institucional del tipo de un ministerio o una secretaría especial (en la órbita de la presidencia) para darle mayor fuerza a las políticas y al Consejo de economía solidaria, considerando que el espacio de la economía solidaria en el gobierno debe ser ampliado (Anais: 2006) Esta cuestión, con igual vigencia, reapareció en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

180 “*Uma boa parte dos ministérios e secretarias especiais do governo federal tem entre suas atribuições atender movimentos sociais em seus respectivos campos de ação. Isto fundamenta um relacionamento político ao mesmo tempo simbiótico e conflituoso entre cada um destes órgãos governamentais e os movimentos sociais respectivos. Simbiótico na medida em que o atendimento das reivindicações dos movimentos satisfaz necessidades dos setores desprivilegiados da sociedade, o que se inscreve no rol de prioridades do governo. Mas, conflituoso também porque o atendimento de determinados setores da sociedade implica em geral que deixam de ser atendidos outros setores da sociedade, cujos interesses podem ser diametralmente opostos aos dos primeiros*” (Singer, 2008a: 9).

9), la economía solidaria no es neutral en este tipo de disputa, en tanto se ubica del lado de los trabajadores.

- El crecimiento de la economía solidaria en los últimos años se da en un terreno institucional preparado por los luchas de los movimientos sociales del pueblo trabajador. La relación entre sociedad civil y estado en el campo de tales luchas sociales se da a través de acciones comunes que atienden a los propósitos de los movimientos sociales y a los objetivos de la acción estatal expresados en instrumentos legales (PPA, Ley de Presupuesto Anual), en cuya búsqueda el acuerdo es excepcional:

*Mas, a coincidência entre os objetivos dos movimentos sociais e os do estado é antes exceção do que regra. Para o estado, os movimentos sociais são um dos lados nas lutas que dividem a sociedade e ele objetiva atender as demandas dos dois lados. Por isso, o relacionamento da sociedade civil com o estado, no campo das lutas sociais, se dá sob o signo da contradição de classes, que facilmente transborda para a disputa aberta entre interesses antagônico (Singer, 2008a: 10).*

- Resolverlo demanda negociación entre el estado y los movimientos, proceso de conciliación de intereses en el cual ninguna de las partes debe perder su autonomía:

*Porque de sua autonomia depende sua autenticidade e desta sua capacidade de representar e portanto seu poder político. A negociação, no campo da economia solidária, se dá entre representantes da sociedade e do estado, sendo os representantes de ambos os lados muitas vezes provenientes dos movimentos sociais que optaram pela economia solidária, portanto entre pessoas que adotam os mesmos princípios, mas que – pelas posições que ocupam – podem facilmente ter opiniões bastante divergentes sobre os problemas a enfrentar e as soluções para os mesmos. O que pode significar, em muitos casos, que a negociação não deve começar por trocas de concessões para reduzir as diferenças entre propostas, mas por troca de idéias e informações que levem à aproximação das opiniões divergentes (Singer, 2008a: 11).*

- El espacio de negociación se ha ampliado desde el 2006 con el Consejo Nacional de Economía Solidaria. Si bien en los años anteriores se utilizó la figura de los Grupos de Trabajo temáticos como ámbito de discusión de las políticas de economía solidaria, esta intensa relación no ha impedido las tensiones y divergencias entre miembros del FBES y la SENAES.
- Desde el espacio de la sociedad civil esto tiene que ver con las confrontaciones entre partidarios de la economía popular solidaria (que priorizan el trabajo con los más pobres y excluidos), y

- quienes abogan por el éxito económico de los emprendimientos, que suelen apoyar a grupos mejor preparados.
- Desde el estado las divisiones pueden ser funcionales o políticas. Las primeras son debidas al carácter de los organismos públicos destinados a la atención de necesidades sociales y el de aquellos destinados a la regulación y control, lo que redundaría en la burocratización de los procesos. Las divisiones políticas son resultado de que el aparato del estado está dirigido por representantes de diferentes partidos<sup>181</sup>.
  - La emergencia de nuevos sectores que la SENAES incorporó a la economía solidaria, que compiten por los recursos, provocó a veces rechazo por parte de los representantes de emprendimientos y asesorías del FBES. Conflicto que solamente se explicaría si no hubiera posibilidad de ampliación de los recursos<sup>182</sup>.

Respecto del futuro de la economía solidaria en Brasil, Singer se interroga si es posible en la esfera de la política la sustitución de la competencia por recursos públicos por la cooperación entre sectores, de modo que éstos correspondan a las necesidades legítimas de cada sector, lo que implica mayores avances de la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas públicas (en la línea del presupuesto participativo). Si esto fuera posible se estaría avanzando en la construcción de lo que llama una *democracia cooperativa o solidaria* (Singer, 2008a).

Sin dejar de formular las respectivas concepciones críticas, las dos intervenciones reseñadas son demostrativas de una forma de manifestación pública en la cual se mantiene el diálogo y la relación política, y las contradicciones no se expresan abiertamente como oposiciones confrontativas irreductibles.

Respecto del tema de la relación del discurso con la práctica efectiva, algunos de los actores de la sociedad civil consideran que no se refleja en las acciones la transversalidad, la intersectorialidad, la participación y articulación entre el gobierno federal y los subnacionales

---

181 En las entrevistas se mencionó esta cuestión como dificultad para el desarrollo de la economía solidaria en dos sentidos: por un lado el carácter de coalición política del gobierno de 'Lula' y por el otro, las propias diferencias internas que se registran en el PT, en el cual es limitada la entidad de la economía solidaria en la plataforma partidaria.

182 "É claro que não há garantia de que, nesta marcha em que a economia solidária efetivamente se expande, o aumento da oferta de recursos públicos cubra e exceda o aumento das demandas pelos mesmos. Isso depende da evolução do montante total de recursos de que dispõe o estado e do conjunto dos setores mobilizados da sociedade brasileira que disputam este montante. Mas, seria uma falta intolerável de solidariedade com os que querem e necessitam fazer parte da economia solidária impedir-lhes a integração nela, para que a partilha dos recursos do estado se restrinja aos que chegaram primeiro" (Singer, 2008a: 159).

que se preconiza en los documentos de políticas<sup>183</sup>. En particular la dificultad para constituir las distintas esferas en un conjunto coherente, de acuerdo con lo señalado en una de las entrevistas, se ha trasladado al accionar del FBES, el cual tiene dificultad para estructurarse territorialmente e interactuar con los gobiernos locales.

Otra cuestión reiteradamente marcada en el trabajo de campo es la que refiere a la institucionalidad de la economía solidaria, y la necesidad de convertirla en políticas de estado y no de gobierno. Esta es una cuestión especialmente sensible para cualquier política pública Latinoamérica, y en particular en Brasil, por la estrecha relación de las políticas de economía solidaria con el PT en los distintos niveles interjurisdiccionales; cabe señalar que esta preocupación es igualmente compartida por los actores públicos<sup>184</sup>.

En general preocupa el limitado enraizamiento de estas políticas en la estructura del estado nacional. La falta de una legislación que la sostenga (ya sea un estatuto o una ley orgánica de la economía solidaria, además de las que están en trámite parlamentario) potencia el riesgo de un aún menor peso en el caso de un gobierno de distinto signo al finalizar el actual periodo de "Lula". El optimismo es mayor cuando se observa el conjunto: hay desarrollos en diversos estados y municipios, y el hecho que sus ciclos y perfiles políticos no se superpongan con el nacional garantizan en mayor medida la permanencia temporal y espacial de estas políticas.

La organizadora de la Red de Gestores Públicos Angela Schwengber (2008) considera que si bien hay acumulada casi una década y media de políticas de economía solidaria –inicialmente en municipios, después en estados y luego en el gobierno federal– poco se evolucionó en términos de su institucionalización como políticas públicas permanentes y universalizadas. En otras épocas el estado impulsó con fuerte

---

183 Según Bertucci (promotor e integrante del FBES y miembro del CNES): *"É preciso uma discussão e definição de proposições de políticas que superem isso. Sabemos das dificuldades encontradas pelas estruturas de governo de fazerem políticas integradas e de nós, movimentos, nos percebermos como conjunto e não apenas como forças de oposições setorializadas. Por isso, propomos que os temas de economia solidária sejam tratados não apenas no conselho, mas no Consea e no Condraf. São conselhos cujas composições favorecem a discussão e proposição de políticas transversais e conjuntas"* (Entrevista a João Roberto Lopes y Ademar Bertucci en Chequer, Jamile 2007 "Reconhecimento da economia solidária" en *Boletín FBES* N° 34, 20 de febrero. En < [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>).

184 *"A incorporação pela SENAES no seu Plano Plurianual, da Plataforma do FBES, permitiu tornar visível as demandas do movimento e favoreceu a articulação e construção do FBES. De outro lado constata-se a fragilidade das iniciativas de implementação de Projetos e Programas. As circunstâncias com que a economia solidária irrompe no espaço público-governamental caracterizam o experimentalismo, seja pelo reduzido orçamento, feito a cada ano, seja pelas dificuldades de articulação e integração nas esferas governamentais, seja pela atuação episódica"* (Bertucci, s/f).

inversión pública el desarrollo de sectores que hoy son hegemónicos en la sociedad, por ello esta autora aboga por que políticas de este porte sean establecidas para la economía solidaria. Para la consolidación como política de estado se requieren institucionalidad y recursos humanos, materiales, de infraestructura, económicos y financieros adecuados: que atienda a los grupos organizados, pero con fuerza inductiva para expandirse como derecho social universal; integrada y descentralizada al mismo tiempo; con participación y control social; con un perfil de política de desarrollo sustentable capaz de articular políticas intersectoriales. A su criterio la consolidación en política de estado depende de la profundización de su legitimidad social, que está ligada a su capacidad de convertirse en demanda de amplios sectores de la sociedad, especialmente aquellos que viven en la economía popular y la informalidad (Schwengber, 2008: 30-31).

Se observa un amplio consenso sobre el peso estratégico de la sociedad civil y sus organizaciones en la perdurabilidad de estas políticas. En palabras de un funcionario entrevistado: “cabe a nosotros desde el Estado dialogar con la sociedad y, en la medida de lo posible y dentro de lo que la legislación nos permite, apoyarla para que pueda fortalecerse. Sin embargo, va a depender mucho de la capacidad de reacción de los movimientos sociales la posibilidad de mantener viva a la economía solidaria.” En la misma línea un integrante del FBES entrevistado consideró que sin mayores niveles de movilización que los desplegados hasta el momento no habrá en el futuro una verdadera política pública de economía solidaria.

Sobre el Consejo Nacional de Economía Solidaria los entrevistados provenientes del movimiento de la economía solidaria son cuidadosos en adelantar evaluaciones terminantes, dado el poco tiempo de actuación. Entre los problemas que afectan su funcionamiento se mencionan que los ministerios participantes son representados por funcionarios con limitada capacidad de decisión (que además suelen rotar, lo cual incide en su participación) y la escasa operatividad que le da no tener una estructura de apoyo, lo cual afectaría especialmente el accionar de los grupos temáticos que lo conforman. Para algunos de los entrevistados tiene aún poca ejecutividad, siendo todavía más productivo como espacio de diálogo que para definir políticas y lograr que ellas se materialicen. Hay sin embargo acuerdo respecto de la importancia de su existencia y la necesidad de mejorar su actividad.

Respecto de la naturaleza del FBES como instrumento de “interlocución y movilización” aparece como problemático haber centrado la interlocución en la SENAES, lo cual produjo, por una parte momentos importantes de definición compartida de iniciativas, acciones y programas (mapeo, programa nacional de ferias, sistema de comercio justo, campaña nacional de comunicación, etc.), a la vez que no

se avanzó en la interlocución con otras áreas de gobierno, generando dependencia del Forum respecto de la SENAES (Bertucci, s/f: 2-5)<sup>185</sup>.

Al igual que en los funcionarios de gobierno en el trabajo de campo se encontró una destacable capacidad de autocrítica en los miembros del Forum y una permanente preocupación por la construcción de la identidad de cada uno de sus integrantes y del conjunto del movimiento<sup>186</sup>. Sobre la Red de Gestores en las entrevistas se aludió al escaso crecimiento que ha alcanzado (unos 100 integrantes), lo cual estaría expresando un alejamiento de su base potencial, hecho que se contrapone con los desarrollos conceptuales y los procesos de formación promovidos por esta Red. Un elemento de tensión aparece alrededor de las figuras de gestores federales y de los estaduais y municipales. En una de las entrevistas se mencionó que, debido a la falta de articulación entre niveles se ha creado una particular relación, en los cuales los primeros cumplen el rol de demandados y los demás de demandantes: "La red siempre entendió los municipios y estados como esferas junto con la federación y que deberíamos construir una política articulada entre los tres niveles. Pero eso no sucedió y por no haber acontecido, se estableció un dialogo de oferta y demanda en vez de cooperación federativa".

#### **ALCANCES Y DIFICULTADES DEL PROCESO BRASILEÑO:**

##### **"OUTRA ECONOMIA ACONTECE"<sup>187</sup>**

*"Nosotros vamos a continuar disputando los recursos públicos para el desarrollo de la economía solidaria, por que los recursos del gobierno son nuestros recursos también"*

(Entrevista en Porto Alegre, octubre 2008)

*"Cuando tenemos un gobierno de izquierda caminamos más rápido. Cuando no lo tenemos hay que ir construyendo, consolidando experiencias. Van a demorar más, pero van a ser construidas"*

(Entrevista en Porto Alegre, octubre 2008)

---

185 "O movimento cresceu (para alguns 'nchou') à sombra de quase que um único provedor-interlocutor; a SENAES. Com pouca, ou mínima, capacidade de exercitar seu papel de 'controle social', uma das bandeiras levantadas pela Plataforma e de ampliar interlocuções para dentro do Estado e junto à sociedade civil, movimentos sociais" (Bertucci, s/f: 5).

186 Por ejemplo desde la perspectiva de los emprendimientos, un entrevistado señalaba que mayoritariamente se organizan alrededor del FBES los de menor peso económico (artesanado, alimentación, confección), y atribuye a esto el hecho que la disputa por un modelo económico alternativo tenga aún un carácter más discursivo que operativo.

187 Lema del FBES y de la Campaña Nacional de Divulgación y Movilización Social (SENAES/MTE-FBES).

Al igual que en el caso venezolano, las conclusiones de este capítulo se organizan siguiendo las preguntas que orientaron la investigación, presentadas en la introducción de este trabajo.

### **SOBRE LAS POLÍTICAS**

En relación con la pregunta sobre las características centrales de las políticas de promoción de la economía solidaria en Brasil, a pesar de las tensiones –sobre las que se volverá más adelante–, destaca su carácter de políticas de construcción colectiva en las cuales un movimiento social pone en la agenda pública la temática y logra impulsar una nueva institucionalidad.

Puede decirse que el movimiento ha convertido la economía solidaria en *cuestión* (como demanda socialmente problematizada, de acuerdo con el planteo de Oszlak y O'Donnell, 1995, presentado en el capítulo 1). Esto es resultado de la confluencia de varias condiciones, entre ellas la capacidad de movilización e incidencia del movimiento de economía solidaria, construida sobre la experiencia de las organizaciones en la lucha contra la exclusión y la organización de los trabajadores. A ello se suma la coyuntura política particular que representó el gobierno del presidente “Lula” Da Silva, lo cual constituye simultáneamente una ventaja y un riesgo. Por un lado abrió espacio a un enfoque de política que se postula como alternativo al capitalismo en un gobierno que, si bien muestra avances en la mejora de las condiciones de vida de la población, no modificó el patrón de acumulación. Por el otro, al surgir en el marco de este gobierno –y en especial en relación con un sector del mismo, el Partido de los Trabajadores– su reciente institucionalidad puede resultar afectada por un eventual cambio de signo político en los próximos años<sup>188</sup>.

Se podría decir que las políticas de economía solidaria en Brasil constituyen una paradoja. En un contexto político que no discute la hegemonía capitalista, son políticas que construyen y se apoyan en un discurso que postula a la economía solidaria como instrumento para enfrentar la lógica capitalista y constituir un sector específico diferente al de la economía estatal y privada mercantil, a partir de la emergencia de un nuevo actor social conformado por trabajadores asociados y consumidores conscientes y solidarios. La base de este proceso es un modo de organizar la producción, distribución y consumo basado

---

188 Dada la polaridad política, para Venezuela esta afirmación seguramente se extendería a la casi totalidad de las políticas bolivarianas en caso de un gobierno de oposición. Cobra otro sentido en el contexto de Brasil donde el proceso macroeconómico tiene más de continuidad que de ruptura con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

en la igualdad de derechos y responsabilidades, en el cual el trabajo se realiza en emprendimientos económicos solidarios, con control, gestión y propiedad colectiva de sus participantes (Anais, 2006).

Esta paradoja está presente en las dificultades que enfrentan para pasar del mandato discursivo a constituirse en políticas con real capacidad de transformación del modelo económico y social (*otro desarrollo*) con capacidad de ir más allá de los programas de generación de trabajo e ingreso. Al decir de uno de los entrevistados, aún se está lejos de poder poner operativamente en discusión –en el movimiento, en el PT y en el gobierno– la cuestión de la economía solidaria como modelo económico y, en particular, la constitución de un sector de economía solidaria con entidad suficiente para lograr que el estado opere hacia y frente a él como en otros periodos históricos actuó a favor, por ejemplo, de la industria nacional o de la creación y consolidación de un sector de empresas públicas.

A pesar de ello, las descripciones de las páginas anteriores muestran importantes avances en los pocos años transcurridos. Las políticas de economía solidaria en Brasil están construyendo un espacio institucional para un nuevo tipo de programas orientados hacia un actor social específico –los trabajadores autogestionados– articulando diversos organismos públicos y de la sociedad civil en su asistencia técnica y desarrollo de tecnologías sociales (punto en el que las universidades juegan un papel importante a través de UNITRABALHO y el PRONIC), financiamiento, capacitación (tanto de los propios agentes como de formadores), apoyo a la comercialización, a la constitución de redes y cadenas solidarias. Aunque no se ha avanzado en dar un marco legal general a la economía solidaria, hay propuestas legislativas en tratamiento parlamentario, cuya aprobación es fundamental para el desarrollo del sector.

En este proceso simultáneamente se ha caminado en el sentido de darle visibilidad a la economía solidaria, explicitar su contenido, tanto frente a otros sectores de la sociedad como frente a aquellos que constituyen sus potenciales integrantes. La Campaña Nacional de Divulgación, cuyo lema da nombre a este apartado<sup>189</sup>, y el mapeo de emprendimientos económicos solidarios, realizado como un proceso de investigación participativa, son sólo dos ejemplos que dan cuenta de

---

189 El objetivo de la Campaña fue: "*Sensibilizar a população em geral e qualificar agentes em economia solidaria, visando promover outra economia existente e atuante, inspirada por valores que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, uma economia baseada em princípios de gestão coletiva, participação igualitária dos membros, com resultados compartilhados, autonomia, interdependência e foco no desenvolvimento da comunidade*" <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_desenvolvimento\\_campanha.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_desenvolvimento_campanha.asp)> acceso 19 de enero de 2009.

la conciencia de los actores de la economía solidaria sobre la necesidad de darle estado público a la temática: convertirla en una cuestión con mayor extensión y densidad social de la que tiene hoy.

Junto con la caracterización sobre las políticas se han presentado los problemas que tanto los documentos reseñados como los entrevistados en el trabajo de campo han puesto de relieve. Las críticas al desarrollo y funcionamiento de estas políticas pueden organizarse con fines analíticos en dos órdenes de cuestiones, que de hecho constituyen una unidad compuesta por elementos que se potencian entre sí.

Por una parte están las que apuntan a las falencias registradas en el cumplimiento de los principios que históricamente postuló el movimiento de la economía solidaria, plasmados en diversos documentos: los que expresan el *deber ser* de estas políticas en la concepción de sus impulsores. Un segundo orden de críticas refiere a la falta de recursos, tanto presupuestarios como humanos, de infraestructura y equipamiento que hacen aún más difícil la tarea de quienes intentan poner en marcha políticas innovadoras. También inciden en la posibilidad de darle una escala adecuada a las acciones, y las mantienen en un estado de *experimentalismo* (por falta de recursos, de articulación o perdurabilidad) aceptable en los comienzos, pero que ya debería haberse superado.

Respecto de los postulados históricos (el deber ser de las políticas) los cuestionamientos que se han registrado refieren a que ellas no han logrado desprenderse totalmente del carácter asistencial para constituirse en gestoras de un modelo distinto de sociedad; tampoco se han entramado en procesos de desarrollo endógeno solidario<sup>190</sup>; no han logrado transversalidad a través de la articulación con otros órganos gubernamentales, de la sociedad civil y entre las tres esferas del gobierno (federal, estadual, municipal), ni la intersectorialidad y universalidad que propugnan los documentos citados.

Ambos órdenes de cuestiones confluyen en un diagnóstico que, reconociendo los avances realizados, ponen el acento en la marginalidad de estas iniciativas en el contexto de las políticas públicas brasileñas, y la dificultad para constituir las como *política de estado*, lo que hace que varios años después todavía mantengan la *fragilidad* con que las caracterizó la I Conferencia Nacional de economía solidaria en el 2006.

Frente a esta conclusión, y teniendo presente lo que se ha denominado más arriba como su carácter paradójico, cabe preguntarse: ¿es esperable que pueda constituirse en políticas de estado en los pocos

---

190 En las entrevistas se citó entre las excepciones, el desarrollo local generado por la usina de Catende (ya mencionada) o el avance de la economía solidaria en el estado Acre.

años en que, con esta denominación, viene siendo desarrollada en el gobierno federal la economía solidaria?<sup>191</sup>

Puesta en clave latinoamericana –al igual que se hizo en el caso venezolano– la respuesta es negativa. Acordando con la idea del estado como campo de disputa (Singer, 2008a; Schwengber, 2004 y 2008), las dificultades para construir políticas integrales e intersectoriales es una asignatura pendiente de la mayor parte de las administraciones públicas regionales, incluso cuando aquéllas que deberían articularse comparten orientaciones ideológicas relativamente similares. Políticas de este tipo deberían basarse en la gestión en red y en modalidades de cooperación político-técnico-administrativas sobre las cuales hay pocos antecedentes. Y sobre las cuales la experiencia brasileña tiene mucho que aportar. Se volverá sobre ello en el siguiente apartado.

En ese plano, es posible que la crítica de mayor envergadura sea la que apunta a la escasa articulación vertical, esto es, entre las tres esferas de gobierno, sobre todo teniendo en cuenta la coincidencia de signo político entre numerosas jurisdicciones y el gobierno federal. Afirmación que no debe leerse como aceptación del sectarismo político ni de las relaciones clientelares entre gobiernos, sino como un dato de contexto.

#### **ACERCA DE LA RELACIÓN POLÍTICAS-ACTORES Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Los interrogantes planteados por la investigación sobre estas cuestiones refieren a cómo se genera conexión y solidaridad social entre organizaciones públicas e integrantes de emprendimientos solidarios, así como a los cambios culturales, de capacitación y profesionalización que son necesarios para llevar adelante políticas de economía solidaria.

Otro grupo de preguntas alude a cuáles y cómo son las organizaciones de la sociedad civil con capacidad de interpelar al Estado y de apropiarse de las políticas; cuáles y cómo son las experiencias relevantes; de qué modo han incidido sobre ellas las representaciones y prácticas sobre el trabajo asociativo y la propiedad colectiva de los actores sociales y funcionarios públicos.

Como se señaló reiteradas veces, Brasil fue seleccionado justamente por considerarlo el caso latinoamericano en el que se dan las

---

191 Los antecedentes son mayores si se toman en cuenta las políticas de economía solidaria en estados y prefecturas anteriores a su presencia específica en el gobierno federal. Sin embargo es difícil que esto genere institucionalidad a este nivel, aunque hayan aportado una importante experiencia para el diseño de políticas y en el entrenamiento de sus funcionarios. En esos términos resulta más adecuado referir el tiempo de la maduración política en la propia esfera.

condiciones más desarrolladas para posibilitar un análisis de este tipo. La presentación de las páginas anteriores pone en evidencia que esta presunción fue acertada, a pesar de las dificultades que enfrenta la relación entre estado y sociedad civil. Dificultades, por otra parte, esperables desde una teoría del cambio que lo interpreta en términos de conflicto y entiende al consenso como una elaboración colectiva trabajosamente negociada en el proceso de constitución de hegemonía.

Algunas cuestiones se destacan en el análisis realizado: en las políticas brasileñas la conexión y solidaridad entre instituciones públicas y gestores de emprendimientos sociales está ligada al nexo que genera entre ellos la existencia de una organización como el Forum Brasileño de Economía Solidaria, en el cual los emprendimientos económicos solidarios tienen una representación mayoritaria, al igual que en el otro espacio de diálogo y convergencia: el Consejo Nacional de economía solidaria. En relación con este hecho, en lo que sigue, los dos grupos de preguntas serán considerados en conjunto.

El movimiento –como ya se ha dicho– formado por las organizaciones sociales más representativas del campo de la economía solidaria se expresa desde el 2003 en FBES, que se ha constituido en actor clave para el impulso y definición de estas políticas, aun con los límites que se han mostrado en el punto anterior.

En las páginas anteriores se desarrolló ampliamente la relación entre el FBES y la SENAES, el organismo del estado con el cual ha desarrollado la relación más intensa, y con la cual disputa por el sentido que las políticas deberían asumir. A lo largo del análisis presentado se observa la homogeneidad en la concepción y una notable coherencia histórica en el discurso de ambos actores sobre la economía solidaria: mantienen los principios y la plataforma de lucha, profundizando los ejes a partir de una matriz en la cual el trabajo asociativo, la autogestión, la cooperación y la propiedad colectiva son criterios estructurantes<sup>192</sup>.

Las tensiones, divergencias e incluso contradicciones entre ambos no tienen que ver con la forma de concebir la economía solidaria, sino básicamente en el *qué hacer* para conformarla. Dicho de otro modo: la distancia está más en la interpretación sobre las prácticas que sobre las representaciones en las que se apoya. En la expresión pública prima sin embargo una racionalidad política en que se privilegia la argumentación y la preservación del diálogo a la confrontación abierta y disruptiva.

---

192 En esta homogeneidad no es un dato menor que quienes ahora están en el gobierno tienen en general una historia política compartida, de participación en el movimiento y/o de colaboración intelectual con quienes conforman el Forum.

Todo ello hace conjeturar que lo que los actores designan como una *crisis de identidad* del movimiento de la economía solidaria, termine constituyendo una *crisis de crecimiento* con posibilidad de conducirlo a un nuevo estadio en dos instancias: la del crecimiento entendido como maduración en la capacidad de procesar los conflictos manteniendo la autonomía, de conformar alianzas más densas con el estado; y la del crecimiento como ampliación del propio espacio, apertura a nuevos integrantes, a nuevas demandas y formas de conectarse con las diferentes expresiones de la economía solidaria.

En las entrevistas se señaló que la tendencia a la corporativización de los intereses y las demandas de los distintos actores (emprendimientos, gestores, entidades de apoyo) es un riesgo que el movimiento debe enfrentar. Cerrarse sobre sí mismo aumenta ese riesgo, abrirse a lo nuevo implica el fuerte desafío de afrontar otro proceso de reconstitución de la identidad, con las tensiones consiguientes. Sin embargo, ésta parece ser la forma en que los organismos complejos se reproducen en el tiempo.

El rol predominante que le cabe a la sociedad civil en el porvenir de las políticas de economía solidaria (sobre el cual el acuerdo es generalizado) depende en buena medida de la reproducción ampliada del movimiento. es particularmente necesario en esta coyuntura, tanto por el papel que le cabe como impulsor de estas políticas, como por la fragilidad que éstas tienen dado su escaso peso relativo en el concierto de las políticas públicas nacionales. Mientras el estado brasileño no avance hacia ese *otro estado* (republicano, democrático, solidario, participativo), en la apuesta al futuro la mayor responsabilidad parece corresponderle a sociedad civil en el proceso de sostener la propuesta de *otra economía*. Y de hacer que efectivamente *acontezca*, evitando dos riesgos: por un lado, el de lograr mantener los postulados históricos pero con un alcance marginal, que no disputa significativamente espacios con el capitalismo y por eso no entra en contradicción con sus intereses; por el otro, hacerla crecer en una escala importante, pero dirigida a la compensación de la insuficiencia sistémica y coyuntural del capitalismo resignando los principios de la plataforma de lucha que actualmente comparten tanto los actores del estado como de la sociedad civil.

En relación a la pregunta de investigación sobre los cambios culturales, de capacitación y profesionalización necesarios para llevar adelante políticas de economía solidaria, Brasil cuenta con una experiencia (cuantitativamente limitada) pero valiosa cualitativamente: la conformación de una Red de Gestores Públicos, entre cuyas acciones de más peso figura la capacitación de estos agentes, y el desarrollo de un pensamiento propio sobre la economía solidaria.

Finalmente, respecto de la sostenibilidad de las organizaciones económicas solidarias los datos presentados muestran un crecimiento importante en los últimos años, asociado a la debilidad relacionada al amplio espectro de necesidades en acceso a crédito, asistencia técnica, incubación, formación y capacitación que las políticas públicas no han podido hasta ahora cubrir. Se suman a ello los cambios aún pendientes en el marco normativo requeridos para el desenvolvimiento de este tipo de emprendimientos. La organización en cadenas y redes es aún incipiente, aunque no haya dudas sobre la importancia de caminar hacia su conformación en una amplia escala.

En síntesis, las políticas públicas de economía solidaria en Brasil muestran una enorme riqueza y desarrollo conceptual/teórico, cuya potencialidad todavía no se ha concretado. Para decirlo en términos clásicos, la distancia entre teoría y práctica es todavía muy marcada.

Sin embargo el “efecto de demostración” que significa implementar políticas en un país de la dimensión y complejidad de Brasil; la experiencia y capacidad de movilización y lucha de los movimientos sociales en general y de la economía solidaria en particular, y el tipo y nivel de la relación gestada entre el estado y la sociedad civil, hacen de este conjunto de políticas el laboratorio social más significativo con que cuenta América Latina para poner a prueba la potencialidad de estas iniciativas.

## CAPÍTULO 4

### PARA PENSAR AMÉRICA LATINA: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS CONDICIONES DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

#### UNA LECTURA DE CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BRASIL Y VENEZUELA

Venezuela y Brasil, dos casos, dos experiencias sumamente distintas. Cada una de ellas muestra la diferente *combinación de condiciones* (Ragin, 1989, citado en la introducción) que se han sucedido para generar las transformaciones sociales que han dado lugar al actual grado y forma de desarrollo de la economía social y solidaria en cada uno de estos países.

Partiendo de precondiciones muy diferentes, los procesos resultantes lo son también. Se dijo al comienzo que el trabajo con casos tiene en esta investigación una finalidad instrumental como “medio de aprendizaje” (Kröll, 2001 en la introducción), orientado a alcanzar una comprensión más desarrollada de los procesos que se estudian, para captar sus particularidades y a la vez aproximarse a regularidades empíricas, de modo que este aprendizaje ayude a pensar en clave latinoamericana<sup>193</sup>.

Formando parte de una economía mixta con hegemonía capitalista, en ambos casos lo que se describió como elementos esenciales de la produc-

---

193 Cabe recordar con Kröll que la diversificación de casos es lo que permite el conocimiento de una gran gama de factores y condiciones que operan produciendo distintos resultados, una reflexión más ajustada requiere ampliar la muestra de casos.

ción –los elementos comunes que caracterizan la organización económica de la economía social y solidaria– están presentes tanto en las cooperativas y empresas de producción social venezolanas como en los emprendimientos económicos solidarios y las cadenas productivas brasileñas.

Y esto abarca, en mayor o menor medida, tanto lo que Coraggio (2007d, en el capítulo 1) llama las “formas microeconómicas de trabajadores que se asocian” (autogeneración de trabajo, ingreso y autoprovisión de crédito, socialización de compras y riesgos, producción conjunta de medios para la reproducción; a lo que se agregó la generación de mercados y monedas sociales). También lo que este autor denomina como de “nivel sistémico” (no separación del trabajo, propiedad y gestión de los medios de producción y del producto; libre asociación, autogestión y trabajo cooperativo; lazos interpersonales como parte de las relaciones sociales de producción; tendencia a la subordinación del valor de cambio al valor de uso).

El segundo aspecto a considerar –que Marx incorpora en esa abstracción que denomina las “condiciones generales de la producción”– son aquellas condiciones que la hacen avanzar en mayor o menor medida y que –por lo tanto– contribuyen a la sostenibilidad en el tiempo. Venezuela y Brasil sin duda confirman la importancia de las políticas públicas en la posibilidad de institucionalizar estas nuevas formas de organización de la producción y la reproducción.

En un intento de articular la teoría con el análisis empírico la mirada sobre los casos tomará en cuenta ahora las dos visiones sobre la sostenibilidad en las cuales se sintetizó en el primer capítulo los debates de mayor peso en América Latina sobre este tema.

La visión más abarcativa, por las dimensiones, factores y niveles que incluye, es la expresada por Coraggio, quien pone énfasis en la *sostenibilidad socioeconómica* (Coraggio, 2005 en el capítulo 1) apoyada tanto por aportes provenientes de la economía pública a través de una redistribución progresiva vía subsidios económicos generalizados (educación, capacitación, sistemas de salud, exceptuación de impuestos, etc.), así como por aportes de trabajo u otros recursos provenientes de la unidad doméstica y la comunidad (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.). Reconociendo el carácter dinámico<sup>194</sup> de los criterios sobre la sostenibilidad, considera:

---

194 “En todo caso, la sostenibilidad no puede ser pensada como un criterio estático, ni siquiera de estática comparativa, sino que debe ser dinámicamente pensada. Así una respuesta a los límites al desarrollo de las empresas o emprendimientos asociativos, sus redes, sus comunidades, no solo es la resolución de los problemas particulares que puedan estar experimentando, sino la ampliación continua del alcance de sus prácticas, tanto en relaciones de intercambio como de valores” (Coraggio: 2007:88).

aún sabiendo la imposibilidad de identificar y ponderar todos estos factores, al menos podemos afirmar que mal puede evaluarse la sostenibilidad de un emprendimiento sin incluir aspectos relevantes (y con consecuencias económicas) de la subjetividad de los actores como de la situación y evolución posible de su contexto local, regional, global, sus redes en general. Igualmente, que mal puede construirse la viabilidad de las unidades si no se trabaja sobre la construcción de su contexto socioeconómico, cultural y político al mismo tiempo (Coraggio, 2007: 88).

La indagación de todo este conjunto de factores, incluso del análisis de los bienes públicos de proveniencia predominantemente estatal que para este autor, incluye una amplia variedad de intervenciones en distintas dimensiones<sup>195</sup> que requiere de estudios que exceden ampliamente al realizado en los capítulos anteriores. Aquí solamente se intentará una aproximación a estas cuestiones tomando en cuenta algunos de los factores y dimensiones mencionadas (reservando las referencias puntuales a las políticas específicas para el análisis de la segunda visión en aquellos aspectos que son comunes a ambas):

- El contexto socioeconómico, cultural y político de la economía social y solidaria ha evolucionado favorablemente en la última década y media en los casos estudiados. Claramente en Venezuela desde 1999 hay un contexto político y socioeconómico que ha permitido el desarrollo del trabajo asociativo en dimensiones exponenciales en relación con lo existente al comienzo del gobierno de Chávez. El crecimiento de iniciativas y políticas no está todavía acompañado con el cambio cultural que demandan estas nuevas formas de organización del trabajo y la producción: como se señaló anteriormente, la construcción del sujeto colectivo, la transformación de la subjetividad de sus integrantes, la internalización de valores y principios requieren tiempos y ritmos de más largo plazo que el de los periodos políticos considerados. En el caso de Brasil el contexto político de la economía solidaria está no sólo marcado por la existencia de un gobierno de base popular, sino sobre todo por la adopción de tales valores y principios por parte de un sector organizado por y para la economía solidaria, lo que hace suponer una menor dependencia del contexto político (con todos los recaudos indicados en el capítulo respectivo).
- El acceso a derechos ha mejorado sin duda en ambos países. Los datos presentados muestran mejoría relativa en “el acceso y la

---

195 Ver Coraggio, 2005, nota 23 capítulo 1. Las citas textuales en los puntos siguientes corresponden a dicha nota.

calidad y adecuación de la educación básica, del conocimiento científico-tecnológico, de las condiciones que hacen a la salud". Las misiones sociales en Venezuela aportan un marco de políticas con fuerte incidencia en la ampliación de derechos. La política de renta básica en general y las de formación para la economía solidaria en particular, son avances destacables en ese sentido en Brasil. Los datos sobre el trabajo no protegido, tanto entre trabajadores asalariados como asociativos en ambos países, muestra que es bastante escasa la mejoría en lo que hace al "acceso a una seguridad social que socializa riesgos y asiste en situaciones de indefensión"<sup>196</sup>.

- Las iniciativas jurídico- normativas ("que reconozcan y promuevan estas formas autogestionadas [...] el derecho a la apropiación de medios esenciales de vida y o producción en función de una racionalidad social y no del interés de las elites" tienen una fuerte presencia en el caso venezolano, en el cual distintas formas de propiedad son reconocidas y valorizadas desde la Constitución. El proceso es mucho más difícil en Brasil, donde varias leyes –sin la profundidad de las venezolanas– llevan un largo plazo esperando ser tratadas por las cámaras.
- Las intervenciones redistributivas y fiscales ("una política fiscal progresiva que limite políticamente el enriquecimiento particular y redistribuya de los que más a los que menos tienen") no han logrado cambiar significativamente la desigualdad social, a pesar de los avances en los indicadores en la distribución del ingreso durante los gobiernos de "Lula" y Chávez, que se presentan en los cuadros estadísticos de ambos países.

La segunda visión sobre la sostenibilidad de la economía social y solidaria que se consideró en el primer capítulo corresponde a la perspectiva de un conjunto de destacados autores brasileños, que acentúan el nivel micro y meso de las intervenciones de apoyo a la economía solidaria.

Haciendo un ejercicio similar al realizado con la posición de Coraggio, una mirada sobre los casos desde las "cinco grandes lagunas" en las cuales según Pochamnn las políticas públicas tienen un importante papel que cumplir (Pochmann: 2007, visto en el capítulo 1) muestra lo siguiente:

---

196 Un dato especialmente relevante es la referencia a un 65% de emprendimientos registrado en el mapeo realizado en Brasil que no reconocen la existencia de beneficios, garantías y derechos para los socios (ver d en el punto sobre los emprendimientos económicos solidarios en el capítulo 3).

- en lo que respecta a la regulación pública del estatuto de la economía social y solidaria, que permita superar el vacío legal en relación con sus modalidades de producción, comercialización y consumo, Venezuela es el país de América Latina que más ha desarrollado este cuerpo normativo. Las leyes específicas sobre cooperativas, empresas de producción social, monedas y mercados sociales adquieren mayor relevancia en el marco de una constitución que considera al poder popular junto con la división clásica de poderes en las democracias representativas<sup>197</sup> y de la ley de consejos comunales (entendidos como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, que posibilita al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas)<sup>198</sup>. Sin embargo aún sin este encuadre, constituyen un antecedente a tomar en cuenta en las luchas de los movimientos de la economía social y solidaria por el establecimiento de una legislación que regule sus actividades.
- En cuanto al modelo de financiamiento adecuado al desarrollo de la economía social y solidaria, la cual no es sujeto de crédito de la banca comercial, ni acuerda con los principios en que se basa (Pochmann, 2007: 237), son valiosas numerosas experiencias. Entre ellas se destacan las cajas rurales y bancos comunales en Venezuela, ECOSOL en Brasil<sup>199</sup>. Sin embargo, no puede hablarse aún de que constituyan un modelo articulado que sirva de precedente a otros países.
- En lo que concierne a la conformación de una red de producción, difusión de tecnología y extensión técnica, Pochman (2007: 237) propone junto con el financiamiento y articulación con universidades y otras instituciones de enseñanza, la creación de un organismo dirigido al apoyo y la formación técnica, similar a lo que existe para apoyar la economía capitalista. Si bien en ninguno de los casos estudiados existe una institución de esta característica, una experiencia relevante en Brasil es la de UNITRABHALO y el Programa PRONIC<sup>200</sup>, también las acciones de apoyo de los organismos de la Central Única de los Trabajadores (UNISOL, ADS). En el caso de Venezuela esto no apareció problematizado, y sí en

197 En Venezuela al ejecutivo, legislativo y judicial se le suma el poder electoral, necesario en una democracia que prevé mecanismos de democracia directa.

198 Ver Cronología de la economía social en Venezuela en el capítulo 2.

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

200 Ver Cronología de la economía solidaria en Brasil en el capítulo 3.

cambio es cuestionada la capacidad del INCES para aportar en este plano.

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

Si bien es cierto que la producción de la economía solidaria tiene aún una escala baja, también es cierto, como muestra el caso de la cadena productiva brasileña Justa Trama que esta escala podría ser ampliada. El papel del rol de la economía social y solidaria en el comercio exterior es un aspecto que no puede ser dejado de lado, aunque en un contexto de crisis como el actual no sea probablemente prioritario.

- En lo relativo a las compras del sector público y la promoción de redes orientadas a la comercialización y distribución solidaria<sup>201</sup>, Pochmann (2007: 238) señala la necesidad de revisar la normativa para permitir la inclusión de este sector. Este punto es considerado en Venezuela, y de hecho las empresas de producción social tienen como principal demandante al estado, dentro del cual PDVSA tiene un influyente papel, siendo una experiencia a tener en cuenta en otros países de la región.

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

Como parte de la indagación acerca de las condiciones generales de la producción y reproducción de la economía social y solidaria, en

---

201 La necesidad de "la canalización de una parte del poder de compra del estado en sus diversos niveles" hacia el sector de economía social" es también señalada por Coraggio (2005, en el capítulo 1).

el capítulo primero se planteó la necesidad de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo, referido tanto a la reproducción de los sujetos colectivos como a la de las organizaciones socioeconómicas en que su trabajo se despliega. Desde la perspectiva de este estudio ambos componentes están indisolublemente relacionados, y ello forma parte de las cuestiones que la economía social y solidaria tendrá que resolver en el futuro<sup>202</sup>.

En términos de los debates sobre la sostenibilidad, la situación de la protección de los trabajadores es planteada por Coraggio dentro de su concepción de la reproducción ampliada de la vida como objetivo de la economía social y del trabajo. Sin embargo, no tiene peso en el campo teórico reseñado, dentro del cual el tema de la sostenibilidad es remitido mayoritariamente a las organizaciones, con escasa atención a lo que hace a sus agentes.

Los casos muestran unas pocas menciones al plano de los derechos y la protección de los sujetos en los discursos sobre la economía solidaria en Brasil; no tiene entidad en los reseñados en el caso venezolano. Como tal no es un problema abordado por las políticas, ni se registran modalidades especiales de protección de los trabajadores asociativos autogestionados.

### **EL LARGO CAMINO POR DELANTE: LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

Las características de intersectorialidad y transversalidad entre los niveles nacional, estadual y local de las políticas públicas para la economía social y solidaria, esbozadas en el capítulo 1, están débilmente presentes en la práctica de las intervenciones públicas de los casos estudiados.

Cabe recordar que son, sin embargo, insistentemente reconocidas en los discursos. En los capítulos anteriores se lo mostró en las intervenciones del propio presidente Chávez<sup>203</sup>. Por su parte Brasil es el país de Amé-

---

202 Algunas de estas cuestiones están presentes en el seminario internacional realizado en noviembre 2008 en Montevideo sobre "Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social. Análisis desde la economía popular y solidaria" <[http://www.economiasolidaria.org/files/Programa\\_Seminario\\_Kolping.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/Programa_Seminario_Kolping.pdf)> acceso 15 de mayo de 2009.

203 Preocupación reiterada el 14 de febrero 2009 en el discurso pronunciado después de conocerse los resultados del referéndum que habilita la reelección indefinida. Al explicar los planes para los cuatros años que le quedan del presente mandato, el presidente Chávez señaló los siguientes: fortalecer los programas sociales (en particular salud, educación y vivienda), luchar contra la inseguridad, la corrupción, el despilfarro y la ineficiencia. Retomando la consigna de las 3R (revisión, rectificación y reimpulso) indicó "es necesario que revisemos y rectifiquemos las instituciones de los cinco poderes del estado. La república necesita instituciones verdaderamente

rica Latina en que más se ha desarrollado conceptualmente esta temática desde los funcionarios, los gestores públicos y en medios académicos.

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

Para Polanyi (1976, en el capítulo 1) la institucionalidad de la actividad económica confiere *unidad y estabilidad*, da lugar a una *estructura* con una *función* determinada en la sociedad y modifica el lugar de la actividad económica en ella. Si tal como considera este autor, la economía humana está integrada y sumergida en instituciones de tipo económico y extraeconómico, puede conjeturarse que, por el momento y en términos comparativos, en el caso venezolano el mayor peso de la economía comunal se encuentra en sus contenidos extraeconómicos: los valores y principios que expresa como parte de un nuevo modelo de sociedad, más que por sus alcances económicos y sociales (entre otros, alimentar a los sectores populares, o disminuir significativamente las importaciones).

En Brasil su imbricación en la economía se encuentra limitada por la situación paradójica a la que se hizo referencia en el capítulo 3, que recorta su espacio en el proyecto político general del gobierno de “Lula”, pero a pesar de esos límites sigue creciendo el número de emprendimientos económicos solidarios, y emergen incipientes pero promisorias formas, como las cadenas productivas y redes solidarias.

En las páginas anteriores se remarcó la incidencia de la ecuación tiempos políticos-tiempos sociales-tiempos técnicos en la construcción de la institucionalidad de un nuevo subsistema de economía social y solidaria, que requiere de importantes niveles de reconocimiento y legitimación de las organizaciones socioeconómicas para el trabajo y la producción y reproducción solidaria (Gaiger, 2007 en el capítulo 1), así como el papel que las políticas públicas juegan en este proceso.

---

nuevas entregadas al servicio público”. Página 12 (Buenos Aires) “Chávez anticipa sus planes mirando al 2012”, 17.02.09.

Se dijo también que es esperable que en la transición hacia una economía mixta con peso sustantivo de un subsistema de la economía social y solidaria, la relación entre el estado y la sociedad civil se exprese en formas *predominantemente estatales*. Aunque sería deseable que se convirtieran cada vez más en *públicas* en un doble sentido: como representación del interés colectivo, de las necesidades de los actualmente excluidos, pero también como ampliación del campo de responsabilidad de los agentes que intervienen en el diseño, formulación, implementación y evaluación de tales políticas (a cuyo conjunto se hizo referencia con la denominación de *gestión*) incorporando a los actores sociales involucrados en estas acciones.

La gestión participativa de las políticas es un proceso también tematizado, y desde muy distintas perspectivas, en los análisis de políticas públicas latinoamericanas, en especial las sociales. Una real, efectiva participación requiere una organización social, que no puede ser construida por el puro voluntarismo político-normativo y –como muestra el caso brasileño– cuya estructuración y movilización tampoco garantiza *per se* la consecución de sus objetivos en la esfera pública<sup>204</sup>.

En el caso venezolano el rol predominante del estado es a su vez producto de las características de una sociedad en que los movimientos sociales no han alcanzado el peso y la densidad de las de otros países de la región. Para los que critican el estatismo bolivariano, vale recordar con Lechner que el estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, a su vez, las constituye. Si no existe una sociedad civil previa e independiente del estado, ni una separación orgánica entre estado y sociedad civil (Lechner, 1981 en el capítulo 1), el estado bolivariano se está construyendo en su relación con una sociedad civil con sus características presentes y sus potencialidades en desarrollo, a partir de una legislación que impulsa la organización y participación popular. De la dinámica de esta relación depende la futura imbricación de la economía comunal en la economía y la sociedad venezolana.

Entendiendo que la gestión es “un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación” de la política (Chiara y Di Virgilio en el capítulo 1), poner el acento en el contenido de las políticas para la economía social y solidaria como en la forma en que se las gestiona es un requisito para instaurar una nueva concepción de la política y de la relación entre sus actores. La asunción de una identidad colectiva a través de la creación de una red de gestores públicos abocados a la problemática y los programas de formación que para ellos se han gestado es un avance significativo en el caso de Brasil.

---

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

Es en el plano de la gestión donde puede construirse en mayor medida la práctica de la cooperación, la autonomía y la construcción de vínculos simétricos entre los distintos actores en el camino hacia una cultura compartida que les permita transitar los procesos de implementación como esfuerzo conjunto, respetando a la vez la diversidad de puntos de vista, las distintas maneras de concebir las políticas, los intereses específicos.

Problematizar la gestión excede los objetivos de este trabajo, si bien aparece como necesario a la luz de los casos. Es una cuestión que amerita estudios específicos en un proceso de transición hacia un subsistema de economía mixta, en el cual la cultura de la cooperación, el desarrollo de la autonomía y la incorporación de los valores de la solidaridad están también en construcción<sup>205</sup>.

La emergencia de estas cuestiones apunta a la necesidad de elucidarlas teóricamente, y a resolverlas en la práctica de la gestión de las políticas públicas para la economía social y solidaria. También vuelven la reflexión a las dificultades que enfrenta el manejo de la ecuación tiempos políticos-tiempos sociales-tiempos técnicos. Respecto de ella, no está de más remarcar el carácter cronológico del *tiempo*: de acuerdo con lo dicho en las conclusiones de ambos casos, los señalamientos aquí hechos deben ser leídos como propuestas para mejorar el futuro, más que como expectativas de que los problemas detectados pudieran haberse resuelto en el escaso tiempo en que estas políticas vienen siendo realizadas.

## PARA SEGUIR PENSANDO: CRISIS GLOBAL Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

*"Banco Central aprueba políticas ante crisis global", (Caracas), 30.01.09*

*"53,3% de reclamos laborales con alta conflictividad en enero. Analistas indican que clima laboral empeorará por efecto de crisis mundial",  
El Universal (Caracas), 13.02.09*

*"Clima econômico da América Latina é o pior desde 1990, diz Fundação Getulio Vargas", 18.02.09*

*La Nación (Buenos Aires) "Anuncian miles de despidos más en el mundo y crece la inquietud",  
Folha Online (San Pablo), 19.02.09*

*"Obreros despedidos toman de rehén al titular de Sony en Francia", Clarín (Buenos Aires), 14.03.09*

---

205 En relación con el tema ver en volumen 11, nº 1 de la revista *Katálisis* los artículos de Arroyo (2008) y Ramos Wellen (2008).

*“La fuerte disminución de la demanda, tanto interna como externa, en el cuarto trimestre de 2008 y en el primer trimestre de 2009, impactó a las economías de los países de América Latina y el Caribe. Por ello, la CEPAL estima que el PIB de la región caerá -1,7% en 2009”.*  
(CEPAL, Comunicado de Prensa, 10/06/09 <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>)

El dramatismo de los titulares de los diarios va de la mano con los pronósticos especializados. Para CEPAL un hecho que marca una diferencia con las crisis que han asolado América Latina es que en esta oportunidad no son los problemas financieros los centrales. Esto se debe a que “los países están menos endeudados y tienen más reservas internacionales, al tiempo que los sistemas financieros regionales presentan un grado de exposición externa relativamente bajo”. Los impactos más fuertes provienen de la economía real, relacionados –en la última parte del 2008 y en los primeros meses del 2009– con una significativa disminución de los flujos de comercio internacional, un deterioro de los términos de intercambio y la disminución de las remesas, elementos impulsores del crecimiento regional en los años precedentes (CEPAL, Comunicado de Prensa, 10/06/09 <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>).

A partir de los pronósticos sobre el crecimiento económico de 2009 un análisis conjunto de CEPAL y OIT estima un aumento de la tasa media anual de desempleo urbano en un rango que va del 8,7-9,1%, lo que representa un incremento importante frente al 7,5% del 2008. Esto significaría entre 2,8/3,9 millones de personas que se sumarían a los 15,9 millones ya desempleadas que había en 2008 en las zonas urbanas en América Latina<sup>206</sup>.

El panorama que presenta Hidalgo (2009: 1) resume bien la situación de América Latina y El Caribe. Señala que, al igual que el resto del mundo, la región se enfrenta a un contexto signado por el inicio de la crisis estructural del capitalismo internacional. Esto marca el fin de una fase histórica que se inició a fines de 2003 y se prolongó hasta mediados del 2008. Apoyada en los altos precios de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, dio sustento a un ciclo económico expansivo, significó una pausa en la crisis de las políticas neoliberales en la región y permitió márgenes de gobernabilidad importantes

---

206 Estudio sobre nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) con estadísticas laborales continuas (CEPAL-OIT “Crisis y mercado laboral” <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/36147/2009-298-Boletin\\_CEPAL-OIT-WEB.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/36147/2009-298-Boletin_CEPAL-OIT-WEB.pdf)> acceso 20 de junio de 2009.

a las distintas fuerzas y actores políticos. Esta crisis estructural es profunda y va más allá de la del sistema financiero que la dispara:

El momento ha precipitado a partir de la crisis económica y financiera de los EE. UU., pero no se limita ni a esas dimensiones ni a ese espacio. Como lo han destacado diversos analistas, al confluir y entrelazarse con otras crisis, la ecológica, la climática, la energética y la alimentaria, han dado lugar a una crisis global, sistémica, que compromete al conjunto del planeta y la supervivencia de la humanidad. Con más énfasis que a inicios de años 90, vuelve a hablarse de crisis de civilización, en la misma medida que las emergencias climáticas y ecológicas han puesto en evidencia los límites de una modernidad que contempla a la naturaleza sólo como objeto de explotación. Un cambio de época se abre paso, pero no está definida su dirección ni delimitados sus contornos (Hidalgo, 2009: 2).

En esa indeterminación e incertidumbre de una situación de crisis que no da muestra de aquietarse pese a los impresionantes montos que los gobiernos de los países centrales están inyectando para el salvataje de bancos y empresas capitalistas: ¿qué se puede esperar respecto del futuro de la economía social y solidaria?

La experiencia argentina puede ser útil para pensar en términos latinoamericanos. En la brutal crisis argentina que hace eclosión en el 2001-2002, las iniciativas de economía popular/solidaria crecieron fuertemente como respuesta a la expulsión del mercado de trabajo y la exclusión generada por el modelo de ajuste estructural de la década de los noventa. Su masividad fue incluso uno (no el único) de los elementos que desbordaron las redes de trueque<sup>207</sup>. Su impulso y magnitud no se mantuvo pasado el momento más crítico, aunque perviven ricas iniciativas. La creación en el 2004 de un plan nacional (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) con efecto de arrastre en provincias y municipios fue una de las respuestas gubernamentales –con todas sus limitaciones– a la necesidad de dar solución a las demandas de trabajo.

La fase de auge 2003-2008 volvió a poner énfasis en la posibilidad de incluir a través del mercado de trabajo formal e informal (Brasil y Argentina son ejemplos de tales procesos) y el imaginario de la sociedad salarial como vía para la inclusión volvió a adquirir relevancia. Esto impactó sobre los programas y políticas, que son más medidas de asistencialización del trabajo (si bien distintas a las de la década anterior) que apuestas a la construcción de un subsistema de economía solidaria.

---

207 Ver las distintas ponencias e intervenciones en Hintze, 2003.

Es de esperar que el antecedente de tales políticas, su capacidad de contribuir a la reproducción de sectores bastantes amplios de la población, y la esperanza de que contribuyan a atenuar la conflictividad social, haga que vuelvan a ser retomadas.

Es entonces probable que se produzca en la región un impulso a políticas que se orienten a hacerlas crecer en una escala importante, pero dirigida a la compensación de la insuficiencia coyuntural (no admitida como sistémica) del capitalismo, esto es, como “sector de refugio”.

En un contexto de crisis de semejantes alcances, una estrategia de economía social y solidaria se enfrenta al desafío de fortalecerse y expandirse sin perder sus potencialidades contrahegemónicas: superar su actual alcance marginal, que no disputa significativamente espacios con el capitalismo y por eso no entra en contradicción con sus intereses, y constituir efectivamente un subsector con presencia significativa, autonomía, visibilidad pública y capacidad de luchar por tales espacios.

Varios de los elementos reseñados en las páginas anteriores constituyen condiciones micro y mesoeconómicas favorables a este proceso:

- Los menores intercambios con el mercado y los mecanismos de autoprovisión de crédito de las organizaciones económicas solidarias las conforman en un ámbito más protegido a los embates de la crisis. Esto podría potenciarse aún más a través de su articulación en redes y cadenas (para disminuir la exposición al mercado), y con la ampliación de mercados y monedas sociales<sup>208</sup>.
- Su producción está básicamente dirigida al mercado interno, y por ello su incidencia podría aumentar sustantivamente si se desarrollaran mecanismos de intercambio directo entre productores consumidores, y aún más si esto se solventa con monedas sociales<sup>209</sup>.
- Si esto aumenta su sostenibilidad, podría esperarse una ampliación de su capacidad de crear trabajo. Junto con lo anterior, su

---

208 A la manera de las acciones que estimula la Ley para el desarrollo y fomento de la Economía Popular de Venezuela.

209 En esa línea van algunas de las “Propuestas de la Economía Solidaria en el Foro Social Mundial 2009”. Ante la crisis y el aumento del desempleo en el mundo se postula la necesidad de rescatar el papel de la FAO para garantizar el derecho a la alimentación, a través de la recomendación de aumentar la producción de alimentos de la agricultura familiar y la economía solidaria. Se propone también el inicio de una campaña mundial en favor de las compras públicas, y de la ética y el consumo responsable de bienes y servicios provenientes de estos sectores <[http://www.economiasolidaria.org/documentos/propuestas\\_de\\_la\\_econom%C3%AD\\_solidaria\\_en\\_fsm\\_2009](http://www.economiasolidaria.org/documentos/propuestas_de_la_econom%C3%AD_solidaria_en_fsm_2009)> acceso 20 de junio de 2009.

impacto podría ser significativo en ámbitos locales, y aún más si se privilegia el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.

- Los valores de solidaridad, reciprocidad y cooperación son además un importante sostén político-cultural e ideológico ante un probable nuevo periodo del “*sálvese quien pueda*”, que las décadas de neoliberalismo han marcado en el inconsciente colectivo de toda una generación, como respuesta individual a los avatares sociales.

¿Puede la crisis abrir espacios para otras formas de organización y reproducción de la vida que generen una sociabilidad más rica? No hay respuestas lineales ni caminos prefigurados desde los cuales responder a esta pregunta. Sin embargo, en su consideración es ineludible volver sobre el papel de la política en la construcción del orden social (Lechner, 1981)<sup>210</sup>.

De las páginas anteriores resulta claro que tales condiciones serían puestas en acto de muy distinta manera según la calidad de las políticas que las promuevan y la magnitud de los recursos que las sostengan.

Los casos de Brasil y Venezuela constituyen una cantera de importantes aprendizajes que vale la pena –sujetos a las características del contexto de cada realidad nacional– replicar y mejorar. También muestran cuáles piedras se deberían evitar para transitar con menores tropiezos en los caminos que la propuesta de la economía solidaria abre hacia el futuro.

---

210 Sobre este punto y la relación entre crisis, mercado y “otra economía” ver el artículo de Luis Razetto: “Un análisis alternativo de la actual crisis económica global y sus vías de superación” <<http://www.socioeco.org/es/documents.php>> acceso 20 de junio de 2009.

# ANEXOS

## ANEXO 1: VENEZUELA

### ANEXO 1.1: ESTADÍSTICO

**CUADRO 1**  
Venezuela: evolución del PBI, 1991-2007

| Año  | PBI <sup>a</sup> | PBI <sup>b</sup> |
|------|------------------|------------------|
| 1990 | 6,5              |                  |
| 1991 | 9,7              |                  |
| 1992 | 6,1              |                  |
| 1993 | 0,3              |                  |
| 1994 | -2,3             |                  |
| 1995 | 4,0              |                  |
| 1996 | -0,2             |                  |
| 1997 | 5,9              |                  |
| 1998 | -0,7             | 0,3              |
| 1999 |                  | -6,0             |
| 2000 |                  | 3,7              |
| 2001 |                  | 3,4              |
| 2002 |                  | -8,9             |
| 2003 |                  | -7,8             |
| 2004 |                  | 18,3             |
| 2005 |                  | 10,3             |
| 2006 |                  | 10,3             |
| 2007 |                  | 8,4              |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

a Porcentaje de evolución anual, sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1984.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe (1998-1999)

b Porcentaje de evolución anual, sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1997.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2007).

## LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

### CUADRO 2

Venezuela: condiciones sociales de la población, 1990-2008

| Año  | Índice Desarrollo Humano <sup>a</sup> | Ubicación según Índice Desarrollo Humano <sup>a</sup> | Personas en situación de pobreza <sup>b</sup> | Personas en situación de indigencia <sup>c</sup> | Tasa neta de matrícula en el segundo nivel de enseñanza <sup>d</sup> | Tasa de Desocupación <sup>e</sup> |
|------|---------------------------------------|---|---|--|--|-----------------------------------|
| 1990 | 0,824                                 | 50  | 39,8  | 14,4   | 18,6   | 10,4                              |
| 1991 |                                       |   |   |  |  |                                   |
| 1992 | 0,82/0,859                            | 46/47   |   |  |  |                                   |
| 1993 | 0,859                                 | 44  |   |  |  |                                   |
| 1994 | 0,861                                 | 47  | 48,7  | 19,2   |  |                                   |
| 1995 | 0,860                                 | 46  |   |  | 19,2   | 10,3                              |
| 1996 |                                       |   |   |  | 22,3   |                                   |
| 1997 | 0,792                                 | 48  |   |  |  |                                   |
| 1998 | 0,770                                 | 65  |   |  |  |                                   |
| 1999 | 0,765                                 | 61  | 49,4  | 21,7   | 47,4   |                                   |
| 2000 | 0,770                                 | 69  |   |  | 50,4   | 13,9                              |
| 2001 | 0,775                                 | 69  |   |  | 54   | 13,3                              |
| 2002 | 0,778                                 | 68  | 48,6  | 22,2   | 56,8   | 15,8                              |
| 2003 | 0,772                                 | 75  |   |  | 58,7   | 18,0                              |
| 2004 | 0,784                                 | 72  |   |  | 61,2   | 15,3                              |
| 2005 | 0,792                                 | 74  | 37,1  | 15,9   | 63,0   | 12,4                              |
| 2006 |                                       |   | 30,2  | 9,9  | 66,3   | 10,0                              |
| 2007 |                                       |   | 28,5 <sup>f</sup>                             | 8,5 <sup>f</sup>                                 |  | 8,7 <sup>f</sup>                  |
| 2008 |                                       |   |   |  |  | 7,4 <sup>g</sup>                  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

a Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria) y PBI per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo. Fuente: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, años 1992-2007. Los dos valores de 1992 corresponden a los Informes de 1994 y 1995 respectivamente.

b Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Años 1990, 1999, 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Años 1994, 1996 y 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Años 2001, 2002, 2003, 2004, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2005).

c Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Años 1990, 1999, 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Años 1994, 1996 y 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Años 2001, 2002, 2003, 2004, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2005).

d Proporción de alumnos en edad escolar oficial, matriculados en el segundo nivel de enseñanza como porcentaje de la población total de niños en edad escolar oficial del mismo nivel. Desde el año escolar 1998, las tasas de matrícula han sido calculadas según la nueva Clasificación Internacional Normalizada 1997. Por ende, los datos hasta 1997 no son estrictamente comparables con los de los años sucesivos. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie 1990-2003, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Serie 2004-2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

e Desempleados como porcentaje de la población económicamente activa, total nacional. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie 1990-2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Serie 2006-2007, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007).

f Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina (2008).

g Estimación basada en el promedio de enero a octubre. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

**CUADRO 3**  
Venezuela: Mortalidad Infantil por quinquenios, 1990 - 2010

| Periodo   | Tasa de Mortalidad Infantil <sup>a</sup> |
|-----------|--|
| 1990-1995 | 23,1                                     |
| 1995-2000 | 20,7                                     |
| 2000-2005 | 17,5                                     |
| 2005-2010 | 15,8                                     |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2005 y 2007)

<sup>a</sup> Mortalidad de menores de 1 año cada 1.000 nacidos vivos registrados.

**CUADRO 4**  
Venezuela: distribución del ingreso por quintil y medidas de desigualdad en la distribución familiar del ingreso - Coeficiente de Gini, 1990-2007

| Años   | 1990      | 1999  | 2005  | 2006  | 2007  |      |
|--|-----------|-------|-------|-------|-------|------|
| Gini   | 0,471     | 0,498 | 0,490 | 0,441 | 0,427 |      |
| <b>Quintil de los ingresos per cápita de los hogares</b> |           |       |       |       |       |      |
| 1° quintil (20% más pobre)                               | 1° Decil  | 1,5   | 1,1   | 0,9   | 1,5   | 1,8  |
|  | 2° Decil  | 2,8   | 2,5   | 2,5   | 3,1   | 3,3  |
| 2° quintil   | 8,8       | 8,2   | 8,5   | 9,4   | 9,8   |      |
| 3° quintil   | 13,6      | 13,1  | 13,7  | 14,3  | 14,7  |      |
| 4° quintil   | 21,3      | 20,7  | 21,3  | 21,9  | 22,2  |      |
| 5° quintil   | 9° Decil  | 16,4  | 16,6  | 16,4  | 16,4  | 16,5 |
|  | 10° Decil | 35,7  | 37,8  | 36,8  | 33,4  | 31,8 |

Fuente: Anuario Estadístico CEPAL, años 1990, 1999 y 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006); año 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007), Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

**CUADRO 5**  
Venezuela: Gasto Público Social, en porcentajes, 1990-2005 (bienios)

| Bienios   | Gasto Público Social Total / PBI | Gasto Público Social/Gasto Público Total |
|-----------|----------------------------------|--|
| 1990-1991 | 8,8                              | 32,8                                     |
| 1992-1993 | 9,2                              | 40,1                                     |
| 1994-1995 | 7,8                              | 35,3                                     |
| 1996-1997 | 8,6                              | 35,4                                     |
| 1998-1999 | 8,8                              | 36,6                                     |
| 2000-2001 | 11,6                             | 37,8                                     |
| 2002-2003 | 11,7                             | 38,6                                     |
| 2004-2005 | 11,7                             | 41,0                                     |
| 2005-2006 | 12,5                             | 42,3                                     |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2007 y 2008.

## **ANEXO 1.2: CRONOLOGÍA SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL EN VENEZUELA**

Algunos antecedentes de la economía social como política pública<sup>1</sup>

Las primeras leyes en materia de economía social, datan de la época de Gómez, en 1910 y 1917, para regir el sector cooperativo; el cual goza de rango constitucional desde 1961, siendo el más institucionalizado, con la creación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) desde 1966 y su primera Central de Cooperativas Regional desde 1967.

En cuanto al del sector microempresarial, se crea en 1959 la Comisión Artesanal de Crédito al Artesanado y Pequeña Industria, reestructurada en 1961 como Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria y finalmente sustituida en 1974 por la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA), la cual con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN) desarrolla programas de microcréditos dirigidos a organizaciones económicas de base, para ser clausurados en 1988.

En 1987 se crea el Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN), para promover y fomentar el desarrollo de pequeñas unidades de promoción. Dicho Fondo es eliminado en 1999. Durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) se llevó a cabo, con el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, el “Programa de Apoyo a la Economía Popular” y posteriormente, en el segundo período de Rafael Caldera (1994-1999), se creó el Programa de Economía Solidaria, bajo lineamientos de la Agenda Venezuela. Ambos programas fueron adscritos a FONCOFIN, prestando servicios de asistencia técnica, financiera y de comercialización a pequeños microempresarios. También desde la sociedad civil se crearon algunas ONG, entre las cuales se encuentran: La Fundación Mendoza, el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) y el Equipo de Formación y Publicación (EFYP) (Argüello, 2005).

---

<sup>1</sup> Este punto está basado en Argüello (2005).

## Cronología periodo 1999-2008

## 1999

Con la aprobación de la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (CRVB), a través de referendo, adquieren rango constitucional las organizaciones de la Economía Social.

En el "Buscador Temático" del Portal de la CRVB, Ministerio del PP para la Ciencia y la Tecnología, en el cual se relacionan las líneas de política gubernamental con los artículos: [http://www.constitucion.ve/constitucion\\_temas\\_es/view/mostrar\\_tema\\_pag?id\\_tema=10](http://www.constitucion.ve/constitucion_temas_es/view/mostrar_tema_pag?id_tema=10), acceso 25.03.08) se encuentra la siguiente definición, que parece basada en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 (ver más adelante):

Economía social: "Proceso de producción de bienes y servicios que concilia intereses económicos y sociales comunes, apoyados en la acción de las comunidades locales y en la participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de empresas alternativas, tales como las asociativas y las microempresas autogestionables".

Artículos relacionados:

Artículo 70: Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Artículo 118: Se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley. La ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y a su carácter generador de beneficios colectivos. El Estado promoverá y protegerá estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa.

Artículo 184: La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

[...] 3: La participación en los procesos económicos, estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas [...]

Artículo 307: El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario [...]

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

21 de Octubre. Creación del **Banco del Pueblo Soberano**. El presidente de la República Bolivariana de Venezuela oficializó el cambio de denominación social de la Compañía de Arrendamiento Financiero (FIVCA), en Banco del Pueblo Soberano, C.A., Banco Comercial, a través de la Resolución N° 002-1099, publicada en Gaceta Oficial N° 36.812 del 21 de octubre de 1999. Es la primera institución de microfinanzas creada por el gobierno nacional.

## 2001

Marzo. **Ley de creación estímulo, promoción y desarrollo del Sistema Microfinanciero**. Creación del **FON-DEMI** como órgano rector. Gaceta oficial n° 37.164 y n° 37.223.

Agosto. **Creación del Banco de la mujer**. Cambio de denominación de Latino, Sociedad de Arrendamiento Financiero C.A., propiedad de la RBV a Banco de la Mujer C.A., Banca Comercial. Decreto presidencial n° 1243.

Agosto. **Creación del Banco de Desarrollo Económico y social**. Ente Adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas. Misión: promover el desarrollo económico, social y sustentable del país mediante el apoyo técnico y financiero. En lo que respecta al fomento del sector de la ES, los recursos financieros son canalizados a través de BanMujer, BPS, FONDEMI y otras instituciones financieras. Decreto con rango y fuerza de Ley N° 1.274.

---

## 2001

---

Septiembre. **Ley especial de asociaciones cooperativas**. Publicada en Gaceta Oficial N° 37.285

Septiembre. **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**.

El modelo de desarrollo orientado hacia la sustentabilidad, se expresa tanto en la propuesta electoral como en el plan de la nación (2001-2007), en términos de equilibrio territorial, centrado en la desconcentración para el desarrollo sustentable:

"El equilibrio territorial así mismo no puede verse aisladamente del desarrollo social y económico. La abstracción que representan las magnitudes económicas no puede tampoco hacernos olvidar que la vida de las personas y la actividad de las empresas tienen un fuerte anclaje en el espacio con sus respectivas posibilidades y limitaciones. Cada modelo de desarrollo nacional concibe una forma específica de ordenamiento territorial. El adecuado uso y ocupación del territorio nos permitirá mejores condiciones para tal desarrollo" (PDES 2001-2007)

Entre las estrategias para alcanzar el equilibrio territorial se destacan: la creación de zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDS) y la creación de microempresas, cooperativas y pequeñas empresas con el fin de fortalecer las asociaciones solidarias básicas.

A su vez propone la integración entre lo económico y lo social y entiende formalmente a la ES como una vía alternativa y complementaria a la economía privada y pública. Uno de los objetivos para lograr el equilibrio económico, es "desarrollar la economía social" (sub-objetivo 1.4, Equilibrio Económico) definida como:

"La economía social es una vía alternativa y complementaria a lo que tradicionalmente se conoce como economía privada y economía pública. Dicho de otra manera, el concepto sirve para designar al sector de producción de bienes y servicios que compagina intereses económicos y sociales comunes, apoyado en el dinamismo de las comunidades locales y en una participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de las llamadas empresas alternativas, como son las empresas asociativas y las microempresas autogestionables".

Será impulsada a través de dos programas básicos:

"Durante el período constitucional la Economía Social será impulsada a través de dos programas básicos: Uno dirigido a la democratización del capital y la legitimación del mercado a través del desarrollo de actividades productivas autogestionarias donde converjan formas de propiedad, distintas tales como microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas y empresas campesinas. El otro programa, complementario al anterior, se refiere a la organización de un sistema de microfinanzas, apoyado en la Ley de Microfinanzas, Ley de Cooperativas, Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer y el Sistema Financiero Público, orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a las comunidades populares y autogestionarias, empresas familiares y microempresas, que facilitará la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la economía social".

En lo que refiere al Equilibrio Social, el fortalecimiento de la economía social forma parte del sub-objetivo 2.2 "Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza".

---

Noviembre. Creación del **Instituto Autónomo Fondo Único Social (IAFUS)**, con personería jurídica y patrimonio propio. Dependiente de Secretaría de la República. (Antes era Servicio Autónomo de Fondo único social (1999) dependiente del Ministerio Salud y Desarrollo Social). Gaceta oficial n° 37.194

---

## 2002

---

Creación del **Ministerio de Estado para el Desarrollo de la Economía Social (MEDES)**, como órgano asesor en materia de protección y fomento de la ES. Misión: establecer políticas rectoras para guiar la elaboración de planes, programas y proyectos para promover, desarrollar y consolidar la ES participativa y sus entes adscritos; así como ayudar a los cambios actitudinales de la población venezolana para la transformación del modelo de distribución del ingreso y democratización del capital (Decreto n° 2.084, Gaceta oficial n° 37.562).

---

## 2003

---

Temática del **Desarrollo Endógeno** en los sitios de gobierno ([www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve)):

"Ante esa situación, se requiere la instrumentación de una política fundamentada en un modelo productivo intermedio que articule la acción de comunidades organizadas en unidades productivas con los agentes dinamizadores para conformar núcleos de desarrollo endógeno adecuadamente ubicados en el territorio"

"La política industrial y la política comercial se concatenaron en torno al Plan Nacional de Desarrollo Endógeno, a fin de impulsar el fortalecimiento e integración de las cadenas productivas. Dicho plan marcó un cambio direccional de la economía nacional, con lo cual se busca pasar de un consumo de bienes e insumos importados hacia el desarrollo y fomento de nuevos patrones de consumo y la autosuficiencia productiva".

*Aló Presidente* N° 172: Mediante la entrega de créditos y cartas agrarias el presidente Chávez fomenta la creación de cooperativas en el seno de las zonas especiales para el desarrollo endógeno como La Paragua: "Es la aplicación del concepto de desarrollo endógeno, el desarrollo del país por dentro, la recuperación de los espacios para poner a producir el potencial nacional".

---

**Plan Zamora:** a partir de la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario se procedió a la adjudicación de tierras a campesinos por parte del Instituto Nacional de Tierras/INTI, en su mayor parte de propiedad estatal. En agosto el presidente hace entrega de cartas agrarias a los campesinos, así como herramientas y crédito. Se impulsan los "fundos zamoranos", que además de lo anterior incluyen asistencia técnica, apoyo a la comercialización, capacitación, infraestructura de servicios.

---

#### 2004

Enero-marzo: **Misión "Vuelvan Caras"**. Surge originalmente en el ámbito del Ministerio de Trabajo con el objetivo de "promover el cambio del modelo económico, social, político y cultural, centrándose en la educación y el trabajo".

Abril: Primeras actividades de la Misión: cursos de capacitación dictados por el INCE. Se ponen en marcha núcleos de desarrollo endógeno. El desarrollo endógeno es la forma de llevar adelante la transformación.

Septiembre: Creación de un ministerio específico en el que se adscribe la MVC: **Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular (MINEP)**, "como instancia coordinadora de las políticas, programas e instituciones orientadas a la transformación del modelo económico capitalista dependiente por un modelo de economía social, cogestionaria y sustentable. Su objetivo transversal es la consolidación de la Misión Vuelvan Caras, así como la rectoría de las políticas vinculadas al desarrollo endógeno y la coordinación con el conjunto de actores socioproductivos de los ejes y los polos de desarrollo" (MINEC-web).

Misión: "[...] coordinación y planificación de políticas dirigidas a fomentar el surgimiento de emprendedores y contribuir a la construcción de microempresas, cooperativas y unidades de producción autosustentables que aporten bienestar a la colectividad en general. Dignificar el trabajo productivo y mejorar la calidad de vida de las familias venezolanas. Fortalecer la política microfinanciera, orientando la entrega de microcréditos de forma coordinada con los entes adscritos al MINEC, focalizando el esfuerzo en torno al fortalecimiento y consolidación de los Núcleos de Desarrollo Endógeno" (MINEC).

Diciembre. Creación de la **Fundación Misión "Vuelvan Caras"**, con el objetivo de administrar los bienes muebles e inmuebles destinados a la ejecución del Plan Extraordinario MVC. Decreto presidencial n°3.279

En la primera fase de la MVC, los NUDES fueron concebidos como objetivos de desarrollo. Con la asunción del ministro Elías Jaua (septiembre de 2004) en el MINEP, se paralizó la creación de NUDES para revisarlos conceptual, formativa y organizativamente. Desde ese momento, la decisión de apertura de un NUDE descansa en el presidente de la República y en el MINEP. En un segundo momento pasan a ser definidos como "ámbitos de desarrollo local".

---

#### 2006

Marzo. Ley de creación del **Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)**, con la finalidad de promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.805

Abril. Ley N° 5.806 de creación de los **Consejos Comunales** (reglamentado bajo el N° 4.485 el 18 de mayo de 2006). En su artículo 2 define a los nuevos organismos como: "Los consejos comunales de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social".

---

#### 2007

Enero. A fin de propender a un modelo de desarrollo alternativo con bases fundamentadas en el socialismo, en el Decreto 5.246 de la Gaceta Oficial número 38.654, el MINEP cambió de nombre oficial a Ministerio del Poder Popular para la Economía COMUNAL, dotando a este brazo gubernamental de un sentido más propio a los fines de la nación" ([www.minec.gob.ve](http://www.minec.gob.ve), acceso 29.3.2008)

Septiembre. Lanzamiento de la **Misión "Che Guevara"**, definida como "un programa de formación con valores socialista integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo, para contribuir a generar el mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socio-económico capitalista en un modelo económico socialista comunal, sustentado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 y en la Nueva Geometría del Poder con principios Bolivarianos como factores determinantes del cambio" (MINEC).

Su objetivo estratégico consiste en:

"Diseñar y ejecutar acciones en materia de formación, capacitación y organización laboral sustentables, desarrollando la conciencia ética y moral revolucionarias como factores determinantes en la formación del hombre y de la mujer nuevos, sentando así las bases del proyecto revolucionario bolivariano, garantizando que las potencialidades de los lanceros y lanceras se correspondan con las necesidades formativas de las áreas de influencia, con prioridad en las comunidades más desasistidas y engranados con los proyectos estratégicos de la Nación, convenios internacionales, proyectos y desarrollos de las diferentes instituciones del Estado, gobiernos regionales, municipales, territorios federales, distritos insulares y Ciudades Comunales" (MINEC).

## LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

---

Septiembre. **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.** La Economía social es definida como una de las estrategias para implementar un modelo de producción socialista: "Expandir la Economía Social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes".

Dicha estrategia se compone de: "Fortalecer los mecanismos de creación y desarrollo de EPS y de redes en la Economía Social; fortalecer la sostenibilidad de la ES; estimular diferentes formas de propiedad social; transformar empresas del Estado en EPS".

---

### 2008

---

Julio. **Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular,** Decreto N° 6.130. "Tiene por objeto establecer los principios, normas y procedimientos que rigen el modelo socio-productivo comunitario para el fomento y desarrollo de la economía popular, sobre la base de los proyectos impulsados por las propias comunidades organizadas, en cualquiera de sus formas, y el intercambio de saberes, bienes y servicios para la reinversión social del excedente, dirigidos a satisfacer las necesidades sociales de las comunidades" Gaceta Oficial N° 5.890, 31 de Julio de 2008.

Julio. **Ley para la Promoción y el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social.** Su objeto es "regular el proceso de desarrollo integral de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, a través de la promoción y financiamiento, mediante el uso de sus recursos y de terceros, la ejecución de programas basados en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento racional, responsable y sustentable de los recursos naturales, teniendo en cuenta los valores sociales, culturales, de intercambio y distribución solidaria". Gaceta Oficial N° 5.890, 31 de Julio de 2008.

---

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de la normativa y las fuentes citadas.

**ANEXO 1.3 VENEZUELA: MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ECONOMÍA COMUNAL, ORGANISMOS ADSCRITOS Y RELACIONADOS, 2008**

| Unidad Organizativa / fecha de creación                                    | Áreas de intervención (más significativas)   | Principales destinatarios  | Programas y Proyectos detectados  | Algunas vinculaciones detectadas   |
|--|--|--|---|--|
| <b>MINEC</b>   |  |  |   |  |
| 1<br>MINEC (2004, con el nombre de MINEP)                                  | Fomento a emprendedores y a la formación de microempresas, cooperativas y unidades de producción autosustentables; fortalecimiento de política microfinanciera; mejora en la calidad de vida   | Familias, sector rural, emprendedores (cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas, asociaciones comunitarias) | "Che Guevara Misión Socialista", Plan de Transformación para la Economía Popular, Empresas de Propiedad Social, Proyecto Núcleos de Desarrollo Socialista | Banco del Pueblo Soberano, FONDEMI, INAPYMI, INCES, Fundación "Che Guevara Misión Socialista", Fundación Colombeta, Fonencógeno, SUNACCOOP |
| 1.1<br>Viceministerio de Financiamiento y Asistencia a la Comercialización | Diseño, formulación de planes y programas, coordinación y seguimiento de políticas en materia de financiamiento y asistencia a la comercialización, establecimiento de directrices para mecanismos de regulación de la economía popular (EP), estímulo a la concertación de los actores de la EP, información y registro |  |   | Banco del Pueblo Soberano, FONDEMI, INAPYMI  |
| 1.2<br>Viceministerio de Proyectos para la Economía Popular                | Identificación y fortalecimiento de capacidades y potencialidades productivas, diseño de políticas, metodologías e instrumentos para la formulación, elaboración, implementación y promoción de proyectos de economía popular y asistencia técnica, evaluación del potencial socioeconómico, información y registro      | Comunidades organizadas  |   | Organismos adscritos y no adscritos al Ministerio (incluye Dirección General de Supervisión de obras NUDE)                                 |
| 1.3<br>Viceministerio de Formación y Desarrollo Popular                    | Diseño, formulación de planes y programas, coordinación y seguimiento de políticas en materia de formación y desarrollo popular, coordinación y evaluación de todo lo referido a formación permanente para la EP, estímulo a la concertación de los actores de la EP, información y registro                             |  |   | SUNACCOOP, INCE  |

ORGANISMOS ADSCRITOS

|     |  |  |   |   |   |
|-----|--|--|---|---|---|
| 1.a | Banco de Desarrollo de la Mujer (BanMujer) (2001)      | Adjudicación de servicios financieros (microcréditos) y no financieros (capacitación, apoyo técnico, seguimiento y acompañamiento)   | Mujeres en condiciones de pobreza organizadas en Unidades Económicas Asociativas, cooperativas, grupos o empresas familiares  | Talleres (Economía Popular, Diagnóstico Comunitario, contabilidad, administración de microempresas, autoestima, salud integral, prevención de la violencia doméstica, derechos humanos, ejercicio pleno de la ciudadanía, liderazgo y organización comunitaria), Servicios financieros, Programas especiales (MVC, MERCAL, Ministerio de Trabajo), Programa para cooperativas | Misión "Vuelvan Caras", Ministerio de Trabajo-Oficinas de Empleo, Red de Mercados de Alimentos (MERCAL), sedes locales del INCE (desde donde operan las promotoras de microcrédito) |
| 1.b | Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI) (2001)   | Prestación de servicios financieros (a través de los diferentes entes de ejecución distribuidos en todo el país) y de servicios no financieros (formación, capacitación, asistencia técnica y tecnológica)                                       | Microempresarios y Entes de ejecución (destinatarios de los servicios no financieros)   | Créditos a microproyectos presentados por la comunidad; créditos a macroproyectos presentados por las cooperativas; servicios no financieros (talleres y cursos)  | Entes de ejecución, Banco del Pueblo Soberano, Banco de Desarrollo de la Mujer, MVC   |
| 1.c | Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) (1974-2001)      | Identificación, promoción, fomento y financiamiento de proyectos de inversión industrial   | Pequeñas y medianas empresas del sector industrial vinculadas a proyectos comunitarios o de responsabilidad social (Empr. nacionales o mixtas, emp. manufactureras, emp. exportadoras, cooperativas, emp. turísticas) | Programa de Financiamiento para cooperativas industriales, Prog. de Financiamiento a la autogestión y cogestión, Financiamiento y Acompañamiento Social y Productivo del Sector Cafetalero, Financiamiento al Sector Turismo Nacional, Financiamiento para el Pequeño Sector Minero (Estado Bolívar)  | "Che Guevara Misión Socialista"   |
| 1.d | Banco del Pueblo Soberano (1999)                       | Prestación de servicios financieros y no financieros, acompañamiento social  | Microempresarios  | Créditos Impulsos; Créditos solidarios, Talleres de Educación   | MVC, "Che Guevara Misión Socialista", PNUD, ACNUR, Instituto Municipal de Crédito Popular, INE, Banmujer, Foncrei   |
| 1.e | Fondo para el Desarrollo Endógeno (Fonendógeno) (2006) | Consolidación del desarrollo endógeno nacional, elaboración y coordinación de proyectos de desarrollo endógeno, promoción y supervisión de proyectos socioproductivos, formación y asistencia técnica, aporte de recursos técnicos y financieros | Emprendimientos asociativas de la comunidad y de la economía popular (cooperativas, empresas, unidades de producción social, organizaciones de la comunidad, núcleos y polos de desarrollo endógeno)                  | Apoyo técnico y financiero a la agricultura, pesca, ganadería, agroindustria, innovación e investigación, turismo y servicios. Formación y gestión social para el Desarrollo Endógeno, Estrategia de proyectos, Financiamiento de proyectos, Infraestructura y desarrollo, Desarrollo del comercio solidario)   | Fondo de Desarrollo Nacional, PDVSA, SUNACOOP, INCES, Banco de Desarrollo de la Mujer, FONCREI, FONDEMI, INAPYMI, Banco del Pueblo Soberano, MVC                                    |

|   |   |   |   |  |
|---|---|---|---|--|
| <p>1.f</p> <p>Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI) (2001)</p>         | <p>Ejecución de políticas de fomento, recuperación, promoción y desarrollo de Pequeña y Mediana Industria dictadas por el Ejecutivo Nacional, estímulo al crecimiento del tejido industrial y a la realización de mejoras competitivas, fortalecimiento financiero, recuperación de PyMIS paralizadas</p> | <p>Pequeña y Mediana Industria</p>  | <p>Asistencia técnica integral, asistencia financiera, Programa de financiamiento para activos fijos, Programa de financiamiento para transporte utilitario, Programa para Cooperativas de Che Guevara Misión Socialista, Programa Cooperativas de Producción Social, infraestructura industrial y comunitaria</p>  | <p>SUNACOOOP, Fondo para el Desarrollo Endógeno, FONCREI, Banco del Pueblo Soberano, INCES, Che Guevara Misión Socialista</p>                                |
| <p>1.g</p> <p>Fundación Misión "Che Guevara" (2004/2007)</p>                                    | <p>Administración de los recursos destinados a la Che Guevara Misión Socialista, promoción del crecimiento socio-productivo del país y la economía comunal</p>  | <p>Todos los venezolanos y venezolanas que deseen capacitarse para fortalecer el tejido productivo de la nación</p> | <p>Seguimiento y Control de la Che Guevara Misión Socialista, Administración y adjudicación de bienes muebles e inmuebles, Supervisión en la conformación y funcionamiento de los Comandos Moral y Luces y de los Círculos de Estudio y Trabajo, Diseño de contenidos, ejecución y supervisión de la formación en valores, Promoción de tratados y acuerdos interinstitucionales e internacionales que sirvan para el beneficio directo de los participantes de la Misión</p> | <p>"Che Guevara Misión Socialista", Comandos Moral y Luces, Círculos de Estudio y Trabajo</p>  |
| <p>1.h</p> <p>Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES) (1959/2003)</p> | <p>Desarrollo de Sistemas de Formación Profesional, creación de Programas de Capacitación Ocupacional, articulación de los programas de formación con las necesidades y potencialidades de las comunidades atendidas (además de objetivos institucionales, de comunicación y de participación)</p>        | <p>Población económicamente activa</p>  | <p>Programas de Formación Profesional, Programas de Capacitación Ocupacional</p>  | <p>SUNACOOOP, Fondo para el Desarrollo Endógeno, INAPYMI, Fundación "Che Guevara", Fundación Colombeia, FONDEMI Banco del Pueblo Soberano</p>                |
| <p>1.i</p> <p>Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) (1966/2001)</p>             | <p>Promoción, apoyo, fomento de la economía cooperativa en el país, legalización, registro y supervisión de las cooperativas en Venezuela</p>   | <p>Cooperativas</p>   |   | <p>Organismos de integración (agrupación en instancias organizativas, a nivel nacional, de cooperativas que desarrollan actividades comunes o similares)</p> |

LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

| ORGANISMOS ADSCRITOS    |                           |  |  |
|-------------------------|---------------------------|--|--|
| 1.j                     | Fundación Colombia (2007) | Producción de contenidos educativos audiovisuales y su transmisión y difusión a través de los medios de comunicación social públicos y privados                                  | Ciudadanos nacionales o extranjeros  |
|                         |                           |  | Consejo directivo: MINEC, máxima autoridad de los despachos para la Educación, para la Comunicación y la Información, para la Ciencia y Tecnología, para la Educación Superior, para la Energía y Petróleo, para la Salud y para el Deporte.   |
| ORGANISMOS RELACIONADOS |                           |  |  |
| 1                       | PDVESA/ MIEP              | Impulso al desarrollo de las políticas sociales, promoviendo la participación activa y protagonista de las comunidades, promoción del desarrollo social sostenible y sustentable | Actividades realizadas: establecer alianzas e integraciones con las instituciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo social de la Nación, apoyo a la Misión Rivas, apoyo a la Misión Barrio Adentro, apoyo a NUDE, planificación y ejecución del Plan Nacional de Asfalto   |
|                         |                           |  | Instituciones financieras: CVG, BANDES, FONDAFA, fondos regionales, banca comercial, empresas de insumos y servicios, empresas asociadas a PDVSA, financiamiento internacional: Instituciones encargadas de comercialización: red Mercados de Alimentos (MERCAL), Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL), la Fuerza Armada Nacional (FAN), la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); Ministerio de Producción y Comercio, Ministerio de Economía Popular, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Agricultura y Tierras, el Ministerio de Infraestructura y otros despachos, Gobernaciones y Alcaldías |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de <www.minec.gob.ve>; <www.http://www.fondemi.gob.ve>; <fonendogeno.gob.ve>; <www.bancodelpueblo.gob.ve>; <www.inapymi.gob.ve>; <www.misioncheguevara.gob.ve>; <www.inces.gob.ve>; <www.sunacoop.gob.ve>; <www.pdvsa.com> acceso 09.02.09.

**ANEXO 1.4 VENEZUELA: CONFIGURACIÓN DEL ÁMBITO ORGANIZATIVO MISIÓN "VUELVAN CARAS"**

| Organizaciones participantes en el ámbito organizativo |                                    | Unidades responsables |   | Tipo de vinculación con el ámbito organizativo                         |                      | Principales funciones de las unidades en el ámbito organizativo |                         |                         |                 |                |                           |   |
|--|------------------------------------|-----------------------|---|--|----------------------|---|-------------------------|-------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|---|
| Nº   | Denominación                       | Nº                    | Denominación  | Dentro de una organización   | Entre organizaciones | Conducción política   | Gerencia y coordinación | Educación, capacitación | Infraestructura | Financiamiento | Adm. y producción interna | Aclaración de lo registrado u otro caso   |
| 1  | MINEC (2002 como MEDES/2004-2007*) | 1                     | MINEC   | Organismo ejecutor y responsable de la Misión, depende del PE Nacional |                      | x   |                         |                         |                 |                |                           | Coordina MVC y establece lineamientos para el Des. Endógeno   |
|  |                                    | 1.2                   | Viceministerio de Proyectos   |  |                      |   | x                       |                         |                 |                |                           |   |
|  |                                    | 1.2.1                 | DG de Supervisión de Obras de los NUDE                              |  |                      |   |                         |                         |                 |                | x                         | Supervisión y análisis de viabilidad  |
|  |                                    | 1.3                   | Viceministerio de Formación y Desarrollo Popular                    |  |                      |   | x                       | x                       |                 |                |                           | Coordinación y seguimiento de políticas en materia de formación y desarrollo popular, coordinación y evaluación de todo lo referido a formación permanente para la EP               |
|  |                                    | 1.4                   | Viceministerio de Financiamiento y Asistencia a la comercialización |  |                      |   | x                       |                         |                 |                |                           | Diseño, coordinación y seguimiento de políticas en materia de financiamiento y asistencia a la comercialización, Financiamiento (becas para formación y créditos para cooperativas) |

LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

| Organizaciones participantes en el ámbito organizativo |  | Unidades responsables |   | Tipo de vinculación con el ámbito organizativo                      |  | Principales funciones de las unidades en el ámbito organizativo |                         |                         |                 |                |                           |  |
|--|--|-----------------------|---|---|--|---|-------------------------|-------------------------|-----------------|----------------|---------------------------|--|
| Nº   | Denominación   | Nº                    | Denominación  | Dentro de una organización  | Entre organizaciones   | Conducción política   | Gerencia y coordinación | Educación, capacitación | Infraestructura | Financiamiento | Adm. y producción interna | Aclaración de lo registrado u otro caso  |
| 2  | Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista. (INCES) (1959-2003) |                       |   | Ente Adscrito al MINEC  |  |   |                         | x                       |                 |                |                           | Capacitación para el trabajo, incorporación de ciencia, tecnológica y saberes populares, participación política                          |
| 3  | Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP) (1966-2001)               | 3.1                   | Dirección de Gestión cooperativa y Desarrollo económico | Ente Adscrito al MINEC  |  |   | x                       |                         |                 |                |                           | Registro, seguimiento y control de cooperativas  |
| 4  | Servicio Autónomo de propiedad Intelectual (SAPI) (1997)                       | 3.2                   | Dirección de Educación e Investigación                  | Ente Adscrito al MINEC  |  |   |                         | x                       |                 |                |                           | Educación cooperativa  |
| 5  | Ministerio de Ciencia y Tecnología   | 5.1                   | Proyecto Misión "Vuelvan Caras" (Ruta del Chocolate)    | Dependen directamente del M CyT (no se encuentra dependencia menor) | Alianza estratégica entre en M Producción y Comercio, MINEC y las Coordinaciones Nacionales de la Misión Vuelvan Caras |   |                         | x                       |                 |                |                           | Jornadas de promoción del uso de Marcas Colectivas con Cooperativas de Integración en todos los estados del país. Registro de las marcas |
| 6  | Ministerio de Educación y Deportes   | 5.2                   | Proyecto Municipio innovador                            | Dependen directamente del M CyT (no se encuentra dependencia menor) |  |   |                         | x                       |                 |                |                           | Educación y desarrollo de tecnología e innovación  |
| 7  | Instituto de Desarrollo Rural (INDER)  |                       |   | Ente Adscrito al MINEC (INDER -CIARA)                               |  |   |                         | x                       |                 |                |                           | Innovaciones para el Desarrollo Endógeno local   |
|  |  |                       |   |   |  |   |                         | x                       |                 |                |                           | Desarrollo de planes de urbanismo y recuperación de zonas verdes   |





## **ANEXO 1.5 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

### **ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE UNIDADES ORGANIZATIVAS**

La descripción del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (anexo 3) se realiza del siguiente modo: (i) se recurre a fuentes secundarias, la base principal es la información publicada en los sitios web de las reparticiones analizadas, revisada y completada con la normativa, informes y otras fuentes documentales, las cuales figuran en los respectivos anexos. (ii) Por lo tanto, se está relevando aquello que los documentos de los propios organismos dicen respecto de sus misiones, funciones, objetivos. Esto es contrastado con los resultados de las entrevistas y visitas realizadas en el trabajo de campo. (iii) Los organismos relevados son presentados en términos de sus áreas de intervención, los principales destinatarios de las acciones, programas y proyectos que desarrollan y algunas vinculaciones detectadas con otras instituciones. Se hace el esfuerzo de traducir las visiones, misiones, objetivos, en áreas de intervención para acercar más el análisis al plano de las acciones que desarrollan, siempre desde el propio discurso institucional. Los programas y proyectos, como así también las vinculaciones que figuran en la planilla, son las que aparecen mencionadas en las distintas fuentes de información que se reseñó más arriba, lo cual puede no hablar de la totalidad de los existentes o incluir algunos que habiendo dejado de operar sigan apareciendo en los documentos.

Para la descripción del ámbito organizativo de la Misión “Vuelvan Caras” (anexo 4) se adapta de manera simplificada la metodología desarrollada por TOP -Tecnología para la Organización Pública- en la “Guía para la descripción del ámbito organizativo”. En ella se define al *ámbito organizativo* como un “conjunto compuesto por una o más organizaciones o unidades de éstas, articulado en función de objetivos comunes y a través de la asignación de recursos asignados a los mismos” (TOP/Herramientas de Gestión, Guía para la descripción de ámbito organizativo, <[www.top.org](http://www.top.org)>).

Se identifican las organizaciones que forman parte del ámbito organizativo de la Misión “Vuelvan Caras” asignándole un número correlativo. Se registran a la vez, con una numeración correlativa (1.1, 1.2, etc), las unidades responsables dentro de cada organización que participan en el logro de los objetivos generales del ámbito organizativo. Para cada una de estas organizaciones y sus unidades se registran el tipo de vinculación que mantienen con el ámbito organizativo, las principales funciones que la unidad cumple dentro de dicho ámbito.

### ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN PERIODÍSTICA

La sistematización de las transcripciones del programa televisivo *Aló Presidente* es resultado de la revisión de las transcripciones de los programas radiales y televisivos disponibles en las siguientes páginas:

<http://alopresidente.gob.ve>

[www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve)

La sistematización abarca desde el número 177 del 11.01.04 al número 320 del 07.12.08 (último número transcrito según la consulta del 12.01.09).

Como criterio de búsqueda se utilizan las palabras claves *economía popular, economía social y economía comunal*. Con este criterio de búsqueda en el 55% de las transcripciones el presidente hizo referencia a la temática.

Las citas corresponden textualmente a las transcripciones que se encuentran en las páginas web mencionadas.

La sistematización de las noticias del diario *El Universal* es realizada con el mismo criterio de búsqueda, en <[www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)> y <[www.el-universal.com](http://www.el-universal.com)>. El resultado es una base que incluye 357 artículos (desde el 06.01.04 al 12.12.08), sintetizados en una ficha que incluye autor, título del artículo, referencia territorial de la noticia, instituciones y personas mencionadas, palabras clave y descripción del contenido.

### TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo consistió en entrevistas, así como en visitas a organizaciones socioeconómicas de la economía social. Fue realizado en febrero y marzo de 2008 y abarcó Caracas, y los estados Miranda, Mérida y Zulia. Los entrevistados fueron funcionarios políticos y técnicos del MINEC de distintos niveles, académicos e investigadores, integrantes de cooperativas, empresas de producción social, fondos zamoranos, consejos comunales y núcleos de desarrollo endógeno visitados.

A fines de octubre se asistió en Montevideo al “3º Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo”, en el cual se presentaron los resultados de la investigación “El fomento estatal de la economía solidaria en América Latina” impulsada por RIPESS Latinoamérica. La entrevista a Julio Fermín, responsable de la investigación sobre Venezuela, permitió la actualización de la información obtenida en el trabajo de campo, a la vez ampliar el análisis sobre las organizaciones de la sociedad civil en el proceso bolivariano, así como la coyuntura generada por las elecciones de noviembre de 2008 (renovación de gobernaciones y alcaldías). Con Nedda Angulo (Coordi-

nadora RIPESS-GRESP/Grupo Red de Economía Solidaria del Perú), coordinadora de la investigación, fue posible conversar sobre su opinión sobre la situación de las políticas de fomento de la economía solidaria en América Latina, los avances recientes y perspectivas de desarrollo.

Entrevistados: Nelson Albornoz - Osvaldo Alonso - Neritza Alvarado - Lorena Arcaya - Jorge Calderón - Luis Castellano - Adriano Pereira Costa - Francisco Duque - Néstor Faria - Julio Fermín - Carolina Galvis - William Hopkins - Miguel Lacabana - Américo Mata García - Nila Mendoza - Alfonso Morales - Félix Parra - Mario Peralta - Jesús Picón - Carlos Luis Rivero - Egleida Romero - Tania Saéz - Endy Villasmil - Morella Vulma - Emilio Chirinos Zárraga.

## ANEXO 2: BRASIL

### ANEXO 2.1 ESTADÍSTICO

**CUADRO 1**  
Brasil: Evolución del PBI, 1991-2007

| Año  | PBI <sup>a</sup> | PBI <sup>b</sup> |
|------|------------------|------------------|
| 1990 |                  |                  |
| 1991 | 1,0              |                  |
| 1992 | -0,5             |                  |
| 1993 | 4,9              |                  |
| 1994 | 5,9              |                  |
| 1995 | 4,2              |                  |
| 1996 | 2,8              |                  |
| 1997 | 3,7              |                  |
| 1998 | 0,2              | 0,0              |
| 1999 |                  | 0,3              |
| 2000 |                  | 4,3              |
| 2001 |                  | 1,3              |
| 2002 |                  | 2,7              |
| 2003 |                  | 1,1              |
| 2004 |                  | 5,7              |
| 2005 |                  | 2,9              |
| 2006 |                  | 3,7              |
| 2007 |                  | 5,3              |

a Porcentaje de evolución anual, sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1984. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio económico de América Latina y el Caribe (1998-1999).

b Porcentaje de evolución anual, sobre la base de cifras en moneda nacional a precios constantes de 1997. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2007).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

**CUADRO 2**  
Brasil: Condiciones sociales de la población, 1990-2008

| Año  | Índice Desarrollo Humano <sup>a</sup> | Ubicación según Índice Desarrollo Humano | Personas en situación de pobreza <sup>b</sup> | Personas en situación de indigencia <sup>c</sup> | Tasa neta de matrícula segundo nivel de enseñanza <sup>d</sup> | Tasa de Desocupación <sup>e</sup> |
|------|---------------------------------------|--|---|--|--|-----------------------------------|
| 1990 | 0,730                                 | 70                                       | 48,0  | 23,4   | 15,5   | 4,3                               |
| 1991 |                                       |  |   |  |  |                                   |
| 1992 | 0,756/0,804                           | 63/63                                    |   |  |  |                                   |
| 1993 | 0,796                                 | 58                                       |   |  |  |                                   |
| 1994 | 0,783                                 | 68                                       |   |  |  |                                   |
| 1995 | 0,809                                 | 62                                       |   |  |  | 4,6                               |
| 1996 |                                       |  | 35,8  | 13,9   |  |                                   |
| 1997 | 0,739                                 | 79                                       |   |  |  |                                   |
| 1998 | 0,747                                 | 74                                       |   |  |  |                                   |
| 1999 | 0,750                                 | 69                                       | 37,5  | 12,9   | 65,8   |                                   |
| 2000 | 0,757                                 | 73                                       |   |  | 68,5   | 7,1                               |
| 2001 | 0,777                                 | 65                                       | 34,1  | 13,2   | 71,1   | 6,2                               |
| 2002 | 0,775                                 | 72                                       |   |  | 74,5   | 11,7 <sup>g</sup>                 |
| 2003 | 0,792                                 | 63                                       | 35,7  | 13,9   | 75,7   | 12,3                              |
| 2004 | 0,792                                 | 69                                       |   |  | 77,8   | 11,5                              |
| 2005 | 0,800                                 | 70                                       | 36,3  | 10,6   | 78,6   | 9,8                               |
| 2006 |                                       |  | 33,3  | 9  |  | 10,0                              |
| 2007 |                                       |  | 30,0 <sup>f</sup>                             | 8,5 <sup>f</sup>                                 |  | 9,4                               |
| 2008 |                                       |  |   |  |  | 7,9 <sup>h</sup>                  |

a Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria) y PBI per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo. Fuente: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano, años 1992-2007. Los dos valores de 1992 corresponden a los Informes de 1994 y 1995 respectivamente.

b Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Años 1990, 1999, 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Años 1994, 1996 y 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Años 2001, 2002, 2003, 2004, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2005).

c Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Años 1990, 1999, 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales, 2006. Años 1994, 1996 y 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Años 2001, 2002, 2003, 2004, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2005).

d Proporción de alumnos en edad escolar oficial, matriculados en el segundo nivel de enseñanza como porcentaje de la población total de niños en edad escolar oficial del mismo nivel. Desde el año escolar 1998, las tasas de matrícula han sido calculadas según la nueva Clasificación Internacional Normalizada 1997. Por ende, los datos hasta 1997 no son estrictamente comparables con los de los años sucesivos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie 1990-2003, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Serie 2004-2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007). Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

e Desempleados como porcentaje de la población económicamente activa, seis áreas metropolitanas. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie 1990-2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006). Serie 2006-2007, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales, (2007).

f Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina (2008).

g Nueva medición a partir de 2002, datos no comparables con serie anterior.

h Estimación basada en el promedio de enero a octubre. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes citadas.

**CUADRO 3**

Brasil: Mortalidad Infantil por quinquenios, 1990 - 2010

| Período   | Tasa de Mortalidad Infantil <sup>a</sup> |
|-----------|--|
| 1990-1995 | 42,5                                     |
| 1995-2000 | 34,1                                     |
| 2000-2005 | 27,3                                     |
| 2005-2010 | 23,6                                     |

<sup>a</sup> Mortalidad de menores de 1 año cada 1.000 nacidos vivos registrados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (años 2005 y 2007).

**CUADRO 4**

Brasil: Distribución del ingreso por quintil y medidas de desigualdad en la distribución familiar del ingreso – Coeficiente de Gini, 1990-2007

| Años  |           | 1990  | 1999  | 2005  | 2006  | 2007  |
|---|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gini  |           | 0,627 | 0,640 | 0,613 | 0,602 | 0,590 |
| Quintil de los ingresos per cápita de los hogares |           |       |       |       |       |       |
| 1° quintil (20% más pobre)                        | 1° Decil  | 0,7   | 0,6   | 0,8   | 0,8   | 0,8   |
|   | 2° Decil  | 1,4   | 1,4   | 1,7   | 1,7   | 1,8   |
| 2° quintil  |           | 5,0   | 5,0   | 5,7   | 5,9   | 6,1   |
| 3° quintil  |           | 9,1   | 8,9   | 9,7   | 9,9   | 10,5  |
| 4° quintil  |           | 17,0  | 16,0  | 16,7  | 17,0  | 17,6  |
| 5° quintil  | 9° Decil  | 16,2  | 15,0  | 15,0  | 15,1  | 15,3  |
|   | 10° Decil | 50,6  | 53,0  | 50,6  | 49,6  | 48,0  |

Fuente: Anuario Estadístico CEPAL; años 1990, 1999 y 2005, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2006); año 2006, Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2007); Anuario Estadístico, Estadísticas Sociales (2008).

**CUADRO 5**

Brasil: Gasto Público Social, en porcentajes, 1990-2005 (bienios)

| Bienios   | Gasto Público Social Total <sup>a</sup> / PBI | Gasto Público Social <sup>a</sup> / Gasto Público Total |
|-----------|---|---|
| 1990-1991 | 18,1  | 48,9  |
| 1992-1993 | 17,6  | 47,2  |
| 1994-1995 | 20,4  | 58,6  |
| 1996-1997 | 19,4  | 51,0  |
| 1998-1999 | 21,6  | 55,8  |
| 2000-2001 | 21,1  | 61,6  |
| 2002-2003 | 21,8  | 69,3  |
| 2004-2005 | 22,1  | 72,0  |
| 2005-2006 | 23,0  | 72,1  |

<sup>a</sup> Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina (2007).

## **ANEXO 2.2. CRONOLOGÍA SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL**

Algunos antecedentes de la economía solidaria como política pública

El cooperativismo, forma de resistencia adoptada por los artesanos y obreros contra el avance del capitalismo industrial en el siglo XIX, puede ser considerado un antecedente de la Economía Solidaria (Anais, 2006: 12).

Las primeras políticas de economía solidaria surgen en los años noventa, en respuesta a las presiones y demandas de un movimiento en rápido crecimiento, que ve en la economía solidaria un instrumento de lucha contra la exclusión y la miseria. En la misma época el Partido de los Trabajadores incluye a la economía solidaria en sus programas (Singer, 2008 b)

Este proceso contó con el apoyo de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. En Brasil una abundante cantidad de entidades se relacionó con la ES desde mediados de los años noventa. Entre ellas, figuran organizaciones vinculadas a la Iglesia como Cáritas y Federación de Órganos para la asistencia social y educacional (FASE), movimientos por la reforma agraria como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), agencias formadas por el movimiento sindical urbano, como la Asociación de los Trabajadores en Empresas de Autogestión (ANTEAG) y la Agencia de Desarrollo Solidaria (ADS), formada por la CUT (Central Única de los Trabajadores), además de las universidades (Singer, 2004).

En términos del aporte del movimiento sindical, una parte reacciona ante el cierre de empresas organizando a los trabajadores en cooperativas y promoviendo la entrega de capital productivo para continuar con la actividad de manera autogestionaria. Existen dos organizaciones nacionales que promueven y apoyan la recuperación de empresas: ANTEAG y UNISOL, ambas vinculadas al sindicalismo. La primera fue creada en 1994 y la segunda a comienzos de 2000.

En 1994 también se crea en la Universidad Federal de Río de Janeiro la primera Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP). Entidades de la Iglesia Católica promueven la organización de sectores de renta baja excluidos del mercado laboral regular mediante asociaciones o cooperativas de producción. Entre ellos, destacan los Proyectos Alternativos Comunitarios (PAC) creados con apoyo de Cáritas entre 1995 y 2000 (Bertucci y Marinho, 2004). El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) y otros semejantes promueven la organización de personas sin trabajo para ocupar las tierras de latifundios improductivos. Los nuevos agricultores -generalmente organizados en cooperativas de producción y consumo o de compra y

venta- logran con su lucha la expropiación de las tierras por parte del Gobierno y su transformación en asentamientos de reforma agraria. (Singer, 2008 b).

En 1996 se crea UNITRABALHO, red nacional de universidades e instituciones de enseñanza superior, con el objetivo de acercar la universidad a las necesidades de los trabajadores. En 1998 diversas entidades de la sociedad civil crean el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONIC) para el apoyo financiero de nuevas incubadoras populares en diferentes universidades del país. En 2008 se estima que suministran recursos financieros para sustentar las actividades de 80 Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares.

En ese mismo año, Olívio Dutra es elegido gobernador de Río Grande do Sul, su gestión fue una de las primeras en realizar un amplio programa de economía solidaria a través del cual se apoyó la recuperación de numerosas empresas. Otro antecedente de políticas estatales de economía solidaria que influyeron en los desarrollos federales posteriores se encuentra en la Prefectura de San Pablo durante la gobernación de Marta Suplicy.

# LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

## Cronología período 2001-2008

### 2001

En enero se realiza el 1º **Foro Social Mundial** en el que la temática de la "Economía Popular Solidaria y autogestión" convoca a más de 1.500 participantes. La necesidad de articular la participación nacional e internacional en el Foro propicia la constitución del **Grupo de Trabajo Brasileiro de Economía Solidaria** compuesto por redes y organizaciones de diversas actividades asociativas, con los siguientes objetivos: "*O GT-Brasileiro buscou a unidade na diversidade, favorecendo a construção da identidade do campo denominada 'Economia Solidária', graças à prática de respeitar as contribuições diversas de cada região e especificidades de suas organizações*" (<[http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=61&Itemid=57](http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57)> acceso 05.02.09).

Comienzan los primeros intercambios de experiencias y debates que posteriormente llevarían a la constitución de la Red de Gestores Públicos de ES.

### 2002

El Grupo de Trabajo Brasileiro de Economía Solidaria convoca en noviembre a una reunión en la que se decide solicitar al presidente electo Lula la creación de una **Secretaría Nacional de Economía Solidaria**. También se acuerda la realización de la Primera Plenaria Nacional de Economía Solidaria.

En diciembre se realiza la **Primera Plenaria Nacional de Economía Solidaria** a la que concurren más de 200 personas. Se profundiza el debate sobre la plataforma política para el fortalecimiento de la ES en Brasil (finanzas solidarias, marco jurídico, formación y educación, redes de producción, comercialización y consumo, democratización del conocimiento y de la tecnología y organización social de la ES).

### 2003

En enero se realiza la **Segunda Plenaria Nacional de Economía Solidaria** con la participación de más de 1.000 personas. Se decide la conformación del Foro Brasileiro de Economía Solidaria.

La Tercera Plenaria Nacional de Economía Solidaria se realiza en el mes de junio, luego de debates realizados en 18 estados. Allí se crea el Foro Brasileiro de Economía Solidaria y se anuncia la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria. Se inicia un proceso de interlocución con la SENAES, con el fin de promover el intercambio de intereses económicos, sociales y políticos, desde la perspectiva de "superar prácticas tradicionales de dependencia" que tanto han comprometido la autonomía necesaria para el desarrollo de las organizaciones sociales (<[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria\\_nacional\\_historico.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_historico.asp)> acceso 05.02.09. Sobre el Foro Brasileño de Economía Solidaria, <[www.fb.es.org.br](http://www.fb.es.org.br)> acceso: 22.08.08)

Se aprueban la Carta de Principios y la Plataforma de Lucha del FBES.

Creación de la **Secretaría Nacional de Economía Solidaria** en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo (Ley Nº 10.683 del 28 de mayo y Decreto Nº 4.764 del 24 de junio). Su objetivo es viabilizar y coordinar actividades de apoyo a la Economía Solidaria en todo el territorio nacional propendiendo a la generación de trabajo renta, a la inclusión social y a la promoción del desarrollo justo y solidario (SENAES).

En sus comienzos la Secretaría realizó un intenso programa de formación de sus funcionarios, de los ministros de las áreas sociales y de las Comisarias Regionales de Trabajo. Se crean **Foros Provinciales de Economía Solidaria**.

Creación del **Consejo Nacional de Economía Solidaria**, concebido como un órgano consultivo y propositivo para la interlocución permanente entre los sectores del gobierno y de la sociedad civil, el cual no se constituye hasta el 2006.

Creación de la **Red Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economía Solidaria**.

*"A Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária é uma articulação de gestores e gestoras de políticas de economia solidária de Prefeituras, Governos Estaduais e do Governo Federal que surgiu por iniciativa de gestores e gestoras de políticas públicas que participaram do processo de criação do FBES desde 2001, com a missão de ampliar cada vez mais o debate e a proposição de ferramentas adequadas dentro do Estado brasileiro para o fomento ao desenvolvimento da economia solidária, bem como estimular e fortalecer a organização e participação social deste segmento nas decisões sobre as políticas públicas".* ([www.fb.es.org.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=61](http://www.fb.es.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=61) acceso 05.02.09)

### 2004

Se incluye la economía solidaria en el Plan Pluri-Anual (PPA) del Gobierno Federal 2004-2007.

Allí se indica: "*A capacidade pública e privada de financiar investimentos será fortalecida por meio de fontes internas. O BNDES, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e os demais bancos estatais fortalecerão suas atividades como agências de fomento; a expansão dos Fundos de Pensão contribuirá para ampliar a poupança financeira aplicável em investimentos produtivos... E serão adotadas reformas que reduzam o custo do capital e ampliem o acesso ao crédito por instituições, pessoas e famílias tradicionalmente excluídas do sistema bancário, por meio, por exemplo, do fortalecimento do sistema de cooperativas de crédito e de maior segurança jurídica dos contratos, com o aperfeiçoamento no mercado de seguros, do financiamento imobiliário, do mercado de capitais e da lei de falências".* ([www.fb.es.org.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=61](http://www.fb.es.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=61) acceso 05.02.09)

Formando parte del conjunto de políticas sociales se hace referencia a la redistribución de la propiedad: "*estímulos à desconcentração da propriedade, em particular através da reforma agrária e do acesso dos mais pobres à moradia de qualidade...*" (<[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/porta/ppa/15\\_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/porta/ppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf) acceso 05.02.09)

Implementación en la SENAES del **Programa Economía Solidária em Desenvolvimento**, destinado a la promoción y fortalecimiento y divulgación de la ES.

En sus objetivos específicos figura la difusión y fortalecimiento de emprendimientos autogestionados, apoyo material a las entidades de fomento de la ES, incentivo a las finanzas solidarias, fortalecimiento de los espacios de participación de la sociedad civil y entes gubernamentales (como el Consejo Nacional de ES), apoyo a la producción y al consumo ético, articulación de cadenas productivas, promoción de la producción de conocimiento y el mantenimiento del Sistema de Información. En la Ley N° 10.683, del 28 de mayo de 2003 se establece como una de las funciones del programa, poner en funcionamiento el CNES.

El **I Encuentro Nacional dos Empreendimentos da Economia Solidária** (agosto de 2004) reúne en Brasilia a 2.300 representantes de todos los segmentos de la ES pertenecientes a la totalidad de los estados en los existe Foros Estaduales de Economía Solidaria o comisiones pro-foros estaduales. En este encuentro la Plataforma de la ES fue debatida y profundizada.

Inicio del Mapeamento da Economia Solidária no Brasil, en el marco de la SENAES-MTE. Dicho relevamiento se realiza en dos etapas, la primera en 2004 y la segunda en 2005, en las que se identificaron Emprendimientos Económicos Solidarios (EES) y Entidades de Apoyo, Asesoría y Fomento (EAF) de todos los estados. La información analizada constituye la base del Sistema Nacional de Información en Economía Solidaria (SIES).

## 2006

En el mes de junio se realiza la **1° Conferencia Nacional de Economía Solidária**, convocada por el **Ministério do Trabalho e Emprego, el Ministério do Desenvolvimento Agrário y el Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**.

Fue precedida por Conferencias Estaduales en todas las Unidades de la Federación, donde se eligieron representantes estaduales de tres segmentos: emprendimientos económicos solidarios y sus entidades representantes, entidades y organizaciones de la sociedad civil y poder público. A la participación de los delegados estaduales se sumó la de delegados nacionales (miembros del consejo Nacional de Economía Solidaria y otros representantes indicados por la Comisión de Organización).

*"A Conferência Nacional é um espaço de discussão e diálogo com diversos setores da sociedade civil brasileira; contempla, entre as/os delegadas/os, um retrato da Economia Solidária, respeitando a sua diversidade; define, com independência frente aos governos, um elenco de propostas para a Economia Solidária no país; além de ser um importante processo de formação política das/os participantes, pelo aprofundamento do debate das grandes questões nacionais e locais da economia solidária".*

"A Conaes têm como objetivos, além de aprofundar o debate sobre essas questões, propor princípios e diretrizes para a elaboração de políticas públicas de Economia Solidária; identificar a situação atual e potencialidades da economia solidária no país em suas manifestações governamentais e não-governamentais e suas principais dificuldades; identificar desafios, estratégias e prioridades de ação; visibilizar e fortalecer os empreendimentos e demais atores da economia solidária no cenário nacional; comprometer os governos municipais, estaduais e nacional com a economia solidária; definir parâmetros para o seu marco legal e políticas públicas requeridas; e reformular a composição do Conselho Nacional de Economia Solidária" (Anais I Conferência Nacional de Economia Solidária- "Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico-Solidário do Brasil", en <[www.facesdobrasil.org.br/midiатеca/cat\\_view/...economia-solidaria/956-artigos-documentos-e-relatorios.ht](http://www.facesdobrasil.org.br/midiатеca/cat_view/...economia-solidaria/956-artigos-documentos-e-relatorios.ht)> acceso 05.02.09)

Constitución del **Consejo Nacional de Economía Solidaria**, compuesto por 56 entidades correspondientes a tres sectores: gobierno, emprendimientos de ES, entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la ES (Decreto N° 5.811 del 21 de junio de 2006)

## 2007

En agosto se formula Plan Plurianual 2008-2011 en la que se amplía el alcance del **Programa Economía Solidária em Desenvolvimento**, delimitando sus líneas de acción en dirección a la organización de la comercialización, la formación y asistencia técnica a los emprendimientos y su redes de cooperación, al fomento de las finanzas solidarias (bancos comunitarios y fondos rotativos solidarios) y a la elaboración de un marco jurídico diferenciado para la ES, garantizando los derechos de los trabajadores asociados.

En el PPA se menciona: *"Na área de geração de trabalho e renda, importa particularmente citar iniciativas relacionadas à inclusão produtiva das famílias pobres, como os Programas Microcrédito Produtivo Orientado (PMPO) e Economia Solidária em Desenvolvimento... No primeiro caso, trata-se de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, formais e informais, por meio da disponibilização de crédito (até o limite de R\$ 10 mil) associada à orientação técnica aos pequenos empreendedores. Os bancos que operam o microcrédito realizaram, apenas em 2006, contratos que envolveram o atendimento a 290 mil microempreendedores. Já o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento tem por objetivo apoiar a formação e o fortalecimento de empreendimentos autogestionários, a constituição de redes de economia solidária, a implementação de arranjos para a comercialização de bens e serviços e a transferência e adequação de tecnologia aos empreendimentos solidários e suas formas de articulação. O Atlas de Economia Solidária, de 2006, mapeou quase 15 mil empreendimentos de economia solidária existentes no Brasil, envolvendo 1,25 milhão de pessoas, o que mostra a relevância da Economia Solidária para a inclusão de pessoas, inicialmente excluídas do sistema produtivo, em formas alternativas de geração de emprego e renda".*



## ANEXO 2.3 BRASIL: SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008

SUSANA HINTZE

| Organismo de Primer Nivel        | Unidad Organizativa / fecha de creación          | Áreas de intervención (más significativas)  | Principales destinatarios   | Programas y Proyectos detectados   | Algunas vinculaciones detectadas   |
|----------------------------------|--|---|---|--|--|
| Ministerio do Trabalho e Emprego | 1<br>Ministerio do Trabalho e Emprego            | Definición e implementación de políticas y directrices para la generación de empleo e ingreso, la modernización de las relaciones del trabajo; la fiscalización del trabajo; definición y coordinación de la política salarial, de formación y desarrollo profesional, de seguridad y salud del trabajo; de cooperativismo y asociativismo urbanos  | Trabajadores, trabajadores/as desocupados/as, en riesgos de desempleo y autónomos, cooperativas y empresas autogestionadas, agencias de fomento de la economía solidaria y foros municipales y regionales | Erradicação do trabalho Infantil, Integração das políticas públicas de emprego trabalho e renda, Qualificação social e profissional, Rede de Proteção ao trabalho, Crédito Orientado ao desenvolvimento e geração de emprego e renda, recursos pesqueros sustentáveis, erradicação do trabalho escravo, ciencia tecnologia e inovação para inclusão, Artesanato Brasileiro, Microcrédito Produtivo Orientado, Resíduos sólidos Urbanos, Projovem | Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Ministério do Desenvolvimento social e Combate a Fome (MDS)- Ministério da Integração (MI)- Ministério do Meio Ambiente (MMA)- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)   |
| 1.1                              | Secretaria Nacional de Economia Solidária (2003) | Definición y coordinación de políticas de Economía Solidaria (ES) en el ámbito del Ministerio, articulación con la sociedad civil para definir directrices y prioridades de la política de ES, planificación, control y validación de programas relacionados con ES, colaboración con otros programas de combate al desempleo y la pobreza, estímulo a las relaciones sociales de producción y consumo basadas en la cooperación y la solidaridad, contribución con la política microfinanciera, supervisión, orientación y coordinación de los servicios de la Secretaría del Consejo Nacional de ES | Emprendimientos económicos solidarios; entidades de apoyo a la ES (ONG, Universidades, asociaciones), trabajadores/as, gobiernos municipales y estatales  | Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (2004)  | Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) - Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), articulando con Programas Fome Zero, Boisa-Familia y con la Política Nacional de Assistência Social - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial y de la Secretaria de Agricultura Familiar - Secretarias Especiais de Pesca e Aquicultura y de Promoção da Igualdade Racial, entre otros |

LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

| Organismo de Primer Nivel | Unidad Organizativa / fecha de creación               | Áreas de intervención (más significativas)   | Principales destinatarios  | Programas y Proyectos detectados   | Algunas vinculaciones detectadas   |
|---------------------------|---|--|--|--|--|
| 1.1.2                     | Programa Economía Solidaria em Desenvolvimento (2004) | Promover el fortalecimiento y divulgación de la ES mediante políticas integradas de generación de trabajo e ingreso, inclusión social y promoción del desarrollo justo y solidario   | Emprendimientos económicos solidarios, entidades de apoyo a la ES (ONG, Universidades, asociaciones), trabajadores/as, gobiernos municipales y estatales | Fomento y Asistencia técnica a emprendimientos solidarios y redes de cooperación (proyectos de cadenas productivas), Promoción del Desarrollo Local y la ES por medio de Agentes de Desarrollo Solidario (Brasil Local), Fomento de las finanzas solidarias (Bancos Comunitarios y Fondos Rotativos), Formación de formadores, educadores y gestores públicos, Organización Nacional de Comercialización, Estimulo a instituciones de políticas públicas de ES, Registro de emprendimientos y entidades de apoyo, Recuperación de empresas para trabajadores autogestionados, Desarrollo y difusión de conocimientos y tecnologías para la ES, Fomento a incubadoras de emprendimientos económicos solidarios, Elaboración de marco jurídico | Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Conselho Nacional de ES, INISOL, ANTEAG, Sistema Nacional de Informação en Economia Solidaria (SIES), Departamento de Qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação (ME), Rede de Gestores Públicos de ES, Sistemas Estaduais de Comercialização da Agricultura Familiar e Economia Solidária (SECAFES)/ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) |
|                           | Conselho Nacional de Economia Solidária (2003) *      | Proposición de directrices para las acciones de ES en los Ministerios que lo integran y en otros órganos del Gobierno Federal, acompañamiento a la ejecución de estas acciones en el ámbito de una política nacional de ES | Gobiernos estatales y municipales, sociedad civil  |  | Integración del Consejo: 19 representantes del gobierno, 20 representantes de emprendimientos de ES y 17 representantes de entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la ES  |

a El Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) fue creado en el mismo acto legal que, en junio de 2003, establece la SENAES. La integración indicada corresponde al Decreto Nº 5811, de 21/6/2006 que dispone su composición, estructuración y funcionamiento.

Fuente: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>, <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria\\_nacional.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional.asp)>, <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)> acceso 10.02.09.

**ANEXO 2.4 BRASIL: PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO, 2008**

| Líneas de acción <sup>a</sup>   | Objetivos/<br>Áreas de intervención   | Principales destinatarios  | Algunas vinculaciones detectadas   |
|---|---|--|--|
| <p>Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária</p> <p>1</p>     | <p>Promoción y asistencia técnica gerencial (proyectos de cooperación, fortalecimiento de prácticas autogestionarias, asesoramiento en la elaboración de planes de negocios, de marketing, etc)</p> <p>Identificación y apoyo a la constitución y fortalecimiento de redes de cooperación</p>   | <p>Emprendimientos económicos solidarios, redes</p>  | <p>UNISOL (cadena de algodón ecológico), Rede Abelha de Norte (cadena prod. de miel), Assoc Catadores de Papel de Belo Horizonte (cadena de colecta de materiales reciclables), Assoc de Festivales de música independiente (cadena prod. de la música independiente)</p>  |
| <p>Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário</p> <p>2</p> | <p>Apoyo a emprendimientos (facilitando el acceso a políticas de incentivo: capacitación, financiamiento, equipamiento, etc.)</p>   | <p>Grupos productivos autogestionarios (prioridad a los conformados por mujeres, jóvenes, beneficiarios de P Bolsa Familiar)</p> | <p>La ejecución del programa está a cargo de la Universidad de Brasilia. Equipo: coordinación nacional, coordinación estatales, agentes de desarrollo</p>  |
| <p>Fomento a Finanças Solidárias</p> <p>3</p>   | <p>Convenio con entidades que actúan como bancos comunitarios para la formación, equipamiento y divulgación</p> <p>Convenio con entidades que actúan como fondos rotativos solidarios o que tienen planes de formarlos con el objetivo de ofrecer créditos, acompañamiento y asistencia técnica a iniciativas asociativas y comunitarias de producción</p> <p>Articulación y acuerdos de cooperación con bancos públicos para que pongan a disposición recursos financieros no reembolsables a entidades que aplican fondos rotativos</p> | <p>Bancos comunitarios y Fondos Rotativos Solidarios Fondos Rotativos Solidarios (definido en web SENAES)</p>                    |  |
| <p>Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária</p> <p>4</p>                     | <p>Formación de formadores, educadores, gestores públicos</p> <p>Calificación social y profesional para trabajadores de la ES</p> <p>Formación para trabajadores (alfabetización, escolarización, educación continua)</p>   | <p>Trabajadores de la ES (definidos en web y Resolución 333/3003 CODEFAT), Gestores Gubernamentales, agentes de la ES</p>        | <p>Ministerio de Educación y Cultura/ Secr de Educación Continua, Alfabetizac y Diversidad "Educación de Jóvenes y Adultos" (EJA), Red de Gestores Públicos de ES, En parceria con Departamento de Calificación de la Secr. de Políticas Públicas de Empleo del MTE (Responsable del Plan Nacional de Calificación - PNC). En el marco de esta articulación fue desarrollado el Plan Sectorial de Calificación de ES - (PlanSeQ EcoSol), Plan Territorial de Calificación y Proyectos especiales de Calificación</p> |

| Líneas de acción *  | Objetivos/<br>Áreas de intervención  | Principales destinatarios  | Algunas vinculaciones detectadas  |
|---|--|--|---|
| <p>5</p> <p>Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Económicos Solidários</p>                            | <p>Construcción del Sistema Brasileiro de Comercio Justo</p> <p>Promoción de Ferias de la ES</p> <p>Promoción de Bases de Servicios Territoriales en apoyo a los Empreendimentos Económicos Solidários</p> <p>Apoyo a proyectos para la implementación de Centros de almacenamiento y Distribución</p> <p>Fomento al cooperativismo de consumo en la organización de Redes de Comercio para el flujo de productos de la economía solidaria y el comercio justo</p> | <p>Empreendimentos económicos solidários, redes</p>  | <p>Comité Gestor: SENAES en parceria con Instituto Marista de Solidaridad, FBES, Fundação Banco de Brasil, Ministerio de Desarrollo Agrario</p> <p>Articulación con Sistema Estadual de Comercialización de Agricultura Familiar y ES (SECAFES), vinculados al Ministerio de Desarrollo Agrario</p>                   |
| <p>6</p> <p>Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária</p>  | <p>Apoyo a la implementación y al desarrollo de políticas públicas locales y regionales de ES</p> <p>Systematización de las iniciativas en curso, por medio de la creación de un Observatorio de Políticas Públicas de ES</p> <p>Mantenimiento de las actividades del Consejo Nacional de Economía Solidaria y sus instancias</p>  | <p>Gobiernos municipales y estaduais, entidades de apoyo a la ESS, emprendimientos económicos solidários</p> | <p>Ejecución descentralizada mediante convenios con entes públicos o privados y la articulación con órganos y entidades de cooperación.</p> <p>Todas las actividades de Estímulo a la institucionalización de PP ES se realizan junto a la Red de Gestores Gubernamentales de PP ES, como representantes del FBES</p> |
| <p>7</p> <p>Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)</p> | <p>Identificación, caracterización y visibilización de emprendimientos, entidades de apoyo y fomento y políticas públicas de ES a través del SIES</p> <p>Apoyo a la formulación de políticas públicas y la elaboración del marco jurídico adecuado al desarrollo de la ES</p> <p>Desarrollo de estudios e investigaciones en ES</p> <p>Apoyo a la integración de emprendimientos en redes y encadenamientos productivos y organizacionales</p>                     | <p>Gobiernos municipales y estaduais, entidades de apoyo a la ESS, emprendimientos económicos solidários</p> | <p>Mapeo SENAES, GT Mapeamento, FBES, Foros estaduais, Equipos estaduais. El sistema será descentralizado con la implementación de sistemas estaduais, territoriales y especiales de información (articulación con actores públicos y privados)</p>   |

|    |   |  |   |   |
|----|---|--|---|---|
| 8  | Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão                                   | <p>Capacitación de los trabajadores</p> <p>Asesoría para la elaboración de diagnósticos, estudios de viabilidad económica, planes de negocios, proyectos de financiamiento</p> <p>Apoyo en la articulación y construcción de redes y cadenas productivas con empresas autogestionadas</p> <p>Promoción del intercambio entre trabajadores de diferentes empresas en recuperación</p> <p>Desarrollo de instrumentos legales que faciliten la recuperación</p> <p>Desarrollo de mecanismos institucionales para la constitución de un fondo público para el apoyo de estas experiencias</p> <p>Divulgación entre trabajadores, sindicatos y la sociedad civil en general sobre la posibilidad de recuperar empresas a través de la autogestión</p> | Empresas recuperadas  | UNISOL Brasil y ANTEAG  |
| 9  | Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimento e Tecnologias Sociais apropriadas à Economia Solidária | <p>Apoyo a la realización y publicación de estudios e investigaciones sobre áreas temáticas de interés a la ES</p> <p>Incentivo al desarrollo de innovaciones tecnológicas sociales apropiadas a las demandas de la ES</p> <p>Realización de la Campaña Nacional de Divulgación</p>  | Gobiernos municipales y estatales, entidades de apoyo a la ESS, emprendimientos económicos solidarios, movimiento de la ES, sociedad en general |   |
| 10 | Fomento à Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários  | <p>Apoyar la consolidación y ampliación de Incubadoras de Cooperativas Populares</p> <p>Fomentar la creación y acompañamiento de cooperativas populares</p> <p>Producir conocimientos y formación para las cooperativas</p>  | Cooperativas y emprendimientos económicos solidarios  | PRONINC: programa de incubadoras universitarias, coordinado por SENAES, articulando con MEC, MDS, BB, representantes de Redes de Incubadoras y del Foro Nacional de "Pro-Reitores" de Extensión Universitaria |
| 11 | Elaboração do Marco Jurídico da Economia Solidária  | <p>Elaboración de proposiciones normativas que confirmen el reconocimiento de la ES y la atención a sus necesidades</p>  | Conjunto de la Economía Solidaria   | En conjunto con Consejo Nacional de ES, foros y organizaciones de la ES   |

a Líneas que figuran en el Plano Plurianual 2008 -2011 y en el sitio de SENAES/MTE. En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)> se describen las "líneas de acción" que aquí son listadas en el orden en que aparecen mencionadas en la página.

Fuente: Secretaria Nacional de Economía Solidária (SENAES)/Ministério do Trabalho e Emprego ([www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)), Elaboración propia a partir de Plano Plurianual 2008-2011, MDS (2008) "Guia de Ações para la Geração de Trabalho e Renda"

**ANEXO 2.5 BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL, 2008**

| Organismo de Primer Nivel   | N° | Programas (*)   | Áreas de intervención relacionadas con la ES   | Principales destinatarios   | Proyectos y acciones   | Algunas vinculaciones detectadas   |
|---|----|---|--|---|--|--|
| Programas del Gobierno Federal  |    |   |  |   |  |  |
| Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/ Secretaría de Política Pública de empleo – Ministério da Integração Nacional (MI)             | 1  | Qualificação Social e Profissional (Plano Nacional de Qualificação Pnq) <sup>a</sup>  | Capacitar trabajadores beneficiarios de acciones del Sistema Público de Empleo y de acciones de Economía Solidaria, procurando ampliar las oportunidades de la generación de empleo e ingresos en la población | Trabajadores beneficiarios de acciones del Sistema Público de Empleo y de Economía Solidaria  | QSP del Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingresos en Economía Solidaria (PLANTEQS)   | Se estructura en los tres niveles de gobierno a través de Consejos Estatales de Empleo, Comisiones Municipales de Empleo y Entidades ejecutoras.   |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Agricultura Familiar   | 2  | Assentamentos para Trabalhadores Rurais <sup>b</sup>  | Promover la democratización del acceso a la tierra   | Trabajadores rurales sin tierra   | Obtención de inmuebles rurales para reforma agraria  |  |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Agricultura Familiar/ Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural | 3  | Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER <sup>a</sup>   | Desarrollar capacitación continua de agricultores y extensionistas, potencializar la producción de alimentos básicos y la oferta de productos agrícolas, estimular la generación de trabajo e ingresos         | Trabajadores rurales sin tierra, agricultores familiares en asentamientos   | Apoyo a proyectos de innovación tecnológica, formación, asistencia técnica, capacitación y extensión rural.  | Gestión compartida entre representantes del gobierno federal, de instituciones de los estados, entidades de representación de la agricultura familiar y organizaciones representantes de la sociedad civil actuantes en desarrollo rural sustentable |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial  | 4  | Programa de Fomento ao Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária / Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais <sup>a</sup> | Promover el planeamiento, la implementación y la autogestión de procesos de desarrollo sustentable en los territorios rurales y el fortalecimiento y dinamización de su economía                               | Líderes locales y representantes de las entidades vinculadas con el desarrollo rural sustentable, especialmente de los agricultores familiares y los asentados por la reforma agraria | Apoyo a proyectos de infraestructura y capacitación, elaboración de planes territoriales, desarrollo sustentable para asentamientos del semi-árido del nordeste, capacitación de agentes de desarrollo |  |

|  |          |   |   |  |  |
|--|----------|---|---|--|--|
| <p>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</p>              | <p>5</p> | <p>Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento <sup>a</sup></p> | <p>Desarrollo sustentable de la Reforma Agraria. Fomento a la agroindustrialización, comercialización, capacitación de técnicos y asentados</p>   | <p>Asentados en proyectos de Reforma Agraria</p>   | <p>Fomento a la agroindustrialización y comercialización y a "Atividades Plurialias Solidárias" (Terra Sol). Concesión de inmuebles rurales e infraestructura, manejo de recursos naturales, consolidación y emancipación de asentamientos de reforma agraria</p>  |
| <p>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</p>              | <p>6</p> | <p>Educação do Campo – PRONERA <sup>a</sup></p>                             | <p>Apoyar y promover proyectos educativos rurales en todos los niveles de enseñanza</p>   | <p>Jóvenes y adultos habitantes en Proyectos de Asentamiento de Reforma Agraria</p>  | <p>Educación de jóvenes y adultos en el campo, concesión de becas de capacitación profesional y asistencia técnica, formación de profesionales adaptados a la Reforma Agraria y la agricultura familiar</p>  |
| <p>Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)</p>                                 | <p>7</p> | <p>Programa de Agricultura Familiar – PRONAF <sup>ab</sup></p>              | <p>Promover el desarrollo sustentable del medio rural, a través de acciones que aumenten la capacidad productiva, la generación de trabajo y el aumento de los ingresos; buscando la mejora en la calidad de vida y el ejercicio de la ciudadanía del los agricultores familiares</p> | <p>Agricultores familiares</p>   | <p>Contribución al Fondo Garantia-Safra, asistencia técnica, extensión rural y adquisición de alimentos de la agricultura familiar, fomento a la participación de la agricultura familiar en la cadena del Biotisei</p>  |
| <p>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/ Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> | <p>8</p> | <p>Acesso à Alimentação <sup>ab</sup></p>                                   | <p>Garantizar a la población en situación de inseguridad alimentaria el acceso a la alimentación digna, regular y adecuada a la nutrición y mantenimiento de la salud humana</p>  | <p>Agricultores familiares, familias en situación de inseguridad alimentaria o riesgo nutricional, comunidades y poblaciones específicas</p> | <p>Adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, mejora en las condiciones socioeconómicas de las familias, apoyo a la agricultura urbana y la producción para el autoconsumo, a Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD), a la instalación de restaurantes y cocinas populares</p> |

LA POLÍTICA ES UN ARMA CARGADA DE FUTURO

| Organismo de Primer Nivel   | Nº | Programas (*)  | Áreas de intervención relacionadas con la ES   | Principales destinatarios   | Proyectos y acciones   | Algunas vinculaciones detectadas  |
|---|----|--|--|---|--|---|
| Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)/<br>Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social – Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) | 9  | Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social <sup>ab</sup>        | Ampliar la capacidad local y regional para generar y difundir el desarrollo social, teniendo por objeto disminuir la exclusión social, generar trabajo e ingresos y propiciar mejoras en el nivel de vida de la población menos favorecida   | Agricultores familiares, comunidades tradicionales, recolectores de materiales reciclables, participantes de cooperativas y asociaciones  | Apoyo a investigación e innovaciones en seguridad alimentaria, desarrollo social, encadenamientos productivos locales. Implantación del Sistema de Informaciones sobre Tecnologías para el Desarrollo Social   | Instituciones de enseñanza, investigación y extensión; empresas; municipios, comunidades y sociedad en general  |
| Ministério da Integração Nacional (MI)/ Secretaria de Programas Regionais   | 10 | Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO <sup>ab</sup>              | Aumentar la autonomía y la sustentabilidad de espacios sub-regionales por medio de la organización social, del desarrollo de su potencial endógeno y del fortalecimiento de su base productiva   | Gestores públicos, líderes sociales, comunidades locales, productores con énfasis en pequeños y medianos emprendedores de los territorios y mesoregiones definidas como prioritarias por la "Pol. Nacional de Desenvolvimento Regional" | Apoyo a proyectos de Desarrollo Sustentable Local Integrado, apoyo a la generación de emprendimientos productivos, formación de agentes para el desarrollo integrado y sustentable, organización social y del asociativismo, capacitación de agentes, estructuración y dinamización de encadenamientos productivos locales |   |
| Ministério da Integração Nacional (MI)/ Secretaria de Programas Regionais   | 11 | Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONWIVER <sup>ab</sup> | Reducir las vulnerabilidades socioeconómicas de los espacios regionales y sub-regionales con mayor incidencia de las sequías. Crear condiciones de convivencia de la población con la sequía del semi-árido para una agricultura fuerte y viable, con generación de ingresos y mejoras en la calidad de vida | Agricultores familiares de bajos ingresos del nordeste (municipios prioritarios de Fome Zero) y población del semi-árido con incidencia estructural de la sequía  | Apoyo a la implantación de infraestructura social y productiva, apoyo a la generación de emprendimientos productivos, formación de agentes para el desarrollo sustentable, organización social del asociativismo, estructuración y organización de cadenas productivas en el semi-árido                                    | MDA, MMA, MC, Agência Nacional de Águas, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Agência de Desenvolvimento do Nordeste, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR), Proágua Semi-Árido |

|   |           |   |  |   |  |   |
|---|-----------|---|--|---|--|---|
| <p>Ministério do Meio Ambiente (MMA)/ Gestão Ambiental Urbana e Regional - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/ Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)- Ministério da Saúde- Ministério das Cidades (Mcid)</p> | <p>12</p> | <p>Resíduos Sólidos Urbanos <sup>a,b</sup></p>  | <p>Incentivar la reducción, reutilización y reciclaje de residuos sólidos urbanos, ampliar la cobertura y aumentar la eficiencia de los servicios de limpieza pública</p>      | <p>Población localizada en áreas de mayor concentración de pobreza, en municipios pequeños y en zonas periféricas de los grandes centros urbanos y regiones metropolitanas</p>              | <p>Implantación de proyectos de reaprovechamiento de residuos orgánicos, fomento a la organización y desarrollo de cooperativas actuantes en residuos sólidos</p>        |   |
| <p>Ministério da Cultura (MinC)/Secretaria de Programas e Projetos Culturais</p>  | <p>13</p> | <p>Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania (Cultura Viva) <sup>a</sup></p>                           | <p>Promover, ampliar y garantizar el acceso de la sociedad a los de producción y difusión cultural. Instalación y modernización de Espacios Culturales (Puntos de Cultura)</p> | <p>Agentes culturales (artistas, productores, profesores y estudiantes, etc.), adolescentes y jóvenes adultos en situación de vulnerabilidad social</p>                                     | <p>Puntos de Cultura, Cultura Digital, Agente Cultura Viva, Grô e Escola Viva.</p>   |   |
| <p>Ministério da Cultura (MinC)</p>   | <p>14</p> | <p>Cultura Afro-Brasileira <sup>a</sup></p>   | <p>Desarrollo de las comunidades de tradición afro-brasileiras, asegurando el etnodesarrollo coherente con sus necesidades históricas, religiosas y culturales</p>             | <p>Población afro-brasileira</p>  | <p>Etnodesarrollo de las comunidades quilombolas</p>   |   |
| <p>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)/ Companhia Nacional de Abastecimento</p>  | <p>15</p> | <p>Abastecimento Agro Alimentar <sup>a</sup></p>  | <p>Adquirir alimentos de la agricultura familiar, operacionalizar la adquisición, almacenaje y reventa de productos de agricultura familiar</p>                                | <p>Segmentos productivos de las cadenas de agro-negocios, agricultores familiares, asentados de Reforma Agraria, familias en situación de riesgo nutricional, comunidades tradicionales</p> | <p>Adquisición de productos para la comercialización, organización de pequeños y medianos comerciantes</p>   | <p>Operações Oficiais de Crédito: Banco do Brasil – Banco do Nordeste do Brasil</p> |
| <p>Ministério de Minas e Energia (MME)/ Secretaria de Energia/ Departamento de Luz para Todos</p>   | <p>16</p> | <p>Luz para Todos - Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica <sup>a,b</sup></p> | <p>Llevar la energía eléctrica a poblaciones rurales, promoviendo el desarrollo social y económico, la reducción de la pobreza y el aumento de los ingresos familiares</p>     | <p>Población de bajo poder adquisitivo sin acceso a la energía eléctrica en el medio rural, escuelas puestas de salud, etc.</p>   | <p>Oferta de energía eléctrica a domicilios rurales de bajos ingresos, Atención a las demandas de energía eléctrica de comunidades aisladas, Luz para Todos Amazônia</p> | <p>Empresas del sector eléctrico, estados, organizaciones no gubernamentales</p>    |

| Organismo de Primer Nivel   | Nº | Programas (*)  | Áreas de intervención relacionadas con la ES  | Principales destinatarios   | Proyectos y acciones   | Algunas vinculaciones detectadas   |
|---|----|--|---|---|--|--|
| Ministério da Educação (MEC)/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade | 17 | Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos <sup>26</sup>     | Contribuir a la universalización de la enseñanza básica, promoviendo el apoyo a acciones de alfabetización de jóvenes y adultos por medio de la transferencia de recursos financieros a los entes federales que adhieren al programa y el pago de becas a voluntarios | Jóvenes y adultos no alfabetizados mayores de 15 años, que están fuera del sistema regular de enseñanza con especial atención a sectores que viven en situaciones de discriminación y vulnerabilidad social | Apoyo a la alfabetización de jóvenes adultos, apoyo a iniciativas para mejorar en la calidad educativa, distribución de materiales y libros, concesión de becas para equipos de alfabetización | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Apoio à Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos – FNDE, Concessão de Bolsa ao Alfabetizador – FNDE |
| <b>Programas de Bancos y Empresas Públicas Federales</b>                                    |    |  |   |   |  |  |
| Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)                                | 18 | Programa de Microcrédito   | Promover la economía popular por medio de la oferta de recursos para microcrédito productivo  | Personas físicas y jurídicas, emprendedores de actividad productivas de tamaño pequeño  |  |  |
| Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)                                | 19 | Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários | Colaborar en construcción de alternativas para creación y manutención de trabajo e ingresos en el país, apoyar la recuperación de empresas en el sector industrial, financiamiento de la implantación y consolidación de emprendimientos autogestionados              | Organizaciones productivas autogestionadas, cooperativas de producción, sociedades empresarias con características autogestionarias   |  |  |
| Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)                                | 20 | Fundo Social   | Apoyar proyectos sociales en la generación de trabajo e ingresos, servicios urbanos, salud, educación, justicia, alimentación, medio ambiente, desarrollo rural, regional, social y cultural  | Personas físicas de derecho público interno y entidades públicas o privadas que presentan operaciones que puedan en los proyectos de apoyo  |  |  |

|                                 |    |                                      |   |  |   |
|---------------------------------|----|--------------------------------------|---|--|---|
| Banco do Brasil                 | 21 | Desenvolvimento Regional Sustentável | Democratizar el acceso al crédito, promover la bancarización, la organización social, el asociativismo y el cooperativismo. Estimulo a la estructuración de actividades productivas que promuevan la generación de trabajo e ingresos y la inclusión social | Personas físicas y jurídicas envueltas en las diversas etapas de la cadena productiva apoyada                        |   |
| Petroleo Brasileiro – Petrobras | 22 | Programa Petrobrás Fome Zero         | Fortalecer las políticas públicas de combate a la miseria y el hambre   | Organismos gubernamentales, no-gubernamentales y comunitarios sin fines de lucro y con actuación en el Tercer Sector |   |
| Petroleo Brasileiro – Petrobras | 23 | Proyecto Fomento ao cooperativismo   | Estimular la formación de cooperativas e iniciativas emprendedoras, contribuir a la comercialización de sus productos   |  | Compone el programa Desenvolvimento e Cidadania Petrobras |

(\*) Los programas se ordenan según el Órgano Responsable definido en el Plano Plurianual 2008-2011. El nombre de los programas corresponde al que figura en el sitio del respectivo ministerio.  
a) Programas incluidos en CORDEL / Fundação Banco do Brasil (2006).

b) Programas incluidos en SEVAES (s/f): "A economia solidaria no PPA 2004-2007".

c) Alto Solimões, Águas Emendadas, Chapada do Araripe, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Bacia do Itabapoana, Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Vale do Jequitinhonha / Mucuri, Vale do Ribeira / Guaraqueçaba: Vale do Rio Acre e Xingó.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas y Plano Plurianual 2008-2011, MDS (2008) "Guia de Ações para la Generación de Trabalho e Renda" y paginas webs de los programas y sus organismos responsables.

**ANEXO 2.6 BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL.  
PRESUPUESTO TOTAL Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PROGRAMAS, 2008 Y 2009 A**

| Organismo   | Programas   | Presupuesto 2008 <sup>b</sup> | %      | Presupuesto 2009 <sup>c</sup> | %      |
|---|---|-------------------------------|--------|-------------------------------|--------|
| Ministerio da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)/ Companhia Nacional de Abastecimento   | Abastecimento Agro Alimentar <sup>d e</sup>   | 5.566.991.592                 | 38,064 | 7.695.205.876                 | 44,787 |
| Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)  | Programa de Agricultura Familiar – PRONAF <sup>d</sup>  | 2.576.850.809                 | 17,619 | 2.388.232.562                 | 13,900 |
| Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)  | Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento <sup>d</sup>  | 1.913.625.570                 | 13,084 | 1.734.485.639                 | 10,095 |
| Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Agricultura Familiar   | Assentamentos para Trabalhadores Rurais.  | 956.449.600                   | 6,540  | 1.022.550.261                 | 5,951  |
| Ministerio de Minas e Energia (MME)/Secretaria de Energia/ Departamento de Luz para Todos   | Luz para Todos - Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica   | 604.252.293                   | 4,132  | 734.327.554                   | 4,274  |
| Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/ Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional   | Acesso à Alimentação  | 685.986.869                   | 4,690  | 703.964.942                   | 4,097  |
| Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Secretaria de Agricultura Familiar/ Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural   | Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER  | 365.083.550                   | 2,496  | 528.870.443                   | 3,078  |
| Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial   | Programa de Fomento ao Cooperativismo da Agricultura Familiar e Economia Solidária/ Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais | 229.634.630                   | 1,570  | 465.713.791                   | 2,711  |
| Ministerio da Integração Nacional (MIN)/ Secretaria de Programas Regionais  | Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO   | 303.694.470                   | 2,076  | 415.400.627                   | 2,418  |
| Ministerio do Trabalho e Emprego (MTE)/ Secretaria de Política Pública de emprego - Ministério da Integração Nacional (MI)  | Qualificação Social e Profissional (Plano Nacional de Qualificação Pnq) <sup>e</sup>  | 403.364.805                   | 2,758  | 336.046.209                   | 1,956  |
| Ministerio da Educação (MEC)/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade   | Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos  | 353.986.161                   | 2,420  | 300.204.000                   | 1,747  |
| Ministerio do Meio Ambiente (MMA)/ Gestão Ambiental Urbana e Regional - Ministerio do Trabalho e Emprego (MTE)/ Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)- Ministerio da Saúde (MS)- Ministerio das Cidades (Mcid) | Resíduos Sólidos Urbanos  | 104.683.090                   | 0,716  | 284.520.970                   | 1,656  |

|  |  |                |         |                |         |
|--|--|----------------|---------|----------------|---------|
| Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)/ Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social – Ministério de Trabalho e Emprego (MTE) | Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social      | 248.158.529    | 1.697   | 233.946.231    | 1,362   |
| Ministério da Cultura (MinC)/Secretaria de Programas e Projetos Culturais  | Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania (Cultura Viva)          | 120.362.722    | 0,823   | 139.993.000    | 0,815   |
| Ministerio de Trabalho e Emprego (MTE)- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)  | Economia Solidaria em Desenvolvimento                                      | 90.083.000     | 0,616   | 85.569.560     | 0,498   |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)                                    | Educação do Campo – PRONERA  | 55.016.472     | 0,376   | 70.716.912     | 0,412   |
| Ministério da Integração Nacional (MI)/Secretaria de Programas Regionais   | Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVER | 14.027.852     | 0,096   | 23.620.991     | 0,137   |
| Ministério da Cultura (MinC)   | Cultura Afro-Brasileira  | 33.058.805     | 0,226   | 18.302.362     | 0,107   |
| Total  |  | 14.625.310.819 | 100,000 | 17.181.671.930 | 100,000 |

a. En orden descendente según el Presupuesto 2009.

b. Valores previstos en la redacción final de la Lei Orçamentária Anual (LOA) 2008, aprobados por el Congreso Nacional ("autógrafos") (<http://www9.senado.gov.br>).

c. Valores previstos en la redacción final de la Lei Orçamentária Anual (LOA) 2009, aprobados por el Congreso Nacional ("autógrafos") (<http://www9.senado.gov.br>).

d. Estos programas están también financiados a través de Operações Oficiais de Crédito (OOC). Se constituyen como OOC aquellas operaciones destinadas al financiamiento de acciones que, por ser de interés público, son costeadas con recursos del Tesoro Nacional. Esas acciones tienen intereses financieros diferenciados (menores) de los establecidos por el mercado, implicando en ciertos casos subsidios económicos directos o indirectos (<http://www.cgu.gov.br>, [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/Glossario?letra=O](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=O) > acceso 22.01.09).

e. La presentación del programa en la LOA 2008 y 2009 no permite discriminar aquellas acciones vinculadas con la economía solidaria, por lo cual se ha computado el presupuesto total del programa.

Fuente: Elaboración propia a partir de anexo 6 y Lei Orçamentária Anual (LOA) 2008 y 2009.

**ANEXO 2.7 BRASIL: ACCIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL GOBIERNO FEDERAL.  
PRESUPUESTO TOTAL, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y VARIACIÓN ANUAL POR MINISTERIOS, 2008 Y 2009 A**

| Organismo        | Programas en los que interviene | Presupuesto Total 2008 <sup>b</sup> | %       | Presupuesto Total 2009 <sup>c</sup> | %       | Variación anual (%) |
|------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------|-------------------------------------|---------|---------------------|
| OOC <sup>d</sup> | e                               | 6.557.147.647                       | 44,834  | 8.250.800.668                       | 48,021  | 25,83               |
| MDA              | 6                               | 2.352.838.631                       | 16,087  | 2.883.065.608                       | 16,780  | 22,54               |
| MAPA             | 1                               | 2.753.665.945                       | 18,828  | 2.771.909.208                       | 16,133  | 0,66                |
| MDS              | 2                               | 727.046.869                         | 4,971   | 754.849.942                         | 4,393   | 3,82                |
| MME              | 1                               | 604252293                           | 4,132   | 734327554                           | 4,274   | 21,53               |
| MI               | 3                               | 318.822.322                         | 2,180   | 440.121.618                         | 2,562   | 38,05               |
| MTE              | 4                               | 466.047.805                         | 3,187   | 378.257.910                         | 2,202   | -18,84              |
| MEC              | 1                               | 353.986.161                         | 2,420   | 300.204.000                         | 1,747   | -15,19              |
| MS               | 1                               | 41.142.000                          | 0,281   | 262.031.000                         | 1,525   | 536,89              |
| MCT              | 1                               | 247.958.529                         | 1,695   | 233.819.090                         | 1,361   | -5,70               |
| MinC             | 2                               | 153.421.527                         | 1,049   | 158.295.362                         | 0,921   | 3,18                |
| MMA              | 1                               | 20.382.848                          | 0,139   | 13.189.970                          | 0,077   | -35,29              |
| Mcid             | 1                               | 28.598.242                          | 0,196   | 800.000                             | 0,005   | -97,20              |
| Total Organismos | 24                              | 14.625.310.819                      | 100,000 | 17.181.671.930                      | 100,000 | 17,48               |

a En orden descendente según el Presupuesto 2009.

b Valores previstos en la redacción final de la Lei Orçamentária Anual (LOA) 2008, aprobados por el Congreso Nacional ("autógrafos") (<<http://www9.senado.gov.br>>).

c Valores previstos en la redacción final de la Lei Orçamentária Anual (LOA) 2009, aprobados por el Congreso Nacional ("autógrafos") (<<http://www9.senado.gov.br>>).

d Operações Oficiais de Crédito. Se constituyen como OOC aquellas operaciones destinadas al financiamiento de acciones que, por ser de interés público, son costeadas con recursos del Tesoro Nacional. Esas acciones tienen intereses financieros diferenciados (menores) de los establecidos por el mercado, implicando en ciertos casos subsidios económicos directos o indirectos (<<http://www.cgu.gov.br/>, [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/Glossario?letra=O](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario?letra=O)> acceso 22.01.09).

Fuente: Elaboración propia a partir de anexo 6 y Lei Orçamentária Anual (LOA) 2008 y 2009.

## ANEXO 2.8 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN

### ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE UNIDADES ORGANIZATIVAS

- Se usa el mismo procedimiento detallado del MINEC/Venezuela para la descripción de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo (ver anexo 5 al final del capítulo 2).

- La descripción del programa *Economía Solidária em Desenvolvimento* de la SENAES incluye: (i) líneas de acción, tomadas del sitio de la SENAES y del Plano Plurianual 2008-2011; (ii) los objetivos y áreas de intervención; (iii) los principales destinatarios para cada una de dichas áreas; (iv) las vinculaciones con otras organizaciones (anexo 3.5).

- Para la confección del listado de intervenciones relacionadas con la promoción de la economía solidaria en gobierno federal (excluidas las de SENAES) que se detallan en anexos 5 a 7, se ha seguido como criterio incluir los mismos programas y acciones que -estando vigentes en el Plan Plurianual 2008-20013 y en la ley de presupuesto 2008 y 2009- figuran en las siguientes publicaciones de las SENAES:

a) CORDEL-Centro de Estudios para el Desarrollo/ Fundación Banco de Brasil (s/f) “Relatório do levantamento dos programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal, estatais e bancos públicos- 2006”.

b) SENAES (s/f): “A economia solidaria no PPA 2004-2007”.

Con el objetivo de actualizar la información referida a los programas, su denominación, objetivos, áreas de intervención, destinatarios y organismos responsables se comparó el listado resultante con la información presentada en el Plan Plurianual 2008-2011 y en la *Guia de Ações para la Geração de Trabalho e Renda* del Ministerio de Desarrollo Social. Se revisaron las páginas web de cada programa y sus organismos responsables a fin de complementar la información referida a los objetivos y áreas de intervención, de acuerdo con lo siguiente: (i) en *Organismos de Primer Nivel* se detallan el/los Ministerios y sus reparticiones a cargo de cada programa. (ii) La *denominación del programa/ unidad organizativa* se define a partir de las fuentes utilizadas y las páginas web de cada programa. En aquellos casos en los que se registra más de una forma de denominación, se las incluyó en la columna correspondiente. (iii) Las *Áreas de intervención* relacionadas con la economía solidaria se definieron a partir de los objetivos de cada programa y sus acciones, cuando esto aparece detallado. (iv) *Acciones, programas proyectos* se discriminan cuando el detalle aporta algo diferente a lo anterior o cuando especifica los contenidos de las áreas de intervención.

Para la construcción de la estimación presupuestaria se asigna a cada programa el valor previsto en la redacción final de la *Lei Orçamentaria Anual* (LOA) 2008 y el correspondiente a 2009, aprobados

por el Congreso Nacional (“autógrafos”). Los montos están seguramente sobrestimados, dado que la apertura de la LOA no permite discriminar con precisión los fondos destinados a la economía solidaria.

No se incluyen los programas de los bancos y PETROBRAS debido a que no figuran en la LOA.

#### **ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL FORO BRASILEÑO DE ECONOMÍA SOLIDARIA (FBES)**

- Se realiza a través de la sistematización de los boletines quincenales del FBES disponibles en <[fbes.org.br](http://fbes.org.br)> acceso 12.02.09.

Es resultado de la revisión de los sesenta y un *Boletins do Fórum* que van desde la primera quincena de marzo 2005 a la segunda quincena de noviembre 2008, con los siguientes criterios de búsqueda: (i) un primer bloque se centra en la forma en que es conceptualizada la economía solidaria. Un segundo bloque sistematiza las referencias a: (ii) la SENAES; (iii) otros organismos del gobierno federal que realizan acciones relacionadas con la economía solidaria; (iv) las políticas públicas; (v) las intervenciones de la red de gestores; (vi) las cadenas y redes productivas, poniendo el acento en cuestiones de interpretación y conceptualización; (vii) el propio FBES y el movimiento de economía solidaria; (viii) la relación estado-sociedad civil en general.

#### **TRABAJO DE CAMPO**

- El trabajo de campo fue realizado en septiembre del 2008 en Brasilia y San Pablo, y en octubre en Porto Alegre y Santa María (Río Grande do Sul). Los entrevistados fueron funcionarios políticos y técnicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil (en particular del Foro Brasileño de Economía Solidaria), integrantes de emprendimientos económicos solidarios visitados, cadenas productivas y de la Feria de Santa María, una de las más conocidas por su antigüedad y desarrollo, así como por su proyección en el MERCOSUR.

En octubre en Montevideo en el “3º Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo”, se entrevistó a Joao Roberto Lopes, responsable de la investigación sobre Brasil impulsada por RIPESS (“El fomento estatal de la economía solidaria en América Latina”). Esto permitió contratar las perspectivas de ambas investigaciones y ampliar la información obtenida en el trabajo de campo.

Entrevistados: Niro Barrios - Ademar Bertucci - Filmar Carneiro - Carlos Alberto Cunha Flores - Luiz Fernando Chiapinotto - Irmã Lourdes Dill - Ari Alorald do Nascimento - Gabriella Ferraz - Luiz Inacio Gai - Marcelo Kehdi Gomes - Fernando Kleiman - Joao Roberto Lopes - Lauro Cesar Mar Pinto - Roberto Marinho - Geraldine Maurutto Casuccio - Nelsa Nespolo - Sandra Fae Práxedes - Angela M. Schwengber - Paulo Singer - Geraldo Souza - Neila Sperotto

# BIBLIOGRAFÍA

## GENERAL

- Arroyo, Joao Claudio Tupinamba 2008 "Cooperação economica versus competitividad social", en *Katálysis* (Florianópolis) Vol.11 N° 1, enero-junio.
- Bourdieu, Pierre 1984 *Sociología y cultura* (México DF: Grijalbo).
- Chiara, Magdalena y De Virgilio, Mercedes 2009 "Conceptualizando la gestión social", en Chiara y De Virgilio *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros).
- Coraggio, José Luis 1999 *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad* (Buenos Aires: UNGS/Miño y Dávila).
- Coraggio, José Luis 2003 "El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local", en Coraggio, José Luis *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Coraggio, José Luis 2005 "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria", Ponencia presentada en el Encuentro: "El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad." Universidad de Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.

- Coraggio, José Luis 2007a *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)* (Buenos Aires: Ediciones CICCUS).
- Coraggio, José Luis 2007b “La Economía Social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI” en *Foro* (Bogotá) N° 62, septiembre.
- Coraggio José Luis 2007c *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Coraggio, José Luis 2007d “Introducción” en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Danani, Claudia 2004 “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social” en Danani, Claudia (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-OSDE).
- Defourny, Jacques 2003a “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE).
- Defourny, Jacques 2003b “La larga marcha del concepto de economía social” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE).
- De Melo Lisboa, Armando 2004 “Tercer Sector” en Cattani, Antonio D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE).
- De Ipola, Emilio 2002 “Discurso social” en Altamirano, Carlos (dir.) *Términos críticos de sociología de la cultura* (Buenos Aires: Paidós).
- De Melo Lisboa, Armando 2008 “Editorial”, en *Katálisis* (Florianópolis) Vol.11 N° 1, enero-junio.
- Elgue, Mario y Cieza, Daniel 2005 “La economía social y el peronismo histórico”, en Ministerio de Desarrollo Social: *Foro Federal de Investigadores y Docentes La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. 2º Encuentro* (Buenos Aires: MDS).
- Federico-Sabaté, Alberto 2003 “Una estrategia sostenible para una política social alternativa en el caso argentino” en Clemente, Adriana y Arias A.J. (comps.) *Conflicto e intervención social* (Buenos Aires: Espacio Editorial).

- Federico-Sabaté, Alberto 2007 “¿Es posible otra economía? El caso de las asambleas vecinales y la recuperación de empresas en la Argentina reciente” en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Federico-Sabaté, Alberto y Hintze, Susana 2004 “Presentación a la edición en español” en Cattani, Antonio D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE).
- Fleury, Sonia 2002 “El desafío de la gestión de las redes de políticas” en *Instituciones y Desarrollo* 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <[http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_09](http://www.iigov.org/revista/?p=12_09)>.
- Fraisse, Laurent 2005 “Los desafíos de una acción pública a favor de la economía social y solidaria” en Laville, Magnen y Medeiros *Acción pública y economía solidaria. Una perspectiva internacional* (París: Ediciones Eres).
- França Filho, Genauto Carvalho 2007 “Teoria e Prática em Economia Solidária. Problemática, Desafios e Vocação” en *Revue du Mauss permanente, Supplément du MAUSS - Perspectives anti-utilitaristes brésiliennes*. En <<http://www.journaldumauss.net>>
- Gaiger, Luis Inácio 2007 “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas” en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Gaiger, Luis Inácio 2008 “A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário” en *Otra Economía*, N° 3, 2do. semestre. En <[www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)>.
- Guerra, Pablo (org.) 2007 “Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo. Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual”; en *Otra Economía*, Vol. I, N° 1, 2do. semestre.
- Habermas, Jürgen, 1988 *La lógica de las Ciencias sociales* (Madrid: Tecnos).
- Hidalgo, Manuel J. 2009 “Prueba de fuego: América Latina frente a la crisis” en Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (Buenos Aires). En [www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2742](http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2742).
- Hintze, Jorge 2007 “Modelos organizativos y redes institucionales”, Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre.

- Hintze, Susana (ed.) 2003 *Trueque y Economía Solidaria* (Buenos Aires: UNGS/ Editorial Prometeo).
- Hintze, Susana 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Hintze, Susana y Deux, M. Victoria 2008: "La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina ", Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Buenos Aires), 4 al 7 de noviembre.
- Marx, Karl 1978 *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Kapron, Sergio y Fialho, Ana Lucia 2004 "Políticas públicas para la economía solidaria" en Cattani, A.D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires, UNGS-OSDE, Altamira).
- Kröll, Hans Gundermann 2001 "El método de los estudios de caso" en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar, comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (México DF: FLACSO/El Colegio de México)
- Laclau, Ernesto 1985 "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política" en Labastida, Julio (coord.) *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Laville, Jean-Louis 2004: a) "Introducción-un enfoque europeo"; b) "Los aportes y límites de la economía social"; c) "El marco conceptual de la economía solidaria" en Laville, Jean-Louis (comp.) *Economía social y solidaria. Una visión europea* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE).
- Lechner, Norbert 1981 "Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado" en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 43, N° 3, julio - setiembre.
- Malo, M-Claire 2001a "La gestion stratégique de la coopérative et de l'association d'économie sociale. 1ière partie: L'entrepreneur et son environnement" en *Revue internationale de l'économie sociale RECMA* (Quebec), 80e année, N° 281, juillet.
- Malo, M-Claire 2001b "La gestion stratégique de la coopérative et de l'association d'économie sociale. 2ième partie: L'entreprise et ses orientations" en *Revue internationale de l'économie sociale RECMA* (Quebec), 80e année, N° 282, novembre.
- Mendell, Marguerite 2007 "Economía social y políticas públicas: el caso de Québec" en Vuotto, Mirta (coord.) *La co-construcción*

- de políticas públicas en el campo de la economía social* (Buenos Aires: Prometeo).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1995 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes) Vol. 2, Nº 4.
- Pochmann, Marcio 2007 "Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana" en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Polanyi, Karl 1976 "La economía como actividad institucionalizada" en Polanyi, Karl, Arensberg, C.M. y Pearson, H.W. *Comercio y mercado en los imperios antiguos* (Barcelona: Labor Universitaria).
- Polanyi, Karl 1989 *La gran transformación* (Madrid: Ediciones de La Piqueta).
- Portantiero, Juan Carlos 2000 *El tiempo de la política 1983-2000* (Buenos Aires: Temas Grupo Editorial).
- Ragin, Charles 1987 *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies* (USA: University of California Press).
- Ragin, Charles y Becker, Howard 1992 *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (USA: Cambridge University Press).
- Ramió, Carlés 1999 *Teoría de la Organización y Administración Pública* (Madrid: Tecnos/UPF).
- Ramos Wellen, Enrique André 2008 "Contribuição a crítica da economia solidaria", *Katálysis* (Florianópolis) Vol.11 Nº1, enero-junio.
- Schein, Edgar 1996 "Culture: the missing concept in organization studies". *Administrative Science Quarterly*, 41.
- Santos, Boaventura 2002 *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista* (Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira).
- Singer, Paul s/f "Reflexões sobre o socialismo" en <[www.desempregozero.org.br/artigos/reflexoes\\_sobre\\_o\\_socialismo.php](http://www.desempregozero.org.br/artigos/reflexoes_sobre_o_socialismo.php)>
- Singer, Paul 2004 "Economía Solidaria" en Cattani, Antonio D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE).
- Singer, Paul 2007 "Economía solidaria. Un modo de producción y distribución" en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).

- Thwaites Rey, Mabel 2004 *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Topalov, Christian 1979 *La urbanización capitalista* (México: Ediciones de El Colegio de México).
- Quijano, Aníbal 2007 *¿Sistemas alternativos de producción?* en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (Buenos Aires: UNGS/Altamira).
- Vuotto, Mirta (coord.) 2007 *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).

### **CASO VENEZUELA**

- Alonso, Osvaldo 2007 *Nuevas Formas de Propiedad y de Gestión de las Organizaciones en la Transición hacia el Socialismo del Siglo XXI* (Caracas: ILDIS).
- Alvarado Chacín, Neritza 2004 "Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004)" en *FERMENTUM* (Mérida, Venezuela) N° 39, enero - abril.
- Alvarado Chacín, Neritza y otras 2006 "Misiones sociales, pobreza y exclusión: la experiencia de Barrio Adentro en el Estado Zulia" en *Informe de resultados Proyecto-CONDES* (Zulia: Universidad del Zulia).
- Argüello, Iris 2005 "Organizaciones del Estado que promueven la economía social en el gobierno de Chávez" en *Revista Venezolana de Gerencia*, N° 32. En <[www2.scielo.org.ve](http://www2.scielo.org.ve)>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En <[www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf](http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf)>
- Coraggio, José Luis 2007 *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)* (Buenos Aires: CICCUS).
- D'Elia, Yolanda (coord.) 2006 "Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis" en *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (Venezuela). En <[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)>.
- Fermín, Julio 2007 "Qué pasa con los movimientos sociales en Venezuela?" en *Revista América Latina en Movimiento* (Ecuador) N° 424, 22 de octubre.
- Freitez, Nelson 2007 *Alcances y límites de la economía social en la Venezuela actual* (Caracas: ILDIS/A.C. Acuerdo Social/Convite A.C) Serie Diálogo democrático.
- Hintze, Susana 2006 "Exclusión, derechos y políticas sociales: la promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la

- Argentina" en *Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología* (Venezuela: Universidad de Los Andes) Año 15, N° 45, enero - abril.
- Hintze, Susana 2007: *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacios).
- Hintze, Susana y Deux, M. Victoria 2008 "La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina ", Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Jungemann, Beate 2008 "Organizaciones sociales y anclaje territorial. Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela" en *Cuadernos del Cendes* (Caracas) N° 67.
- Lanz Rodríguez, Carlos 2004 "El Desarrollo Endógeno y la Misión 'Vuelvan Caras'" en <[www.aporrea.org](http://www.aporrea.org)>.
- Lander, Edgardo 2004 "Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico" en Ceceña, A.E. (comp.) *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO). En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/lander.rtf>>.
- Lander, Edgardo 2007 "El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22Lander.pdf>>.
- Lacabana, Miguel; Cariola, Cecilia 2005 "Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela" en *Cuadernos del CENDES* (Venezuela) Año 22, N° 59.
- Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, República Bolivariana de Venezuela. En [www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf](http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf)
- Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, República Bolivariana de Venezuela. En <[portaleducativo.edu.ve/Politicass\\_edu/planes/documentos/Lineas\\_Generales\\_2007\\_2013.pdf](http://portaleducativo.edu.ve/Politicass_edu/planes/documentos/Lineas_Generales_2007_2013.pdf)>
- López Maya, Margarita 2006 "Identificación y análisis de los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos" en Elías, A *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay.*

En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/elias/PPVenezuela.pdf>>.

López Maya, Margarita 2008 "Venezuela post-referendo" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 215, mayo - junio.

Maingon, Thais 2006 "La pobreza en América Latina" en *Fermentum Revista venezolana de sociología y antropología* (Mérida) N° 45.

MINEC 2008 Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (Caracas)

Polanyi, Karl 1989 *La gran transformación* (Madrid: Ediciones de La Piqueta).

Ramió, Carlés 1999 *Teoría de la Organización y Administración Pública* (Madrid: Tecnos/UPF).

Robert, Federico 2004 "Instrumentos de formulación y evaluación de emprendimientos de economía social. Documento metodológico y guías conceptuales para el ciclo de proyecto". Material elaborado en el marco del Proyecto de Investigación *Los emprendimientos sociales de la economía del trabajo* (Buenos Aires: UNGS).

Santeliz Granadillo, Andrés 2007 "La economía venezolana y sus tendencias. Después de 57 años ahora se tiene la mejor oportunidad para mejorar la economía y la sociedad" en Castro, G. *Debate por Venezuela* (Caracas: Editorial Alfa-Faces, UCV),

Vera, Leonardo 2008 "Políticas sociales y productivas en un estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 215, mayo - junio.

Weisbrot, Mark y Sandoval, Luis 2007 "La economía venezolana en tiempos de Chávez". (Washington: Center for Economy and Policy Research). En <[www.cepr.net](http://www.cepr.net)>.

Weisbrot, Mark. 2008 "Una agenda de investigación vacía: La creación de mitos sobre la actualidad venezolana" (Washington: Center for Economy and Policy Research). En <[www.cepr.net](http://www.cepr.net)>.

## **CASO BRASIL**

Anais I Conferencia Nacional de Economía Solidaria 2006 (Brasilia). En <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>.

Bertucci, Ademar y Marinho Alves, Roberto (org.) 2004 "20 años de Economía Popular Solidaria. Trayectoria de Cáritas Brasileña, de los PACs a la EPS" (Brasilia: Caritas Brasileña).

Bertucci, Ademar s/f "Fórum Brasileiro da Economia Solidária: 3 anos de construção de uma Outra Economia". En <[www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task= doc\\_](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_)

- download&gid=382&Itemid=18> acceso 5 de febrero de 2009.
- Bertucci, Jonas de Oliveira y Cavalcanti Cunha, Gabriela 2006 “Sistematização e avaliação dos processos do primeiro mapeamento da economia solidária no Brasil” (Relatório Nacional), Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Brasília. En <www.fb.es.org.br/index.php?option=com\_docman&task=cat\_view&gid=242&Itemid=216> acceso 5 de febrero de 2009.
- CORDEL -Centro de Estudios para el Desarrollo/ Fundación Banco de Brasil (s/f) “Relatório do levantamento dos programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal, estatais e bancos públicos- 2006”.
- CONSAD -Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local 2003 “CONSAD e Economia Solidária” en *Cadernos CONSAD* Nº 2, IBAM.
- Fleury, Sonia 2007 “Dilemas da coesão social”; en *Nueva Sociedad* especial em português, outubro. En <www.nuso.org>.
- Foro Brasileño de economía solidaria-FBES 2008 “IV Plenaria Nacional de economía solidaria. Relatorio Final”. En <www.fb.es.org.br>.
- Gaiger, Luiz Inácio 2007 “A economia solidária no Brasil: refletindo sobre os dados do primeiro Mapeamento Nacional”, Trabalho apresentado no II Seminário Nacional do *Núcleo de Pesquisa sobre Movimentos Sociais*, da Universidade Federal de Santa Catarina, abril.
- Gaiger, Luiz Inácio 2008 “Brasil: un retrato de la lucha emancipatoria de los pobres” en *América Latina en movimiento* (Quito) Nº 430. En <http://alainet.org>.
- Gomes Metello, Daniela 2007 “Os benefícios da associação em cadeias produtivas solidárias: o caso da justa trama – cadeia solidária do algodão agroecológico”, Tesis de Maestría, Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- Gomes Rodriguez, Marcelo K. 2008 “Reflexões, análises das perspectivas” en *Publicación del Programa de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados*, UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional.
- IPEA -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2008a “Comunicado da Presidência Nº 10 - PNAD 2007: Primeiras Análises- Mercado de Trabalho, Trabalho Infantil, Previdência”, Brasília.

- IPEA -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2008b  
“Comunicado da Presidência Nº 9 - PNAD 2007: Primeiras Análises-Pobreza e mudança social”, Brasília.
- IPEA -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2008c “Políticas Sociais - acompanhamento e análise” Nº 15”, Brasília.
- Kleiman, Fernando 2006 “Lições de Catende: um estudo sobre a luta pela construção de uma autogestão na zona da mata sul de Pernambuco na década de 1990”, Tesis de Maestría, Universidade de Brasília.
- Mance, Euclides 2004 “Cadenas productivas solidarias” en Cattani, Antonio D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/ Altamira-Fundación OSDE).
- Marchesini da Costa, Marcelo 2008 “Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela”, Tesis de Maestría, Universidad de Brasília.
- Medeiros, Alzira 2005 “Programas e ações de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda no âmbito do governo federal – 2005 (Relatório final do convênio MTE / IPEA/ANPEC-01/2003)”.
- En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub\\_geracao\\_trabalho\\_renda\\_gf.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/pub_geracao_trabalho_renda_gf.pdf)>.
- MDS -Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2008 “Guia de Ações para la Geração de Trabalho e Renda 2008”, Brasília.
- Nespolo, Nelsa 2008 “Setoriais: organização, fortalecimento, articulação e solidariedade entre os empreendimentos” en *Publicación del Programa de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados*, UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional.
- Novaes, Henrique y de Lima Filho, Paulo s/f “Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de Economia Solidária no Governo ‘Lula’”. En [www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=878&Itemid=216](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=878&Itemid=216).
- Schwengber, Ângela 2004 “Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da Rede de estores”.
- En <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf\\_rede.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf)>
- Schwengber, Ângela 2008 “Políticas Públicas de Economia Solidária: o Estado também e nosso” en *Publicación del Programa*

- de Inclusão e Organização produtiva dos Empreendedores Cooperados*, UNISOL Brasil/SEBRAE Nacional.
- Singer, Paul 2004 “Economía solidaria” en Cattani, Antonio D. (org.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira).
- Singer, Paul 2008a “Relações entre sociedade e estado na economia solidária”. Em <<http://criticasocialista.wordpress.com/artigos-do-paul-singer/relacoes-entre-sociedade-e-estado-na-economia-solidaria-paul-singer/>>
- Singer, Paul 2008b “Brasil: El papel del Estado y de la Sociedad” en América Latina en Movimiento (Quito) N° 430. En <<http://alainet.org>>.
- Singer, Paul 2008c “A crise das ONGs e das políticas sociais” en *Boletín del Foro Brasileño de economía solidaria*, N° 58. En <[www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)>.

## **Existe otro mundo mejor y está en este**

Somos optimistas bien informados. Los que integramos CICCUS sabemos que, en gran medida, el desencuentro humano obedece a la inequidad en la distribución y disfrute de los bienes tanto materiales como intangibles. Y no pecamos de ingenuos cuando creemos que esto se debe y se puede corregir.

Nuestros cuidados libros divulgan textos de reconocidos especialistas e investigadores que animan valores tales como la cooperación, la solidaridad, el respeto a la naturaleza y la adhesión gozosa de lo diverso desde la propia identidad.

Crisis: oportunidad y/o conflicto. Siempre depende de nosotros elegir, decidir. Nosotros y nuestros autores ya lo hicimos.

El libro como creación cultural es una aventura que se recrea con los lectores, necesita de su complicidad.

*Para leer, sentir, pensar y actuar situados.*

*Consejo de Administración:  
Juan Carlos Manoukian, Mariano Garreta, Susana  
Ferraris, Enrique Manson, Violeta Manoukian,  
Héctor Olmos.*

EDICIONES  
**ciccus**  
CENTRO DE INTEGRACIÓN  
COMUNICACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD

Bartolomé Mitre 4257 - PB "3"  
C1201 ABC - Ciudad de Buenos Aires  
(011) 4981-6318  
[www.ciccus.org.ar](http://www.ciccus.org.ar)

Esta edición de 1.500 ejemplares  
se terminó de imprimir en diciembre de 2010  
en Idelgraff, empresa recuperada por sus trabajadores,  
Mariano Pelliza 4167, Munro, Buenos Aires, Argentina.

**Susana Hintze** es Socióloga. Profesora e investigadora Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina. Directora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organismos internacionales. Docente de grado y posgrado en Argentina, Bolivia, México y Venezuela en epistemología y metodología de las ciencias sociales y en temas relacionados con la problemática alimentaria, políticas sociales, evaluación de programas y proyectos sociales, políticas para la economía social y solidaria. Responsable de numerosos cursos en instituciones académicas y profesionales y autora de diversos artículos y libros sobre temas de su especialidad. Secretaria de Investigación (1997-99) y Vicerrectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (1998-2002). Actualmente investigadora-docente y Directora Académica de los Cursos Virtuales de Formación en Economía Social y Solidaria del Instituto del Conurbano/UNGS.

## COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

En el contexto de determinados procesos políticos, socio-económicos y culturales recientes, el trabajo pretende reflexionar sobre las condiciones que favorecen u obstaculizan el desarrollo y la sostenibilidad de iniciativas de construcción de formas no capitalistas de producción y reproducción asociadas a una estrategia de economía social y solidaria en América Latina. Lo hace a partir del estudio de dos casos de distinto signo y singular significación en la región.

La selección de los países-caso se corresponde con dos consideraciones en las que se basa la teorización sobre la economía social y solidaria adoptada. La primera, referida a la importancia del Estado en el impulso de esta estrategia. Debido a la combinatoria de un conjunto de condiciones, Venezuela es un ejemplo emblemático del papel transformador del Estado. La segunda consideración tiene que ver con la necesidad de articulación entre actores del Estado y la sociedad civil. Brasil es especialmente representativo de esta dimensión del estudio, debido a la trayectoria de lucha de movimientos sociales que desarrollan en la práctica, conceptual y políticamente, la economía solidaria.

El estudio analiza los procesos nacionales en relación con la economía social y solidaria considerando tres objetos empíricos: los discursos políticos y normativos sobre la temática; las instituciones e intervenciones públicas estatales (de nivel nacional) y de la sociedad civil; y las organizaciones socioeconómicas de la economía social y solidaria promovidas por tales instituciones e intervenciones.

Finalmente, en el marco de la actual crisis global del capitalismo, se parte de los casos como medio de aprendizaje para reflexionar sobre la potencialidad de una estrategia de este tipo en América Latina; y la relevancia que en ello cabe al desarrollo de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo.

Patrocinado por  
**Asdi**  
Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

