
Economía solidaria.

A propósito del debate de una ley de economía social y solidaria en Argentina

Emilio Pauselli¹

1. Economía Solidaria.....	1
2. Los nombres y sus significados.....	2
3. Algunos antecedentes en la región.....	4
4. El proyecto de ley de economía social y solidaria en Argentina....	7
4.1. Definición y dependencia.....	8
4.2. Generación de políticas.....	10
4.3. Cooperativas.....	11
4.4. Regulación y control.....	12
5. EL mercado, la sociedad y la economía del desastre.....	13

¹ Especialista en desarrollo sustentable. Orienta a diversas organizaciones en estrategias para la obtención de sus objetivos institucionales. Asesora a funcionarios públicos, organizaciones sociales y empresas privadas en estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida.

Economía Solidaria

En las últimas dos décadas distintos países de América Latina han incluido en sus constituciones menciones a formas económicas solidarias, han legislado al respecto y han reglamentado esas leyes con mayor o menor impacto en la realidad.

Este esfuerzo normativo, originado y apoyado en muchos casos por organizaciones que hacen de la colaboración mutua su manera de ser, tiene un valor de síntoma más allá de los resultados hasta ahora alcanzados. Básicamente, nos está diciendo que algo no anda del todo bien en las economías denominadas “de mercado” o que, en el mejor de los casos, éstas necesitan de un contrapeso que evite la permanente acumulación inequitativa de riqueza que ha dado lugar a las sociedades duales² que hoy existen en toda la región³.

² Entendemos por sociedades duales a aquellas que presentan una profunda diferenciación social y están organizadas nítidamente en dos pisos: un piso superior con acceso a todos los beneficios de la cultura (incluida dentro de ésta los bienes materiales) y un piso inferior donde reviste la mayoría de la población que incluye a pobres extremos, pobres con algún grado de acceso a bienes mínimos y capas medias de ingresos irregulares y trabajos inestables.

³ Para los que dicen que nuestras sociedades siempre han sido así, les informamos que la asimetría se modificó dramáticamente en las últimas décadas. Así, en Argentina, en los treinta años que van de fines de los 60 hasta el inicio del siglo actual, la relación entre el quintil de población que más ingresos tenía respecto al menos favorecido pasó de 7 a 1 a 41 a 1. A mediados de la primera década de este siglo esa relación había bajado a 37 a 1. Luego ya es muy difícil conseguir datos confiables tanto para Argentina como para otros países de la región debido a la extendida práctica de modificar las estadísticas, quizás como gesto de impotencia, al no poder modificar la realidad.

Las referencias que haremos a leyes y marcos constitucionales tienen la intención de aportar a un debate de sentido sobre este movimiento regional, mostrando la fortaleza de estas ideas e indicando algunas inconsistencias que, reiteradamente, nos llevan a callejones sin salida⁴.

Por otra parte, el aporte que intentamos realizar sí tiene vocación de incidencia en políticas públicas. Las organizaciones solidarias y el legislador encontrarán los mejores caminos para incluir aquellas ideas que les resulten de utilidad.

Los nombres y sus significados

Para designar las prácticas económicas que promueven la colaboración mutua se utilizan distintos nombres. En algunos casos estos están entendidos como sinónimos, aunque una observación más cuidadosa nos mostrará matices y en ocasiones puntos de vista realmente diferentes.

Una lista de estos nombres abarcaría por lo menos los siguientes: economía solidaria, economía comunitaria, economía popular, economía del buen vivir, economía social. Con seguridad, esta última denominación es la menos afortunada de todas y trataremos de entrada este punto para desaconsejar su utilización como título de marcos normativos de esta índole.

⁴ La elaboración de instrumentos legislativos requiere de conocimientos y técnicas específicos. Nuestro aporte no se referirá a ese universo sino más bien a las complejidades reales que las iniciativas de economía solidaria traen consigo y que pueden ser facilitadas o dificultadas por una ley, de acuerdo a la adaptación que ésta tenga a esa realidad.

La primera objeción a esta denominación es que toda la economía es social, en primer lugar como práctica humana de personas que viven en sociedad y también como disciplina histórica que analiza las conformaciones económicas que acompañaron a distintas constelaciones culturales.

Decir que la economía de la colaboración es “social” equivale a decir que la economía de la competencia es “natural”. O sea, la economía capitalista que es producto de una fase breve de la historia humana sería la verdadera economía, la economía “científica” en tanto se adaptaría a las regulaciones necesarias para un ser egoísta como el hombre cuyas acciones no están determinadas por valores ni por análisis racionales sino sólo por su interés de tener y acumular más y más.

Claro que nadie de los que impulsan iniciativas denominadas de “economía social” piensa de esta manera. Ocurre sólo que el nombre evoca estos significados, independientemente de las intenciones de las personas que lo utilizan.

¿Cómo se produjo esto? La imposibilidad durante las últimas décadas de actuar sobre las causas de la desigualdad social ha puesto en circulación nombres eufemísticos para referirse a la pobreza. Así, en la última década del siglo pasado, todo lo que tenía que ver con intentos de disminuir la pobreza se llamaba “micro”. Así, aparecieron las “microempresas”, los “microcréditos”, el “micro desarrollo” o desarrollo local. En el inicio del siglo XXI la nueva palabra mágica ha sido la palabra “social”: así, “economía social”, “socio técnicas”, “comercialización social”, “monotributo social”, todas referidas a actividades llevadas a cabo en

contextos de pobreza y con grupos que de ninguna manera pueden acceder a la economía “de verdad”, a la tecnología “de verdad” o a los mercados “de verdad”.⁵

A diferencia de los equívocos que se generan alrededor de la denominación “economía social”, la denominación alternativa de “economía solidaria” presenta innumerables ventajas. La primera de ellas es definir, desde su propio nombre, la cualidad principal del universo que se quiere denotar.

Como ventaja adicional, reclama para sí el reconocimiento de que “otra economía es posible”⁶ y que la misma está determinada por la decisión consciente de las personas. Ante el paradigma de unos seres humanos prisioneros de sus relaciones económicas se ofrece la alternativa de personas que evalúan lo que hacen y lo que harán guiados por la intención no de la obtención de ganancias “a cualquier precio” sino de la sustentabilidad que tales acciones económicas tendrían para toda la comunidad o la sociedad donde se desenvuelven.

El nombre de “economía solidaria” presenta así una fuerte definición antropológica, sociológica y también económica: concibe la mejora de la vida humana como el resultado de la colaboración mutua y no de la competencia. Esta elección no sólo es éticamente sustentable, sino también históricamente correcta. La idea de un dispositivo económico

⁵ Para mayor detalle, consultar *Las Aniótropes y el Rey Midas. Abundancia y escasez: la batalla final*. Pauselli 2013.

⁶ Título de una obra de José Luis Coraggio, autor indispensable de consultar sobre todos estos temas.

que premiaría a los eficientes y castigaría a los ineptos es sólo una cortina de humo: la realidad de este paradigma es que la economía de mercado premia a los poderosos, por más ineficientes que éstos sean, y castiga a los humildes por más laboriosos que resulten⁷.

Estas dos denominaciones estarían, entonces, en los extremos de las posibilidades mencionadas. Una expresando una idea vaga y básicamente inexacta –la “economía social”– y otra definiendo con bastante precisión prácticas económicas diferenciadas dentro del capitalismo –la economía solidaria–.

La “economía del buen vivir” hace mención, en la actualidad, a idearios de comunidades originarias de América. El “buen vivir” para estos grupos abarca un sistema de valores que excede las conductas propiamente económicas, pero presenta la inmensa ventaja de propiciar una discusión de sentido sobre lo que es bueno y lo que no es bueno para la vida humana en equilibrio con el resto de la naturaleza. Y la economía, “la administración del hogar” llamado planeta tierra, si algún sentido tiene es facilitar la vida de los seres humanos.

En el medio de estas denominaciones, la “economía comunitaria” hace mención a las prácticas ancestrales que diversos grupos han desarrollado históricamente y que se ven afectadas por el alto grado de concentración de los medios de trabajo, en especial la tierra; mientras que la “economía popular” se refiere aproximadamente a una serie de actividades en

⁷ Como ya explicara muy bien Celedonio Flores al describir “la rebeldía del que es fuerte y tiene que cruzar los brazos cuando el hambre viene”. *Por qué canto así*, versión popularizada por Julio Sosa.

pequeña escala que desarrollan habitualmente las mayorías sociales en su búsqueda de ingresos.

Ambas denominaciones tienen la fortaleza de respetar las estrategias de sobrevivencia que culturalmente han sido desarrolladas por las personas más expuestas dentro de la sociedad capitalista. Pero en ambos casos hay que asumir también que “las comunidades” y “el pueblo” en muchísimas ocasiones sólo reproducen la matriz de competencia y explotación que está en la base de la acumulación de desigualdad.

Algunos antecedentes en la región

Una breve recorrida por la región nos permite encontrar antecedentes en países que han tenido en las últimas décadas gobiernos de distinta orientación política. Es que la economía solidaria no se presenta sólo como un logro de gobiernos especialmente preocupados por la calidad de vida, surge más bien como la evidencia de la permanente exclusión que generan las actividades denominadas “de mercado”.

Así, por ejemplo, las constituciones de Ecuador y de Méjico, que están confeccionadas en distintos momentos y ambientes políticos, incluyen ambas definiciones explícitas para fomentar actividades económicas solidarias.

La constitución de Ecuador, posiblemente a la vanguardia de las cartas magnas en este aspecto, define que “el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas pública, privada, mixta, popular y solidaria” previendo que la economía popular y solidaria se regirá por una

ley específica⁸. Esta constitución también crea un sector financiero popular y solidario que incluye cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro⁹.

Finalmente, en el año 2011 se aprobó la “Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario” que regula esas declaraciones constitucionales. Esta ley presenta aspectos notables que podrían ser tenidos en cuenta para nuevas legislaciones, entre otros la definición de economía popular y solidaria¹⁰ y los principios que debe respetar¹¹.

⁸ Constitución de Ecuador. Art. 283

⁹ Constitución de Ecuador. Art. 309 y 311

¹⁰ Artículo 1. Se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

¹¹ Art. 4. a) La búsqueda del buen vivir y del bien común; b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; c) El comercio justo y consumo ético y responsable; d) La equidad de género; e) El respeto a la identidad cultural; f) La autogestión; g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y, h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

La ley prevé el fomento, la promoción y el incentivo de actividades de cinco sectores, a saber: comunitario¹², asociativo¹³, cooperativo¹⁴, unidades económicas populares¹⁵ y financiero popular y solidario.

En el proyecto que se está debatiendo, como en otras legislaciones sobre el tema, la normativa destinada a las cooperativas ocupa la mayor parte de la ley. En el sector cooperativo y mutualista se encuentran las organizaciones solidarias más antiguas que han permanecido activas hasta nuestros días. Históricamente se ha acumulado una frondosa

¹² “Es el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada”. Art. 15 a 18

¹³ “Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada”. Art. 18 a 20

¹⁴ “Es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social”. Art. 21 a 72

¹⁵ “Son Unidades Económicas Populares las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad. Art. 73 a 80

normativa de regulación y control sobre este tipo de organizaciones –que dicho sea de paso, en algunos casos dificulta enormemente su funcionamiento¹⁶– y que éstas leyes heredan.

En la ley ecuatoriana es un hallazgo, dentro del sector Unidades Económicas Populares, las actividades denominadas como economía del cuidado. Revisten en este carácter “las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros”¹⁷. Acompañan a este grupo los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos, los comerciantes minoristas y los artesanos.

La Constitución de Méjico define un papel activo del Estado en la economía, indicando que “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”¹⁸. Reconoce tres sectores en la economía: el sector público, el sector social y el sector privado, los que “concurrirán al desarrollo económico nacional con responsabilidad social”¹⁹.

En mayo del 2012 se aprueba en Méjico la “Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía”. Dicha ley establece cinco sectores para

¹⁶ Consultar sobre el particular *País ideal y país real. La formalidad de los grupos sociales como requisito de la inclusión para el desarrollo*. Pauselli 2015

¹⁷ Art. 74. Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario del Ecuador

¹⁸ Art. 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁹ Ídem.

agrupar estas actividades económicas, a saber: ejidos²⁰, comunidades, organizaciones de trabajadores, sociedades cooperativas y empresas pertenecientes mayoritariamente a trabajadores.

La Constitución de Colombia prevé que “el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”²¹. En este mismo artículo se garantiza la propiedad privada y se establece de que en caso de conflicto entre el interés privado y el interés público o social, este último debe prevalecer. En el año 1998 se aprueba la ley que regulará la “economía solidaria”²², pero no será reglamentada hasta el año 2012²³.

La Constitución de Bolivia, por su parte, expresa que “el Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción”²⁴ e indica que “fomentará y regulará la organización de cooperativas” en tanto éstas se sustentan “en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados”²⁵.

Esta breve recorrida por la región muestra la actualidad de legislar promoviendo las iniciativas económicas solidarias. En muchos casos las reformas constitucionales se han adelantado en el tema y posteriormente se han impulsado las leyes respectivas. Estas leyes presentan mayores o menores niveles de innovación, en algunos casos reconocen nuevas

formas de “economía solidaria” y varían también en cuanto a proponer mayores o menores regulaciones para el sector.

La discusión de la “ley de economía social y solidaria” en Argentina podrá aprovechar de estos antecedentes y proyectarse como una creación propia que reconozca nuevas prácticas sociales colaborativas de reproducción de la vida.

Finalmente, también hay antecedentes en distintas provincias argentinas. En el 2012 la legislatura de Mendoza aprobó la ley Nº 8423 por la que se crea el Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria. En el mismo año la legislatura de Entre Ríos aprueba la ley Nº 10.151 que crea un Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social. Por su parte, recientemente la legislatura de Santa Fe aprobó la ley Nº 13.452 –aun no promulgada por el poder ejecutivo– que crea un régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria.

El proyecto de ley de economía social y solidaria en Argentina

En la Argentina este proyecto de ley no viene a cumplir con un mandato constitucional explícito. La última reforma constitucional en la Argentina se llevó cabo en pleno auge de las ideas neoliberales en el país, en el año 1994. Dicha reforma ha tenido entre sus centros de interés promover una normativa tendiente a hacer más improbable la interrupción cíclica del

²⁰ En Méjico el ejido es una propiedad rural de uso colectivo aún existente y que fue de gran importancia en la vida agrícola de ese país.

²¹ Art. 58. Constitución Política de Colombia

²² Ley Nº 454/1998.

²³ Decreto reglamentario Nº 1714/2012

²⁴ Art. 47, III de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

²⁵ Art. 55 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

orden constitucional que ha sido práctica corriente en la historia argentina del siglo XX²⁶.

Por lo demás, en materia económica y social, su orientación es conservadora, articulando su ideario económico y social sobre la “inviolabilidad de la propiedad privada”²⁷. Así, esta reivindicación nacida con la independencia de nuestros países y que se oponía a la discrecionalidad de la nobleza colonial que permitía al rey, a los virreyes o a los adelantados apropiarse de todo aquello que deseaban sin reconocer derechos a los súbditos, se transforma doscientos años después en un anacronismo. Es cierto que nuestras constituciones han moderado esta afirmación con mecanismos reglamentados de expropiación en caso de mediar un interés público, pero su utilización ha sido casi nula.

El aspecto más progresivo en materia económica y social gira alrededor de la defensa del trabajo contemplada el artículo 14 bis, aunque es notorio que esta parte de la norma atrasa ya que considera como trabajo sólo el empleo y desconoce las transformaciones de los mercados de trabajo en las últimas cuatro décadas.

El proyecto de ley en debate, en todo caso, propone alternativas para perfeccionar la libertad consagrada de “asociarse con fines útiles”²⁸ para la vida social. Por otra parte, el presente proyecto se apoya en legislación

²⁶ En el siglo XX se derrocaron en Argentina cinco presidentes elegidos por el voto popular y en total los gobiernos dictatoriales gobernaron el país un tercio del siglo

²⁷ Art. 17

²⁸ Art. 14

previa y, en especial, en prácticas sociales solidarias que ameritan ser fomentadas y protegidas.

Haremos a continuación algunos comentarios sobre el proyecto específico que está circulando en estos días.

Definición y Dependencia

La definición de lo que se entiende por economía solidaria es clave para determinar quiénes quedan incluidos dentro de los sistemas de promoción y protección de estas formas de hacer economía.

La tendencia en la legislación vigente es señalar la diferencia de móvil de esas iniciativas económicas. Mientras la economía en general se movería alrededor del objetivo de obtener lucro, las formas solidarias estarían regidas por la preocupación en la calidad de vida de los que la integran. Para decirlo de una manera general, habría una oposición entre capital y trabajo, o entre resultados económicos y resultados sociales. Claro que las iniciativas solidarias deben ser sustentables, pero esa sustentabilidad tendrá sentido siempre y cuando garantice el trabajo, el ingreso y la vida digna de sus participantes.

La principal diferencia entre las definiciones consultadas parece residir en lo siguiente: en algunos casos se considera la economía solidaria como una forma de economía en pie de igualdad con la actividad económica pública o privada, sólo que regida por distintos principios. En otras definiciones la economía solidaria se presenta como una economía para pobres.

Como ya mencionáramos en la nota 9, la ley ecuatoriana define que “se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”²⁹.

La ley colombiana indica que se denominará “economía solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”³⁰.

La ley en Méjico indica que “El Sector Social de la Economía [] funciona como un sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan”³¹.

En Argentina la ley mendocina indica que “se entiende por Economía Social y Solidaria al conjunto de recursos y actividades, y grupos,

²⁹ Art. 1.

³⁰ Art. 2.

³¹ Art. 3.

instituciones y organizaciones, que operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima, en la incorporación y disposición de recursos para la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable; cuyo sentido no es el lucro sin límites sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria”³².

La ley aprobada en Santa Fe indica que “Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, político, cultural y ambiental, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas y cooperativas, la participación democrática en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios obtenidos por el trabajo colectivo, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, en el cual personas físicas o jurídicas de manera vinculada, buscan la satisfacción de sus necesidades y las de sus comunidades y el desarrollo integral del ser humano y la democratización y no concentración de la economía, a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo digno y responsable”³³.

Hasta aquí estas definiciones pueden entenderse como poniendo en un pie de igualdad las iniciativas económicas solidarias con las del resto de la economía, estableciendo la preferencia del legislador por el fomento y promoción de la economía solidaria por las razones que explicará en cada caso.

³² Art. 2.

³³ Art. 2.

Pero si observamos la ley aprobada en Entre Ríos, vamos a encontrar una versión un tanto distinta. Dicha ley indica en su artículo 4 que “se consideran integrantes de la Economía Social a las personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la Economía Social, las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, u otras cuyas actividades se encuadren dentro del marco descrito en el artículo 3º”³⁴.

Como vemos, en este último caso se identifica claramente la “economía social” con la vulnerabilidad social. Pero ésta es una realidad no solo de la ley entrerriana sino que impregna las prácticas y la legislación vigente en Argentina sobre estos temas. En el caso de estas tres leyes provinciales los

³⁴ ARTÍCULO 3º.- A los efectos de esta ley se entenderá por Economía Social al conjunto de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, a su distribución, circulación, y consumo de modo asociativo o comunitario, realizadas por personas y/o entidades que están organizadas de modo económicamente equitativo, y que operan regidas por los principios de participación democrática en la toma de decisiones, autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, y como productora y sostén para la soberanía alimentaria. Las prácticas de estos actores se circunscriben en una conceptualización diferente de los factores de la producción, donde la solidaridad es el pilar para su funcionamiento, y su sentido no es el del lucro sin límites, sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades.

institutos que crean para fomentar la economía solidaria dependen en todos los casos de los ministerios de Desarrollo Social, nunca de los ministerios de Economía o Desarrollo Productivo. O sea que, aunque no se explicita en la definición que estas iniciativas están orientadas a población carenciada, otras disposiciones de la ley pueden indicar que se comprende a la economía solidaria como economía para pobres.

También expresan esta idea las disposiciones que establecen beneficios acotados, por ejemplo, a niveles de facturación o cantidad de miembros de la organización. Esta orientación expresa la creencia en la existencia de una economía “normal” a la que los pobres deberían incluirse una vez superada su situación de emergencia. Se desconoce, de esta manera, que la pobreza no es un estado de excepción en el que mágicamente caerían personas y grupos sociales, sino que es un resultado sistémico de la manera que tiene una sociedad de producir riqueza.

La definición que incluya la ley, entonces, nos estará orientando a la promoción y el fomento de una forma solidaria de relaciones económicas o a un régimen de excepciones para la población pobre. En un caso la ley estaría abriendo las puertas al fortalecimiento de prácticas socialmente valiosas mientras que en el otro solo sería un caso más de la metodología de “discriminación positiva” que acompaña a los programas focalizados.

Generación de políticas

La pretensión del proyecto de convertirse en una ley de alcance programático, o sea, de la cual se desprendan una serie de políticas referidas al objeto de la ley, debiera poder establecer algunos temas con más claridad.

Por un lado, parece necesario definir especificaciones que no permitan a otras instancias del Estado desarrollar normativas contrarias a la ley. Esto es especialmente delicado en las propuestas de las Sociedades Laborales, donde se especifica que deberán adaptarse a la normativa específica que determine el Ministerio de Trabajo; y en el caso de entidades financieras populares, donde se indica que deben adaptarse a la normativa del Banco Central. La ley, para afirmar su vocación programática, debería establecer con claridad los parámetros a los que el Ministerio de Trabajo y el Banco Central, en estos ejemplos, deben ajustar sus normativas en los casos que la ley regule.

El segundo aspecto a considerar para contar con una ley programática, es establecer la relación de esta ley con otras leyes relacionadas a la misma materia, como por ejemplo la recientemente aprobada Ley de Agricultura Familiar³⁵ o la Ley de Microcrédito³⁶, entre otras. Parece no existir este vacío en el caso de cooperativas y mutuales ya que el extenso articulado dedicado a esas organizaciones en el proyecto de ley hace suponer que estará reemplazando la anterior legislación sobre la materia³⁷. De hecho, el mismo texto que aparece en algunos portales como “proyecto de ley de economía social y solidaria” aparece en otros como “Ley federal de cooperativas y mutuales”, y la mayor parte de su articulado está referido efectivamente a la regulación de las mismas.

³⁵ Ley N° 27.118

³⁶ Ley N° 26.117

³⁷ Ley N° 20.321 de Asociaciones Mutuales y Ley N° 20.337 de Cooperativas

Cooperativas

Sobre el tema de cooperativas, el proyecto de ley no parece subsanar la principal limitación de la legislación existente sancionada durante la última dictadura militar, y que consiste en poner a este tipo de organizaciones solidarias en desventaja respecto a cualquier empresa del sector privado de la economía. La frondosidad de las regulaciones y los controles –muy superiores a los que se aplican a la actividad privada– hace difícil la vida de estas organizaciones y las pone permanentemente en riesgo de perder su condición legal³⁸.

El intento de proponer un régimen simplificado para algunas cooperativas apunta probablemente en esta dirección, pero el enfoque propuesto para lograrlo no parece feliz. La estructura tripartita de gobernabilidad no es un obstáculo para su funcionamiento, por más pequeña que sea la organización. El concepto de AUTORIDAD –Asamblea–, ADMINISTRACIÓN –Consejo– y CONTROL –Sindicatura– responde a una lógica que permite a los socios mantener el control de su organización sin que ésta pierda ejecutividad para lograr sus fines.

Lo que es necesario simplificar, para todas las organizaciones, es la cantidad de instancias que deben atravesar para contar con el normal funcionamiento. Tomemos un ejemplo: mientras una empresa privada realiza su asamblea y presenta memoria y balance en el colegio de Ciencias Económicas para su certificación, una cooperativa después de

³⁸ Sobre este tema consultar el ya mencionado artículo *País ideal y país real. La formalidad de los grupos sociales como requisito de la inclusión para el desarrollo*. Pauselli 2015

ese paso debe repetir el trámite ante el organismo de control provincial. Pero una vez hecho esto, aún debe volver a legalizar su documentación ante el órgano de aplicación nacional. O sea, ve triplicada la exigencia que tiene la legislación respecto a una empresa de capital. Si en verdad se quiere fomentar la organización cooperativa, éstas deberían tener menos, y no más, requisitos que una empresa privada.

La ley, entonces, debería proponer un régimen simplificado para todas las cooperativas, y señalar los casos en que ese régimen no se aplica. Estos casos serán entonces de fácil identificación ya que resulta claro que no será la misma la reglamentación que deberá cumplir SANCOR³⁹ o CREDICOOP⁴⁰ que Mancopa⁴¹ o Cooperativa La Pachamama⁴². Pero pensar que el régimen simplificado deberá aplicar a cooperativas de no más de

³⁹ SANCOR Cooperativas Unidas Limitada es una poderosa organización económica del rubro lechero con integración vertical, abarcando desde la producción, la industrialización, la comercialización en el mercado interno y la exportación de productos. La integran más de 1500 asociados agrupados en 61 cooperativas.

⁴⁰ Banco Credicoop Cooperativo Limitado es el banco cooperativo más importante de la Argentina. Cuenta con más de 250 sucursales, es el primer banco privado de capital nacional y el banco cooperativo más grande de América Latina. En el balance al 30-6-2014 reportó más de 2.900 millones de pesos de patrimonio neto y una participación en la toma de depósitos de más del 5 % de toda la banca privada.

⁴¹ Cooperativa Agropecuaria Productores Unidos de Mancopa Limitada. Es una cooperativa que agrupa a 16 cañeros pequeños del este de la provincia de Tucumán constituyendo su principal actividad la comercialización conjunta de la caña de azúcar.

⁴² Cooperativa "La Pachamama" Limitada es una cooperativa integrada por 140 artesanos del Valle Calchaquí, la mayoría indígenas, que comercializa en su local de Amaicha del Valle los productos elaborados por sus asociados.

20 socios o de baja facturación es seguir pensando la economía solidaria como economía para pobres.

También podría indicar condiciones especiales para organizaciones que por la repercusión de su actividad serían fiscalizadas nacionalmente, dejando el resto de las organizaciones bajo el control del órgano de aplicación provincial y no duplicar así las instancias de control.

La explicación de que la frondosa regulación apunta a evitar la existencia de "cooperativas truchas" parte del principio de que todos somos culpables hasta que se demuestre lo contrario. Creo que en cada provincia y localidad todo el mundo sabe qué organizaciones existen realmente y cuáles son sólo un sello que se utiliza para obtener alguna ventaja indebida. La fantasía de que puede existir un Estado que garantice la legalidad al margen del control social está en la base del fracaso de estas estrategias. El resultado final es que las interminables disposiciones que las organizaciones deben cumplir no evita la existencia del fraude en los casos en que éste cuente con protección política o económica, mientras que por el contrario dificulta grandemente el funcionamiento normal de las cooperativas reales.

Regulación y control

La legislación consultada ofrece una gran diferenciación en materia de regulación y control. Desde marcos normativos abiertos que consideran sujetos de esta ley a todo tipo de organizaciones existentes o que puedan existir en el futuro, mientras cumplan con los principios de la economía solidaria, hasta vocaciones de estricto control que establecen taxativamente qué tipos de organizaciones podrán ser consideradas como

integrantes de este universo. Es casi un tema filosófico: el mundo se organiza como las personas lo organizan o el mundo es como dice la norma que tiene que ser. La realidad al servicio de la norma o la norma al servicio de la realidad.

Esta vocación de control extremo puede generar problemas considerables en algunos temas sensibles, como son los de representatividad del sector. El intento de establecer una ponderación que defina lo que el proyecto denomina “entidad más representativa” será probablemente una fuente permanente de conflicto y manipulación. Traslada el eje de la construcción de la concertación y el consenso necesario entre distintas organizaciones del sector solidario a la adecuación de los papeles a lo que la ley “va a mirar”. Cuando el acuerdo entre organizaciones no se haya construido, ya sabemos el desenlace: cada cual impugnará la veracidad de la información presentada por otras organizaciones y se judicializará el tema. La experiencia de los sindicatos y las centrales sindicales en la Argentina debería servir de suficiente ejemplo. Y el arbitraje en estos casos resulta siempre una compraventa de favores políticos.

La ley puede resolver estos problemas que genera la excesiva regulación con fórmulas simples que requieran de la participación de los interesados para implementarlas. Por un lado, hay que establecer el principio de que en los institutos que crea la ley pueden participar todos los interesados. Y para los casos que requieren de una participación más ejecutiva, existen múltiples formas de perfeccionar la representatividad siendo la principal de ellas el consenso. Además, se pueden combinar formas que amplíen la representación como la formación de ternas, la existencia de

representaciones titulares y suplentes, la representación sectorial y territorial y otros.

Así como la economía solidaria propone otra manera de construir relaciones económicas –o sea, sociales– entre las personas, también podría impulsar una cultura del consenso orientado al bien común.

El mercado, la sociedad y la economía del desastre

Días pasados visitamos unos viveros⁴³ de hortalizas en la provincia de Tucumán. Ante la pregunta de cómo había sido el año, el agricultor nos contestó que “muy malo”. “Calcule usted”, agregó, “que no hubo ni heladas ni granizo, así que el precio de las hortalizas estuvo por el piso”.

Efectivamente, el costo de producción de verduras en esas condiciones es más alto, y si no se producen calamidades climáticas que haga escasear el producto, el agricultor no obtiene la ganancia esperada.

Para Argentina, que es productor de granos, son buenas noticias cuando la sequía hace fracasar las cosechas en Estados Unidos o Rusia. Lo que debería ser una mala noticia –la humanidad va a sufrir escasez de alimentos– es la posibilidad de enriquecimiento de los que no sufrieron la calamidad.

La mayoría de ustedes probablemente recuerdan la película Forrest Gump. Luego de infructuosos intentos de iniciarse en la actividad de la

⁴³ Sistemas protegidos que permiten el cultivo de vegetales en condiciones de clima adversas.

pesca del camarón con su barco Jenny, el huracán Carmen arrasa las costas de Alabama destruyendo la flota camaronera anclada en Bayou La Batre. Ante la falta de competencia Forrest Gump y su socio, el Teniente Dan, comienzan por fin a obtener grandes volúmenes de pesca y hacerse inmensamente ricos.

Ese es el funcionamiento de nuestra cultura, solo la ruina de unos permite el enriquecimiento de otros. No son eventos casuales o situaciones aleatorias al funcionamiento de los mercados. Por el contrario, es el dispositivo principal que determina los resultados económicos. Claro que el granizo, los huracanes y otras desgracias son nada comparadas con las acciones organizadas por los propios hombres para arruinar a otros hombres.

En esta cultura, que heredó una idea romántica sobre el mercado y sus virtudes, éste ya presenta síntomas de disfuncionalidad importantes. Los mercados se han convertido en instituciones humanas altamente ineficientes para producir riqueza. En algunas condiciones aún producen dinero para algunos, pero todos sabemos que el dinero no es la riqueza, es sólo un medio de acceder a aquella en caso de que la sociedad la produzca⁴⁴. Pero si la educación es mala, la salud está en riesgo, el ambiente está contaminado y los alimentos son nocivos, nada se podrá hacer aun contando con dinero.

Dicho sea de paso, la ignorancia de la diferencia entre riqueza y dinero explica el penoso espectáculo de las Naciones Unidas, los organismos

⁴⁴ Para ampliar este tema, consultar *La cultura del trabajo y la danza de la lluvia*, Pauselli 2011. Apéndice 1. *Pensamiento único y modelo de país*.

multilaterales y los Estados diciendo convencidos que cada vez hay menos pobreza en un mundo donde cada vez hay más pobres.

Pero volviendo a la ineficiencia creciente de los mercados, debemos notar la diferencia entre las ideas de los fundadores del liberalismo económico y la realidad de lo que ahora llamamos, casi cómicamente, “libertad de mercado”. Por empezar, aquellos ideólogos pensaban, por ejemplo, que la tierra nunca podría ser apropiada privadamente, ya que decían que al ser el planeta limitado, si la tierra fuera propiedad privada generaría interminables enfrentamientos y guerras entre los hombres. Cuando hablaban de propiedad privada se referían a los resultados de la industria, tanto maquinarias como productos finales que, a su parecer, podían ser reproducidos infinitamente dependiendo sólo de la habilidad y el esfuerzo de cada hombre⁴⁵.

Pero además de estos pequeños desvíos del plan original, el mundo ha cambiado desde que se formularon aquellos principios hasta ahora. Quizás, en aquel momento era evidente que la competencia del hilandero de Manchester con el hilandero de la India estaba dirimiendo algún tema de eficiencia, adelanto tecnológico y mayor producción con menor esfuerzo. Pero ese mundo ya no existe hace mucho. En verdad, ya ni existen los hilanderos. Han sido reemplazados por una computadora que controla unos husos automatizados que en pocos minutos producen más hilo que el que produjeron todos los hilanderos que existieron en Inglaterra y la India juntos.

⁴⁵ La actual conciencia ecológica pondría también en duda de que se pudiera disponer privadamente de los recursos del planeta.

Este mercado ineficiente sólo se puede mantener a fuerza de detentar el poder político –y volcar hacia sí inmensos subsidios que disimulen su ineficiencia– y destruyendo regularmente los lazos sociales, estimulando el individualismo y tratando por todos los medios de que las personas no puedan reunirse a pensar cómo resolver sus necesidades de una manera distinta a la que se ha naturalizado.

La única manera de superar la ineficiencia de los mercados, que tanta pobreza social y destrucción del ambiente natural generan, es, justamente, recuperando la capacidad de las personas de pensar sus vínculos económicos, establecer relaciones de confianza y decidirse a encarar acciones consensuadas orientadas a la reproducción de la vida y no a la obtención indefinida de ganancias.

Hay pequeñas experiencias que en diferentes lugares y momentos han mostrado y muestran la viabilidad de estas iniciativas. La organización social es más eficiente que el mercado, esa es nuestra convicción luego de haber recorrido durante muchos años diversas experiencias solidarias en América Latina. La cultura dominante crea desconfianza en esos proyectos, habla de que lo que hacen las organizaciones solidarias no es “eficiente” y que no son “competitivas”, alientan la desconfianza mutua. “De socio, ni con el hermano”, dice el refrán. ¿Entonces con quién?

En nuestra opinión, este es el terreno desde donde debe impulsarse una ley de economía solidaria. No se trata de iniciativas para pobres o para excluidos, se trata de una oportunidad para que toda la sociedad no siga reproduciendo miseria, exclusión y desigualdad.

Además, la mejora que produciría en la vida social una economía crecientemente solidaria excede en mucho la dimensión económica de la vida. Pensar una economía basada en la colaboración es, por ejemplo, la única manera de empezar una política seria para enfrentar la inseguridad. ¿Qué otra cosa expresa la inseguridad que la ruptura de los vínculos colectivos?

El crecimiento del sector solidario de la economía sólo puede venir de la mano de profundos cambios culturales, es básicamente un tema de valores, de recuperación de valores en algunos casos, de creación de nuevos valores en otros. Implica cambios en la manera de relacionarse, de trabajar, de obtener ingresos y de consumir.

No se trata de crear grupos asociativos que se disputen el “mercado” con empresas privadas o con otros grupos asociativos. Se trata de construir nuevos mercados basados en nuevas prácticas sociales. En este sentido, el impulso y el fomento que el Estado haga de iniciativas económicas solidarias nunca resultará excesivo.

Buenos Aires, marzo de 2015.