

# Hacia Otra Economía en América Latina: el papel de la economía social

Alfredo Serrano Mancilla, Valeria Mutuberría Lazarini

► **To cite this version:**

Alfredo Serrano Mancilla, Valeria Mutuberría Lazarini. Hacia Otra Economía en América Latina: el papel de la economía social. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2953-2989. halshs-00532795

**HAL Id: halshs-00532795**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532795>**

Submitted on 4 Nov 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# HACIA OTRA ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

---

Alfredo Serrano Mancilla<sup>1</sup>  
Universidad Pablo de Olavide  
España

---

---

Valeria Mutuberría Lazarini<sup>2</sup>  
Instituto del Conurbano/UNGS/CONICET  
Argentina

---

En la última década, se han desarrollado en Latinoamérica nuevos procesos políticos, sociales, económicos y culturales en respuesta a las consecuencias del modelo económico neoliberal vigente en los años ochenta y noventa: aumento de la pobreza, exclusión, desigualdades, desempleo, precarización de las condiciones de trabajo y erosión de la naturaleza. La población ha elegido nuevos gobiernos que presentan plataformas alternativas con el objetivo de cambiar su modelo de (sub)desarrollo económico. La construcción de un nuevo paradigma político-social-económico es un reto complicado pero necesario. Muchos países han optado por la utilización del concepto de Economía Social (comunitaria, popular, solidaria) para proponer esa otra economía. Este artículo discute, en primer lugar, el concepto de economía social, proponiendo un nuevo marco teórico para clasificar sus diferentes enfoques. En segundo lugar, analizamos cuánto se ha llevado a cabo a

- 
1. Doctor en Economía. Profesor de Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España), profesor invitado FLACSO (Quito, Ecuador) y coordinador académico del Doctorado en Economía Social (UMSA, La Paz, Bolivia).
  2. Economista. Magíster en Economía Social. Becaria Doctoral Instituto del Conurbano/UNGS/CONICET. Investigadora del Dto. de Economía Política y Sistema Mundial/Centro Cultural de la Cooperación «Floreal Gorini».

la práctica de esta otra economía propuesta en algunos países de América Latina, prestando especial atención a dos bloques diferentes de países: Bolivia y Ecuador, y Brasil y Argentina.

During the last decade, new political, social, economic and cultural processes have emerged and have been developing in Latin America in response to the neoliberal economic model consequences; poverty increase, exclusion, inequalities and unemployment, as well as precarious employment and a deterioration of nature. Latin American people have elected new governments, which present alternative proposals that aim at transforming the economic (under)development model. Building a new political-social-economic paradigm is a complicated but necessary challenge. Many countries have used Social Economy concept (communitarian, popular, solidarity) to propose this other economy. In first place, this paper discusses a new theoretical benchmark identifying different approach. Secondly, the article analyzes how some Latin American countries have implemented this other economy, paying closer attention to two groups of countries, Bolivia and Ecuador, and Brazil and Argentina.

## Introducción

En las últimas décadas, Latinoamérica ha padecido las consecuencias del éxito del modelo económico neoliberal implementado fundamentalmente a partir de los años ochenta en adelante. La mayoría de los países latinoamericanos fueron sometidos a políticas económicas basadas en la racionalidad instrumental, la eficiencia y la competitividad. El Consenso de Washington (Williamson, 1990) dictaminó los lineamientos para combatir la crisis de la deuda y la hiperinflación en muchos de los países de América Latina, mediante reformas y programas de ajuste estructural, orientados a: a) una mayor «disciplina» fiscal con restricción de gasto público y con reforma tributaria para un adelgazamiento y debilitamiento del Estado, b) gestión privada de los medios de producción, c) defensa del derecho de la propiedad privada por sobre los derechos económicos, sociales y culturales, d) liberalización de la tasa de interés y desregulación de mercados financieros, e) tipo de cambio competitivo, y f) la inserción de las economías emergentes en el comercio mundial mediante el aperturismo sin condiciones. Todas estas nuevas recetas derivaron en un sustancial incremento de pobreza, exclusión económica y social (política y cultural), desigualdades, desempleo, precarización de las condiciones de trabajo y erosión de la naturaleza.

Ante este panorama, y con un creciente desgaste de los partidos políticos tradicionales, gran parte de la población respondió con fuertes movilizaciones originando un nuevo tejido social más organizado demandantes de cambios y transformaciones en el terreno político, económico, social y cultural. El núcleo común de todos los reclamos fue poner punto final a las políticas de corte neoliberal que resultaron fructíferas sólo para unos pocos a cambio del sometimiento de muchos. Las acciones colectivas en algunos países de Latinoamérica, han llevado a la elección de gobiernos denominados «progresistas», que proponen y presentan plataformas políticas «alternativas» al paradigma económico hegemónico. Los procesos emergentes visibilizan a diversos grupos excluidos y postergados (indígenas, mujeres, campesinos, desocupados, entre otros), convirtiéndolos en los verdaderos protagonistas en la construcción de alternativas. Los actores políticos de los nuevos procesos proponen profundos cambios en sus discursos, en sus políticas y, en algunos casos, en sus Constituciones. Son muchos los países que se han embarcado en este difícil pero necesario camino de construir una nueva organización económica, política y social en medio de un mundo globalizado y con fuerzas económicas y políticas que no permiten grandes disonancias respecto al orden económico neoliberal vigente en el sistema capitalista.

Un punto de encuentro de todas las alternativas propuestas es la instrumentación del concepto de Economía Social como base vertebradora de la nueva organización económica y social. No obstante, son muchos los enfoques teóricos acerca de la Economía Social. Este concepto puede ser interpretado desde los países del centro (con Europa a la cabeza) o a través de los diferentes enfoques existentes en la periferia o semiperiferia<sup>3</sup>. Las propuestas para la construcción de otra economía oscilan entre aquellas más reformistas y poco rupturistas como Brasil y Argentina, y otras que formulan cambios sustanciales y pretendidamente estructurales como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Son muchos los países que han renovado gobierno en aras de llevar a cabo transformaciones en sus modelos económicos. Sin embargo, no son pocas las contradicciones que han surgido cuando han tenido que llevar a la praxis las propuestas y políticas económicas alternativas. Muchas veces ha resultado más fácil establecer nuevos objetivos que diseñar herramientas y políticas distintas; los nuevos retos no siempre han venido acompañado de renovadas políticas económicas. Este es el desafío en los próximos años para muchos países que han comenzado ya por cuestionar al crecimiento

---

3. La semiperiferia es una categoría funcionalmente importante porque intermedia y concede estabilidad entre el centro y la periferia.

económico como objetivo fundamental, al desarrollo como paradigma único, o al Estado del bienestar como garante de derechos.

En este trabajo nos centramos en dos bloques de países que han optado por vías y caminos bien diferenciados el uno del otro. Por un lado, están Brasil y Argentina, cuyos nuevos gobiernos «progresistas» fueron muy críticos con los organismos internacionales –FMI, BM y BID-, a pesar que son los dos únicos países de América del Sur pertenecientes al G-20<sup>4</sup>. En ambos casos se ha optado por otra economía, denominada Economía Social o Solidaria, respectivamente. Por otro lado, están Bolivia y Ecuador, casos bien distintos por su propuesta de refundación de un nuevo Estado a partir de procesos constituyentes que han cuestionado sin complejos el modelo neoliberal. Estos países se enfrentan al difícil desafío de construir alternativas propositivas y contra hegemónicas, que construyan paradigmas propios superando el colonialismo epistemológico (Boaventura, 2006). Para tal fin, han optado por el concepto de Economía Social; la Economía Social Comunitaria para Bolivia y la Economía Social y Solidaria en Ecuador. En sendos casos, se basan en un enfoque teórico más heterodoxo, entendiendo a la economía social como sistema transformador y alternativo a la lógica capitalista.

¿Cuánto se ha llevado a la práctica de la «otra economía» en esos países? Estos cuatro escenarios, cada uno con sus procesos y planteamientos distintos, permiten tener un horizonte amplio de lo que está sucediendo en gran parte de América Latina. Este documento analiza los aspectos más relevantes en relación a los nuevos cambios en materia económica en estos dos grupos de países con el objetivo de identificar qué transformaciones reales se están dando, y cuán alejadas están de las políticas económicas neoliberales.

El trabajo se estructura como sigue. La siguiente sección describe brevemente cómo han emergido nuevos gobiernos en América Latina en respuesta a los efectos de las políticas económicas neoliberales de los ochenta y noventa. La sección tercera se dedica al marco teórico de la economía social, identificando distintos enfoques. La sección cuarta analiza pormenorizadamente las políticas económicas llevadas a cabo en Argentina, Brasil, Ecuador y Bolivia. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

---

4. No confundir con el G-20 que representa a un grupo de países en desarrollo, confeccionado en 20 de Agosto del 2003 en la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio.

## Gobiernos y tendencias de un nuevo proceso político, económico y social en América Latina

Hacia mediados de la década de los años setenta, el sistema mundo hace un giro importante en relación al modelo de acumulación capitalista abandonando el rol protagónico que había tenido el Estado, y transitando a un modelo donde el mercado jugará un papel central. Así, muchos autores<sup>5</sup> defienden que el Estado de Bienestar llegaba a su estadio de agotamiento. La expansión de los mercados financieros -motorizados por la rápida circulación de dólares- y la crisis del petróleo contribuyeron en gran medida al cambio del modelo de acumulación. La producción comienza a ponerse al servicio del capital financiero. La tendencia observada desde la década de los setenta indica una mayor movilidad geográfica del capital, producto de los cambios en la organización de los procesos de producción e intercambio (Arrighi, 1999).

Latinoamérica no fue ajena a este proceso. La crisis de la deuda y la hiperinflación fueron excusas perfectas para el desembarco de las políticas económicas neoliberales ya lideradas en los países del centro por Ronald Reagan en Estados Unidos, y Margaret Thatcher en Reino Unido. El sistema mundo imponía nuevas condiciones a la periferia. Esta vez, era turno de la apertura obedeciendo a las necesidades del gran capital financiero internacional; apremiado por colocar los excesos<sup>6</sup> de liquidez existentes en los mercados financieros del primer mundo y los excesos generados por petrodólares que los países árabes tenían en los bancos europeos y estadounidenses.

Los nuevos gobiernos en América Latina abogaban por acometer a raja tablas todas las recetas derivadas del Decálogo de Washington, enmascaradas bajo la Teoría Modernizadora del Estado, que instaló a marcha forzada un modelo más neoliberal que en los países que lo pregonaban, y que tuvo diferentes etapas según las particularidades de cada país. En Bolivia, se implementó el Plan de Estabilización y las Políticas de Ajuste Estructural, que nunca solucionaron los principales problemas de este país. En el año 1985, se abrió la veda con el Decreto Supremo 21060, donde se consideró cinco de las diez reformas emanadas del decálogo de Washington: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización de la tasa de interés<sup>7</sup>, tipo de cambio competitivo y apertura importadora. Luego, llegó una segunda etapa a partir del Decreto Supremo 21660 de julio de

---

5. Véase por ejemplo a Tanzi (2000).

6. En su mayoría, estos petrodólares provenían de los altos precios del petróleo que tuvieron lugar a partir de 1974, y que se mantuvieron por la consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

7. En forma parcial, se profundizó la liberalización financiera al disponer que las tasas de interés activas y pasivas del sistema financiero sean libremente pactadas entre el banco y los usuarios.

1987, que profundizaba la apertura de las importaciones con la adhesión de Bolivia al GATT<sup>8</sup> (Acuerdo General de Aranceles y Comercio). A partir del año 1991, se agudizaron las reformas estructurales mediante la privatización (1992) y capitalización (1994) de muchas empresas estatales<sup>9</sup>. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (Lora, 2001), Bolivia disponía del mejor índice en avances de reformas estructurales<sup>10</sup>. Durante esos años, también tuvieron lugar cambios sustanciales: de un sistema de reparto a uno de capitalización individual (mediante la Ley N° 1732 de noviembre de 1996), la liberalización de inversión extranjera<sup>11</sup> (ley de 1991) y la contra-nacionalización de los hidrocarburos.

Ecuador, en las últimas décadas, pasó de un modelo de desarrollo con fuerte presencia del Estado a un nuevo esquema de apertura y liberalización del mercado a partir de las reformas estructurales implementadas desde mediados de los ochenta. El modelo desarrollista basado en la intervención del Estado y una industrialización basada en la sustitución de importaciones no se consolidó totalmente. Y aunque se logró superar en parte el régimen de acumulación de la economía terrateniente y agro exportadora, no fue lo suficiente para afectar las relaciones de poder perseverando así las desigualdades y las condiciones paupérrimas para gran parte de la población ecuatoriana debido a los nexos tan estrechos entre Estados y las élites del momento<sup>12</sup>. De nuevo, la crisis de la deuda de 1982 fue la excusa para la llegada masiva de las recetas neoliberales que ya venían proclamándose en los países del centro. En un primer momento, y gracias al nuevo gobierno de corte empresarial (con Febres Cordero), se liberalizó el tipo de cambio y las tasas de interés y se desreguló en gran medida el mercado laboral y el sistema financiero. Se peregrinó de la sustitución de importaciones a un crecimiento basado en las exportaciones de materias primas. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% (anual) al finalizar esa década (Cordes, 1999). Luego, ya no resultó tan sencillo seguir aplicando este tipo de políticas. Se vinieron importantes conflictos y movilizaciones, en especial, la mayor resistencia se originó por parte del movimiento indígena en contra de la privatización de las empresas públicas en el sector energético y de la seguridad social.

---

8. EL GATT se convirtió en la organización Mundial del Comercio en el año 1995.

9. En Bolivia, hubo un total de 84 empresas públicas privatizadas y 10 empresas capitalizadas (traducido en un valor de 1.677.360 millones de dólares).

10. Bolivia, a fines de la década de los noventa, se situaba en el primer lugar con un valor del 0,7 frente al promedio de 17 países latinoamericanos de 0,58.

11. Anteriormente, en el año 1990, mediante la sanción de la ley sobre las inversiones, que puso fin al control de cambios e instauró la libertad total de los movimientos de capitales y la posibilidad de establecer zonas francas industriales, exoneradas de impuestos.

12. El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue llevado a cabo en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de 1973-1976 y el Triunvirato Militar de 1976-1979.



Entre 1997 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las elites acarrearón la más profunda crisis socio-económica del país. Su desenlace fue amputación de la política monetaria mediante la dolarización de la economía: medida tomada cuando se entró en la más profunda crisis económica (1998-1999) de su historia, que conllevó a una sustancial salida de ecuatorianos al exterior después de la quiebra del sistema bancario. Fue así como Ecuador perdió su soberanía monetaria y con ella uno de los principales instrumentos de política económica para ganar competitividad en un contexto de apertura comercial. Aunque el desmantelamiento del Estado no fue tan extremo como el caso boliviano (la agenda estatal estaba en manos del sector empresarial), una cifra habla por sí sola; en el año 2004, Ecuador poseía la presión fiscal del 10,38%, muy por debajo del promedio para América Latina (13,58%), lo cual supuso una importante limitación respecto al papel redistribuidor del Estado en las últimas décadas. El gasto social en Ecuador para ese mismo año representaba solo el 6,6% del PIB, muy por debajo del que poseía en el año noventa (8%). Era el segundo porcentaje más bajo de toda América Latina, muy por debajo del valor promedio, 15,9% para el periodo 2004-2005.

En Argentina, hasta mediados de los años setenta, el Estado de Bienestar cumplió un rol central como productor y redistribuidor de bienes y servicios de consumo colectivo por medio de políticas sociales de carácter universalistas y desarrolló un modelo de sustitución de importaciones, con fuerte impulso de la industria nacional. A partir de mediados de los setenta, este escenario cambió radicalmente con la crisis económica mundial, implementándose políticas neoliberales, de la mano del gobierno militar de 1976, basadas en (Torrado, 2004): concentración y centralización del capital; apertura a la importación de capital extranjero y bienes y servicios de todo tipo; reducción de ingresos de los trabajadores; devaluación del tipo de cambio; reforma y apertura financiera. En consecuencia, aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso y se deterioraron las condiciones de trabajo de vida de la población.

A principio de los años ochenta, la derrota en la guerra de las Islas Malvinas puso fin al gobierno militar. El gobierno democrático de Raúl Alfonsín asumió en 1983, y recibió un país en una situación económica muy comprometida, con un importante déficit fiscal y alta inflación. Estos sucesos fueron acompañados de la crisis de la deuda a raíz del reclamo de los acreedores externos para que se reestablecieran el pago de los servicios e intereses de la deuda externa, adquirida desde mediados de los años setenta. El gobierno democrático implementó una serie de políticas de ajuste para hacer frente a los intereses de la deuda, pero el clima político interno no acompañó ninguna medida adoptada: presión de la oposición



justicialista, de los sindicatos y fractura interna del radicalismo. En este escenario, se llamó a elecciones en el año 1989, en las que sale electo Carlos Menem del Partido Justicialista y asumió en julio de ese mismo año. El gobierno de Menem profundiza las políticas de ajuste, medidas que se acompañaron principalmente por lo que se dio en llamar «Reforma del Estado»<sup>13</sup>. El programa económico neoliberal impulsado requería del «incondicional» apoyo de los grandes grupos económicos locales, tanto extranjeros como nacionales, y de los acreedores externos. De esta manera se profundizan medidas neoliberales; privatización de las empresas estatales, achicamiento de la administración central y descentralización de funciones, ajuste fiscal, cambios profundos en la legislación laboral, importante aumento de la deuda externa y sobrevaloración del tipo de cambio por medio de la aplicación del plan de Convertibilidad<sup>14</sup> (Azpiazu, 2002; Calcagno y Calcagno, 2003; Torrado, 2004; Thwaites Rey, 2003).

A diferencia de los anteriores, Brasil comienza un sostenido proceso de industrialización a mediados de la década del cincuenta con fuerte intervención del Estado, cuya estructura se caracterizó por un lado, producción de bienes de consumo durables para un mercado interno restringido (principalmente sectores de altos ingresos); por otro lado, producción para la exportación de productos primarios y productos industrializados (Antunes, 2005). Este modelo se sustentó en bajos salarios de los trabajadores, sumado a largas e intensas jornadas de trabajo, como incentivo para atraer capitales (Antunes, 2005).

En el año 1964, el gobierno de João Goulart fue derrocado por un gobierno militar, que continuó con una política sostenida de industrialización. En la década del setenta, la crisis del petróleo tuvo efectos inflacionarios que se revirtieron con un plan de estabilización. Pero la crisis de la deuda inició un difícil período para la economía brasileña, donde el gobierno de facto adoptó severas políticas de ajuste económico, buscando la estabilización monetaria. Por otro lado, comenzó la extinción del modelo brasileño de sustitución de importaciones, llevando adelante medidas de apertura comercial. En el año 1985, asumió el gobierno democrático de José Sarney, cuya principal medida económica fue acordar con los acreedores el pago de la deuda. En este escenario la producción económica continuó creciendo hasta el fin de la década de los ochenta. En 1990, asume Fernando Collor de Melo y se impulsó el Programa Nacional de Desestatización (PND) cuyos objetivos fueron: estabilización económica; apertura indiscriminada de la economía; normalización de las relaciones con la comunidad financiera internacional; revisión del rol estatal en la economía; reducción de la deuda pública; aumentos en la

---

13. Se sanciona y promulga en el año 1989 mediante la Ley de «Reforma del Estado», Ley 23.696.

14. Plan de Estabilización.

productividad y competitividad de la industrial nacional; privatización y concesión de empresas estatales de servicios públicos; disciplinamiento fiscal; reforma tributaria; reducción de los aranceles de importación. Estas medidas se profundizaron a mediados de los años noventa, con la llegada al gobierno de Fernando Henrique Cardoso: mayor movilidad de capitales, crecimiento de las inversiones del extranjero, flexibilidad en las reglas de contratación, y mayor privatización de empresas estatales. Hacia enero de 1999, Brasil entró en una etapa de recesión, cuya medida de reversión de esta situación fue la devaluación del tipo de cambio, acompañadas de una política fiscal austera encaminada a reducir el elevado déficit del sector público y acuerdos con el Fondo Monetario Internacional que permitió tener acceso a una cuantía importante de recursos financieros externos, amortiguando los efectos de la recesión del PIB. Brasil representa una potencia mundial por sus características económicas. En contraposición a ello, el país se caracteriza por una importante concentración del ingreso y desigualdad entre distintos sectores sociales, alto porcentaje de analfabetismo, aumento de la pobreza, elevado desempleo estructural y baja renta media, producto de los planes de estabilización que rezagaron los ingresos reales de la población.

Los años ochenta y noventa son décadas perdidas en América Latina. En Ecuador, se redujo el PIB per capita en un 14% durante esas décadas (Serrano y Acosta, 2009). El Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2008) mostraba los siguientes resultados para el año 2006 después de esas políticas neoliberales: el índice de Gini era de 0,507, donde el decil más pobre solo disponía del 1,2% del total de ingresos, el decil más rico poseía el 14,8% más de ingresos de lo que tenían los cuatro deciles más pobres, y la tasa de pobreza y de indigencia eran de 36,8% y 13,6%, respectivamente. En Bolivia, el siglo XXI también comenzó con cifras alarmante: el porcentaje de pobres en Bolivia era del 66.4%, la pobreza extrema (o indigencia) alcanzaba al 45.2% de la población<sup>15</sup> (UDAPE, 2000) y el valor del índice de Gini era 0.57; el 45% del ingreso se concentraba en el 10% más rico de la población y el 10% más pobre sólo poseía el 1% del ingreso. En Argentina, el nuevo siglo trajo aparejado aumento del desempleo (20%), de la pobreza (57,5%) y de la indigencia (27,5%) (INDEC<sup>16</sup>, 2002). El índice de Gini era del 0.59 (CEPAL, 2002), donde el 37,4% del ingreso se concentraba en el 10% más rico de la población y el 1,4% del ingreso en el decil más pobre (INDEC, 2002). En el caso de Brasil, los indicadores no tuvieron un comportamiento distinto. Hacia el año 2003, la pobreza representaba

---

15. En el área rural, la pobreza y la pobreza extrema representaban el 87 y 75%, respectivamente. Para la población indígena en zona rural, los porcentajes aún eran mayores: 89 y 78%, respectivamente (UDAPE, 2000).

16. Los datos corresponden a la Encuesta permanente de Hogares de mayo y octubre de 2002. Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

el 38.7%, la indigencia 13.9% y el desempleo 12.13% (CEPAL, 2003). El índice de Gini tiene un valor muy significativo, 0.62 (CEPAL, 2003); sólo el 10% de hogares más ricos poseía el 45.24% del total, y el 10% más pobre disponía escasamente del 2.61% (CEPAL, 2003).

En resumen, las nuevas recetas solo tuvieron los efectos deseados para unos privilegiados<sup>17</sup>. Para la mayoría, implicó devastadoras consecuencias en lo social, en lo económico, y por ende, en la privación real de libertades (Sen, 2000). Este desencanto mayoritario del neocolonialismo y del nuevo modelo neoliberal alentaron a muchas movilizaciones demandantes de transformaciones políticas, sociales y económicas. Los cambios no tardaron en llegar en cada uno de los países, pero de manera muy diferente. En Bolivia y Ecuador, tuvieron lugar Asambleas Constituyentes con el afán de refundar el Estado en aras de disfrutar de un nuevo régimen de acumulación mediante una nueva propuesta económica. En Argentina y en Brasil, luego de las crisis en 2001 y 1999 respectivamente, con efectos muy distintos en ambos países, llegaron al gobierno representantes críticos de las políticas de ajuste neoliberal. En el caso de Argentina, Néstor Kirchner resalta discursivamente la necesidad de abandonar el modelo neoliberal por un modelo nacional y popular inclusivo de la mayoría. En el caso de Brasil, el presidente Lula, representante histórico del movimiento obrero metalúrgico, llega al gobierno con fuerte apoyo de los diversos movimientos sociales, muchos de ellos conforman el movimiento por la economía solidaria.

## Precisiones conceptuales sobre la economía social como alternativa

¿Qué es la Economía Social? El concepto de economía social es muy amplio y no tiene un sentido unívoco. Existe una importante diferencia entre la concepción de la economía social desde los países del centro y la economía social y solidaria desde la periferia y semiperiferia, particularmente en Latinoamérica.

Respecto a la noción de los países centrales, el concepto es polisémico: tercer sector, non profit sector, sector autogestionario, etc. La identificación de la economía social, para los países centrales data del siglo XIX en Europa y surge en un contexto general de expansión del capitalismo, de la mano de las escuelas liberal, solidarista, socialista y cristianismo social. Este desarrollo se detiene en la década de 1930, producto del avance del fordismo, el auge de los sindicatos y la aparición del Estado de Bienestar.

---

17. Tanto es así, que por ejemplo, el escritor Carlos Monsiváis dijo que esos pocos beneficiados por el neoliberalismo eran casi como «los primeros estadounidenses nacidos en nuestros países», o como señala Esteva (2009): «ahora son los Nortés de cada Sur».

Se retoma su discusión con la crisis del modelo de desarrollo fordista y del Estado Benefactor, y el fracaso del socialismo centralizado de la URSS. En Francia, en la década de los setenta, en coincidencia con su décimo aniversario, la *Charte de l'économie sociale*, se define a la economía social como: «El conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad». De esta manera, la economía social puede ser entendida como aquellas actividades económicas que no forman parte de los sectores públicos y privados tradicionales (Monzón, 1998). Asimismo, la economía social indica un camino hacia una economía al servicio de la sociedad<sup>18</sup>, a otra forma de hacer economía, más social y humana, que contribuya a la resolución de viejos y nuevos problemas que afectan a la sociedad y no pueden resolverse satisfactoriamente por la acción de empresas capitalistas, empresas públicas y sector público en general (Defourny, 1998; Chaves, 1999). El sector de economía social no tiene la finalidad de sustituir el sistema capitalista liberal, sino que emerge como una institución más del propio sistema económico, necesaria para mejorar la asignación de recursos, la redistribución de la renta, consolidar la estabilización económica, generar un crecimiento equilibrado y sostenido, respetuoso del medioambiente (Monzón, 1998).

El campo de la economía social se compone particularmente por cooperativas, mutuales y asociaciones (Defourny, 1998; Laville, 2004) y existe consenso respecto a que la economía denominada no oficial no forma parte de este campo (Defourny, 1992).

Laville (2004) considera que el campo europeo de la economía social es el avance hacia una perspectiva de economía solidaria, vinculada a la economía y a la democracia contemporánea. Se trata de una economía solidaria entendida a partir de la pluralidad de principios económicos (retoma a Mauss (1923), Polanyi (1977), entre otros): mercado, redistribución y reciprocidad. Tomando en cuenta estos tres principios, la economía contemporánea se compone por tres polos: economía mercantil, economía no mercantil, economía no monetaria. La finalidad de esta propuesta de economía solidaria es aumentar las oportunidades de socialización democrática y la oferta de trabajo, y cuestionar políticamente las relaciones de la economía y de lo social.

La economía social retoma su importancia, en el seno de la Unión Europea, a partir de 1989 con la creación de un nuevo servicio en la Dirección

---

18. No se han encontrado autores europeos que hagan propuestas de economía social asociadas a «los pobres».

General XXIII<sup>19</sup>. No obstante, el modelo de economía social de la Unión Europea no se desliga de las prácticas capitalistas tradicionales puesto que, a pesar de que sus principios están sustentados en la solidaridad, aún no logra abordar temas fundamentales como la priorización del trabajo sobre el capital, así como la relación entre el ser humano y la naturaleza debido a que su dinámica aún se desenvuelve dentro de los criterios concebidos por el mercado. Frente a esta nueva crisis sistémica del capitalismo, la economía social vuelve a surgir como respuesta. Ante el desempleo, los principales organismos internacionales, gobiernos y el ámbito académico, han incorporado en sus discursos la necesidad de fomento y apoyo al sector de economía social para la generación de empleo y bienestar social de la población, por ejemplo: la Organización Internacional del Trabajo<sup>20</sup>, la Unión Europea (UE), el gobierno español<sup>21</sup>, y centros de estudios (Confederación Empresarial Española de la Economía Social<sup>22</sup>, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa<sup>23</sup>, y la European Research Network<sup>24</sup>).

Desde la periferia y semiperiferia, la Economía Social ha tenido múltiples interpretaciones teóricas y acepciones. Se han identificado dos enfoques teóricos que se detallan a continuación.

1- Un primer enfoque que entiende a la economía social como una solución dentro del sistema capitalista. Este enfoque engloba diferentes propuestas.

a) La economía social es una economía de «pobres para pobres», donde se postulan estrategias, políticas y programas de alivio a la pobreza. La economía social se relaciona con las políticas sociales neoliberales paliativas, asistencialistas y focalizadas. Estos postulados descansan en las teorizaciones del «enfoque de activos», representado por exponentes neoliberales<sup>25</sup>. Los «activos» se consideran cualquier cosa o característica valorable que sea útil, una ventaja (Miller-Adams, 2002). Por ello sostienen que todos somos poseedores de algún activo y la razón por la cual los pobres siguen siendo pobres estaría en que no han usado adecuada y suficientemente sus potencialidades de desarrollo económico. Para

19. Con la publicación el 18 de diciembre de 1989 de una Comunicación de la Comisión al Consejo bajo el título de «Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras».

20. En el año 2009, publicó un trabajo titulado «Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis», argumentando la capacidad de las cooperativas para afrontar la profunda crisis económica y financiera mundial.

21. Véase la mención especial a la economía social en el anteproyecto de la ley de economía sostenible (aprobada el 27 de noviembre de 2009).

22. [http://www.cepes.es/media/docs/Memoria%20CEPES%202008\\_2009.pdf](http://www.cepes.es/media/docs/Memoria%20CEPES%202008_2009.pdf)

23. <http://www.ciriec.es/>; cuyos máximos exponentes son José Luis Monzón, Bernard Thiry y Rafael Chaves.

24. <http://www.emes.net/>; cuyos máximos exponentes son Jean-Louis Laville y Jacques Defourny.

25. Véase Shapiro (2001).



combatir la pobreza, se plantean políticas socioeconómicas que apunten a la generación y distribución de activos entre los individuos más pobres de la sociedad, estas políticas deben ser impulsadas y gestionadas por la sociedad civil. Cabe mencionar que las intervenciones mayoritariamente son propuestas y financiadas por organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, quienes brindan ayuda económica para llevar adelante estas políticas, pero también condicionan los lineamientos de trabajo. Este enfoque no problematiza las causas estructurales de la generación y aumento de la pobreza desde una perspectiva histórica, económica y política.

b- La economía social es interpretada como un sistema de garantías de derechos sociales, con el objetivo de reconstituir espacios propios del Estado de Bienestar. El adelgazamiento del estado y la consecuente abolición del estado de bienestar originaron una importante transformación de la vida social y de las instituciones sociales. En un primer momento, el estado asistencialista fomentó la tercerización de las intervenciones sociales, delegando a terceros (organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, sin fines de lucro, etc.) los servicios sociales no rentables (Grassi, 2003). Así el estado ha pasado a ser una combinación de intervenciones de distintas instituciones (sector público, familia, mercado y el tercer sector). Según Adelantado (2005), este agregado de intervenciones para lograr el bienestar es denominado «welfare mix». En este contexto, muchas políticas económicas y sociales garantistas de derechos sociales también fueron concebidas como economía social.

c- La economía social es interpretada como el fomento y conformación de cooperativas, en la línea del citado primer enfoque pero adaptado a la realidad de cada país. Este enfoque postula a las cooperativas como entidades representativas de la economía social. Defiende los valores y principios cooperativos, como regidores de las actividades económicas y sociales. Velan por los intereses de las cooperativas como forma empresarial y de organización de la producción, comercio y prestación de servicios, poniendo énfasis en la eficiencia y eficacia en la gestión y gerencia de la empresa cooperativa, y en la responsabilidad social cooperativa.

2- El segundo enfoque hace referencia a la economía social como práctica transformadora, emancipadora y que apuntan al desarrollo de «otra economía» alternativa al sistema capitalista. Se complementa la economía con la cualidad «social», entendiendo que *«produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades – generalmente de base territorial, étnica, social o cultural – y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites»* (Coraggio, 2002: 286). Las



prácticas económicas que caracterizan la economía social, contribuyen «a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia o, por extensión, de toda la humanidad» (Coraggio, 2002:287), en contraposición al principio de acumulación de capital y de la erosión de las bases de la vida: el sujeto trabajador/productor y la naturaleza (Hinkelammert y Mora, 2005). Las experiencias de economía social conforman un campo heterogéneo de prácticas, donde las relaciones de trabajo, la distribución de recursos y del producto se organizan fundamentalmente en torno de la reciprocidad, la vida social y las prácticas sociales cotidianas de las comunidades implicadas (Quijano, 2002). Estas prácticas de resistencia del trabajo al capital, se enmarcan actualmente en «organizaciones y prácticas sociales que se presentan a sí mismas como opciones económicas alternativas a la dominante» (Quijano, 2002:). Esta idea es compartida por Singer (2000) que define la «economía solidaria» como «modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, creado y recreado periódicamente por lo que se encuentran (o temen quedarse) marginados del mercado de trabajo». El autor propone una caracterización de la economía solidaria basa en a) principio de unidad entre quienes poseen y usan los medios de producción y distribución, y el principio de la socialización de estos medios, b) modo solidario de producción y distribución, c) practicas basadas en la posesión colectiva de los medios de producción, autogestión y gestión democrática y distribución de ingresos y excedentes según criterios acordados. Según Singer (2000), la economía solidaria apuesta por principios distanciados de la lógica capitalista, aunque se yuxtaponen cuando se considera necesario garantizar las bases de sustento (fuentes de financiamiento, redes de comercialización, asesoría técnico-científica, formación continua de los trabajadores y apoyo institucional y legal). De Sousa Santos y Rodríguez (2005) consideran que existen en el capitalismo experiencias que incluyen formas de concebir y organizar la vida económica basadas en principios no capitalistas y que apuntan a una transformación gradual de las formas económicas de producción, intercambio y consumo existentes. Estas experiencia se basan en 3 principio: a) igualdad, toma de decisiones democrática por los trabajadores, distribución equitativa del ingresos, de los frutos de la producción, b) solidaridad, no basada en competencia feroz, c) protección del medio ambiente. Asimismo, para Guerra (2004), el concepto de «economía social» posee identidad propia y da cuenta de uno de los mayores cambios ocurridos en los últimos años en todo el mundo; la irrupción de experiencias económicas solidarias guiadas por una racionalidad alternativa en el contexto de una fuerte crisis de legitimidad del modelo de desarrollo imperante. En este sentido, la economía social surge, desde este enfoque, ligado con un nuevo horizonte basado en teorías

cuestionadoras del desarrollo y del crecimiento económico, en la sintonía de las propuestas andinas del Vivir Bien o Buen Vivir (Walsh, 2010), o de las tesis de la economía ecológica (Georgescu-Roegen, 1971 y Martínez-Allier, 1999), de la ecología profunda (Naes, 1988), de convivialidad (Ilich, 2006), de decrecimiento (Latouche, 2009).

No ha resultado tarea fácil identificar los distintos enfoques, dado que en la práctica, las nociones y argumentos no pueden clasificarse como compartimentos estancos. En muchos casos encontramos una suerte de sincretismo de los enfoques previamente enunciados. No obstante, el esfuerzo de reordenar y delimitar enfoques tiene el objetivo de reforzar la tesis de que no existe una definición única de economía social. Sumado a ello, se puede decir que esta categoría está impregnada de procesos políticos, sociales, económicos, culturales e históricos, que la determinan. No se puede obviar la epistemología del concepto. A continuación, se analizarán a la luz de los enfoques teóricos propuestos, cuatro casos que intentan reflejar la complejidad del tratamiento de la economía social como campo empírico, teórico y político. El debate en relación a ello, queda abierto.

## Otra economía en América Latina: la Economía Social como sistema transformador

### Eje de las transformaciones, Bolivia y Ecuador. ¿Cambios estructurales o mejora redistributiva?

#### El caso boliviano

Las políticas neoliberales en Bolivia fueron todo un ejemplo de buena práctica por ser llevadas a cabo tal como eran diseñada desde los países centrales. Los resultados ya se han sido mostrado en la sección segunda, y no dejan lugar a ninguna duda. Todos estos retrocesos en las condiciones de vida de la gran mayoría del pueblo boliviano fueron el germen de muchas demandas y movilizaciones<sup>26</sup> en defensa de otros objetivos sociales y económicos. La mayoría de las voces coincidían en un núcleo común: cambiar Bolivia, refundarla. Las demandas de los movimientos sociales giraban en torno a dos grandes ejes vertebradores del nuevo proyecto (Serrano, 2008): 1) nacionalización de los recursos naturales, y 2) una Asamblea Constituyente que elaborara una Nueva Constitución Política

---

26. Por ejemplo, la guerra de la coca a partir de la aprobación de la ley 1008, la guerra del agua en Cochabamba cuando se intentó privatizar tal servicio básico o la guerra del gas en el año 2003.

del Estado (NCPE). Evo Morales llega al gobierno en Diciembre de 2005<sup>27</sup>. En su primer año de mandato, convoca una Asamblea Constituyente, y después de muchas complicaciones y vicisitudes (Serrano, 2008), la propuesta final fue refrendada por el soberano con un 61,43% de los votos, el 25 de Enero del 2009. El nuevo modelo económico boliviano aprobado en la NCPE es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien (Artículo 306, NCPE). Tal propuesta está constituida por diversas formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. La NCPE postula a la economía social y comunitaria como el sistema económico responsable del interés individual en complemento con el Vivir Bien colectivo (apartado III del artículo 306).

El concepto de economía social, en este escenario, se encuentra ligado fuertemente a lo comunitario sin que podamos determinar con precisión qué hace referencia un término u otro. La economía social y comunitaria se convierte en un pilar central de la nueva organización económica, queriendo así superar el sistema económico colonial, neocolonial y neoliberal. El Estado retoma un papel más protagónico en la economía para ajustar los desequilibrios ya existentes, con el desafío de propulsar esa economía social y comunitaria en todas las relaciones económicas para el Vivir Bien del pueblo boliviano (Morales y otros, 2008). El Estado reconoce, respeta, protege y promueve la organización económica comunitaria, que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y la visión de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas. Se prioriza el apoyo a la organización de estructuras asociativas de pequeños productores, urbanos y rurales, y promueve el desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país. El Estado protege y fomenta a las organizaciones económicas campesinas y las asociaciones de pequeños productores y artesanos como alternativas solidarias y recíprocas (artículo 334 de NCPE). Por tanto, el Estado juega un papel clave para cambiar el régimen de acumulación, asentando las bases de la democratización de los medios de producción, y a su vez, llevando a cabo políticas de redistribución que lo facilite. El rol del Estado no es redistribuir lo que el mercado no asigna; al contrario, es el ámbito del pacto social para convertirse en el principal promotor del Vivir Bien y en el agente distribuidor de la riqueza, y de los medios de producción para alcanzarla (Serrano, 2009). El Estado es el responsable de conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana, y además participa en la

---

27. Ganó las elecciones por mayoría absoluta (53,74 % del total de votos), con el MAS-IPSP (Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos). Esta fue la segunda vez que se presentaba como candidato presidencial; anteriormente lo había hecho como diputado habiendo ganado en su circunscripción.

economía mediante la producción directa de bienes y servicios económicos y sociales (Serrano, 2008).

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) en Bolivia también proyecta un nuevo Estado social comunitario con aspiraciones de cambio en función del Vivir Bien. Este plan manifiesta claramente cómo la economía social es entendida como instrumento básico económico para alcanzar metas distintas del crecimiento económico y otros indicadores desarrollistas más ortodoxo. En cuanto al tercer apartado correspondiente a una Bolivia Digna, cabe destacar la propuesta de desarrollo social que implica la resignificación de la concepción de la protección social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales. En el nuevo modelo económico social, comunitario y productivo (2010-2015) vuelve a surgir el término de lo social y lo comunitario como base de la transformación estructural del sistema económico, poniéndose énfasis en la industrialización de los recursos naturales, la profundización de las políticas redistributivas, el apoyo al sector productivo e incremento de la inversión pública. La nueva propuesta económica no menciona explícitamente a principios como la eficiencia, la productividad, la creación de riqueza y el crecimiento económico. Se apuesta por una nueva Economía Social Comunitaria que tiene como principios fundamentales: reciprocidad, solidaridad, complementariedad, sustentabilidad, equilibrio y justicia. En esta nueva organización económica los modos de producción comunitaria conviven con lo público y la iniciativa privada, y con lo social corporativo. La nueva política económica pretende invertir la matriz productiva vigente, con el objetivo de lograr un Vivir Bien de todos. Se trata de fortalecer los sectores productivos «más equitativos en la generación de ingresos» en detrimento de sectores muy concentrados.

La política económica pretende diversificar la matriz productiva, cambiando el actual patrón primario exportador, caracterizado por una fuerte dependencia de las materias primas sin valor agregado, y a veces, importando el producto acabado a partir de la misma materia prima. Sólo se ha dado el primer paso para conseguir ir más allá de la economía del gas (Gray, 2005) con el Decreto Supremo del proceso de Nacionalización del Gas que ha permitido obtener importantes ingresos derivados de éstos. No obstante, existen dos fuertes tensiones aún por resolver: a) la industrialización de la materia prima (gas y litio fundamentalmente), y b) la excesiva extracción como base para un modelo orientado al Vivir Bien que sostiene la armonía con la naturaleza con valor primordial.

Los resultados de estos cuatro años de otras políticas económicas han sido satisfactorios, aunque aún restan mejoras, y sobre todo, cambios estructurales. A pesar de que el crecimiento dejó de ser objetivo sobre papel en la última constitución y en el primer Plan Nacional de Desarrollo,

en los últimos cuatro años, la economía boliviana ha crecido más que en las últimas tres décadas (Weisbrot y otros, 2009). Por su parte, la mayor intervención del Estado se puede observar especialmente en la política fiscal, que ha incrementado los ingresos del Estado a partir de una mejor gestión de la bonanza internacional derivada del precio del gas. Desde el año 2004, los ingresos del gobierno han aumentado casi 20 puntos porcentuales del PIB. La mejora en los ingresos derivados de renta interna ha sido escasa. Desde el año 1956, Bolivia no disfrutaba de un superávit fiscal. En el año 2006, primer año de gestión del gobierno de Evo Morales, Bolivia tuvo un superávit fiscal de 4,6 del PIB (Fundación Milenio, 2007). Lo mismo sucedió en los años posteriores, salvo en el año 2009 (entrando en déficit para contrarrestar los efectos de la recesión mundial, (Weisbrot y otros, (2009)). Este superávit de los últimos años (2005 a 2008) contrasta en un país donde todavía hay mucho por solucionar, y sin embargo, se ha optado por acatar en parte el dogma del superávit presupuestario. Mucho de lo sucedido en política fiscal se explica por el nuevo decreto sobre el proceso de nacionalización de los hidrocarburos; en el año 2004, los ingresos de éstos suponían el 5,6% del PIB, y en el último cuatrimestre del 2008 ya representaba el 25,7%. En materia estrictamente tributaria, no ha tenido lugar ninguna reforma que permita ajustar los viejos impuestos a los nuevos principios constitucionales en esta materia, y que contribuya a disponer de mecanismos de redistribución más eficaces y equitativos. Sí resulta destacable la reducción de la deuda pública del 70% del PIB a fines del año 2004 hasta el 35% del PIB para finales del 2006 (Weisbrot y Sandoval, 2007), sin la necesidad de reducir el gasto público durante ese periodo.

Dada las deterioradas condiciones de vida de la población boliviana como resultado de políticas neoliberales, el corto plazo ha exigido poner en prácticas una batería de políticas propias del Estado de Bienestar siguiendo los dogmas de un keynesianismo ortodoxo que respeta las cuestiones distributivas. Entre ellas, cabe destacar:

a) el Bono Juancito Pinto para niños: el decreto supremo 28.899, del 26 de octubre de 2006, promulgó este bono como una ayuda económica escolar para los niños. De acuerdo con el artículo 2 de este decreto, el beneficio debe ser distribuido en dos cuotas, cada una de 100 Bolivianos (unos 15 dólares). El primer pago corresponde a inicios de la gestión escolar y el segundo al cierre de la gestión. Este bono Juancito Pinto es concebido como subsidio a la permanencia escolar, que servirá para mejorar las condiciones de vida de la niñez y sería ejecutado con recursos generados por la nacionalización de los hidrocarburos y administrados por una unidad especial del Ministerio de Planificación.



b) la Renta Dignidad para ancianos; a finales del año 2007, el gobierno del MAS aprobó este programa con el fin de otorgar una pensión vitalicia a las personas mayores de 60 años. Algo más que necesario teniendo en cuenta que Bolivia ocupa el penúltimo lugar de esperanza de vida en Latinoamérica (OMS, 2007). El nuevo programa Renta Dignidad permite que los mayores de 60 años que tengan un ingreso mensual reciban 1.800 bolivianos anuales (alrededor de 260 dólares), en tanto que aquellos que no perciban una renta de jubilación podrán contar con 2.400 bolivianos cada año (unos 350 dólares). El beneficio se ha comenzado a recibir desde el 1 de febrero de 2008.

c) el Bono Juana Azurduy de Padilla para embarazadas; implementado el 1 Mayo del 2009. Tiene como objetivo reducir los índices de mortalidad materno infantil. Se puso en marcha con el registro de las embarazadas y los niños menores de un año en todos los centros de salud del país, y se trata que durante el proceso prenatal, se entrega 50 bolivianos por cada uno de cuatro controles, luego, se apoya en el parto con 120 bolivianos, y finalmente, se recibe cada dos meses 125 bolivianos para la alimentación de la criatura hasta los dos años de edad.

En este mismo sentido, aparece el nuevo Plan Vida –anunciado por el gobierno- para erradicar la extrema pobreza en el país, que supone un presupuesto de 2.900 millones de dólares que será distribuido en soberanía alimentaria, en servicios sociales y en servicios básicos. Mucho se ha hecho en materia de aumento de cobertura de electricidad (del 68 al 80%) y de alcantarillado (del 45 al 50%). Importantes son los avances en educación mediante el programa de alfabetización Yo Sí Puedo que logró resultados muy positivos. En materia sanitaria, también ha habido un importante incremento de las partidas sanitarias, creación de muchos hospitales nuevos, nuevos tratamiento para enfermedades.

Todos estos programas han sido creados en aras de paliar dificultades en el corto plazo. No obstante, este objetivo no debe descuidar los problemas estructurales a medio y largo plazo. Pero mucho queda por hacer. Por ejemplo, la distribución de algunos medios de producción; entre ellos, algo tan esencial en la economía boliviana como es la tierra. En Bolivia, este factor está extremadamente mal distribuido; 100 familias tiene un total de 25 millones de hectáreas (PNUD, 2005)<sup>28</sup>. Frente a este desigual panorama, a mitad de Noviembre del año 2006, tuvo lugar otro suceso no menos importante en este camino de cambios: las modificaciones de la Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria que pretendía fundamentalmente: a) regular de manera justa y equitativa los procesos

28. Dicho de otro modo, según el informe del año 2008 de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Bolivia, los latifundistas (5% de la población) ostentan el 89 por ciento de las tierras, los medianos propietarios (15%) son dueños del 8% y los pequeños productores (80%) poseen tan sólo el 3% de las tierras.



de reagrupamiento y redistribución de la tierra, b) corregir y agilizar el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, y c) tramitar rápidamente la personalidad jurídica de las comunidades indígenas campesinas. Este cambio no suponía la expropiación a los latifundios como muchos escribieron, sino que revertían socialmente los latifundios improductivos, lo cual suponía que muchos pequeños campesinos pudieran aprovechar colectivamente tierras ociosas. Es algo a medio camino para una verdadera democratización de los medios de producción.

No se puede dejar de encomiar el esfuerzo por establecer un nuevo horizonte económico en cuanto al rol del Estado, a la soberanía alimentaria, a la soberanía energética y a otros objetivos alejados del convencional crecimiento económico. No obstante, la nueva organización económica no sólo debe ser un garante de muchos derechos básicos universales, sino que ha de incorporar otros aspectos adicionales, que sí representen un quiebre con el régimen de acumulación, y que además, supongan una importante nueva relación con la naturaleza, en mayor armonía y equilibrio. A pesar de las grandilocuentes declaraciones a favor de otra economía hacia el Vivir Bien, hasta el momento, los cambios de facto en cuanto a políticas económicas desempeñadas son extremadamente tibios. Se pueden destacar algunas medidas que permiten confeccionar un Estado más protagónico, pero aún falta profundizar en el cambio en las relaciones de los medios de producción y en otras estructuras económicas. Se ha apostado por políticas asistencialistas, que si bien son necesarias en el corto plazo debido a las deficitarias condiciones actuales de vida de gran parte de la población boliviana, aún no supone ninguna ruptura estructural con el capitalismo, ni ayudan a introducir la lógica de la economía social comunitaria bajo el enfoque teórico más transformador.

No resulta tarea sencilla cambiar en un periodo tan cortoplacista las estructuras derivadas de la historia acumulada de colonialismo y neocolonialismo. Por ello, después de haber vuelto a ganar las elecciones en Diciembre de 2009<sup>29</sup>, los próximos años serán decisivos para trasladar los ejes de la economía hacia ese modelo social comunitario, pero entendido éste desde la teoría de transformación estructural.

## El caso ecuatoriano

En el año 2005, Ecuador se enfrentaba a una situación difícil: una re-primarización de la economía, escasa inversión productiva, una competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, ineficacia de

---

29. Con un amplio respaldo de más del 60% en las presidenciales y dos tercios en la Asamblea Plurinacional.

un sistema tributario con una alta dependencia de los recursos naturales, y un elevado nivel de desigualdad y de pobreza. Rompiendo con la vieja «partidocracia», Rafael Correa y Alianza País ganaron las elecciones presidenciales a fines de 2006, con una plataforma política denominada Revolución Ciudadana, dando un nuevo paso en el camino de derrotar la larga noche neoliberal<sup>30</sup>. Las desigualdades en Ecuador han tenido históricamente su sustento en las constituciones que han excluido sistemáticamente a una importante cuota de la población (Ramirez, 2008), y por ello, de inmediato, el nuevo gobierno convocó una Asamblea Constituyente, dando lugar una nueva Carta Magna que contó con el respaldo del 64% de la población.

Así el pueblo refrendó el deseo de transformación estructural del Estado y del modelo de desarrollo. En este nuevo periodo, el crecimiento deja de ser objetivo en si mismo e incluso es cuestionado como medio idóneo para alcanzar el objetivo del Buen Vivir. El Estado recobra un protagonismo clave en el cambio de las relaciones económicas. La nueva Constitución recoge la implantación de una economía social y solidaria (artículo 281) como base para la transformación estructural. La propuesta del sistema económico social y solidario reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada de la sociedad, en armonía con la naturaleza, y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Asimismo, se reconoce a la economía popular y solidaria como parte del sistema económico. El proyecto ley de economía popular y solidaria (y del sector financiero popular y solidario) concreta la estrategia de política económica para este sector, pero aún visto de manera parcial, y no integralmente. Cabe preguntarse si esta futura ley tiende a la transformación de las estructuras, o si acabará llevando a la economía social (popular y solidaria) a la marginalidad. De ello, dependerá en gran medida el acompañamiento y complementariedad de las demás políticas en el resto de sectores en la economía, y comprobar si existe concordancia con los objetivos marcados en la nueva Constitución.

En este sentido, un hecho resaltable es que el nuevo Plan ya no se llamará «de Desarrollo», sino que será revertido por el nuevo horizonte constitucional, el Buen Vivir, marcando un punto de inflexión después de tantos años apegados al paradigma desarrollista. El Plan Nacional para el Buen Vivir que pretende asentar las bases para un cambio en el régimen de acumulación, y favorecer la distribución y redistribución de los medios de producción que conlleve a una nueva economía, Social y Solidaria, no entendida como algo marginal y focalizada para unos pocos, sino como la base de la nueva estructura de las relaciones económicas. Este nuevo plan

---

30. Estas fueron las palabras de Rafael Correa el mismo día de su investidura.

se sustenta en un Estado Plurinacional y promueve la participación social y el poder ciudadano. Proyecta las bases de un Ecuador post petrolero y post agro exportador para realmente gozar de una triple dimensión de la soberanía: alimentaria, energética y tributaria. Esto evitaría en gran medida los efectos derivados de la volatilidad internacional de muchas variables, así como los males de la enfermedad holandesa<sup>31</sup>. Aún cabe verificar si éste será el verdadero trampolín para quebrar absolutamente el anterior modelo económico, que permita más integralmente, y no de manera parcial, poner en marcha un nuevo régimen orientado al Buen Vivir con otra Economía, Social y Solidaria. De esta manera se pueden examinar qué políticas económicas se han ejecutados, y cómo éstas contribuyen a generar otra organización económica social más transformadora.

La presencia del estado en la economía se ha hecho notar en los últimos años con la llegada de las nuevas políticas económicas abandonando las prácticas neoliberales. En el año 2009, el sector público no financiero acumuló ingresos por 18.372 millones de dólares, lo que representa un importante aumento desde el año 2006. Aunque ha habido una contracción al año anterior debido a la caída del precio del petróleo<sup>32</sup>, cabe resaltar el incremento de los ingresos no petroleros. Este hecho muestra el adecuado camino para ir abandonando la senda de dependencia extractivista de los últimos años. El sector público aumenta su dimensión ganando soberanía tributaria: la presión fiscal ha aumentado desde 11,9% en el año 2006 a 14,8% en el año 2009 (FLACSO, 2010). En este mismo sentido, no sólo se ha incrementado la capacidad recaudatoria sino que también se mejora su progresividad y su impacto redistributivo, fundamentalmente a partir de la ley de equidad tributaria<sup>33</sup>. Esta ley ha cambiado sustancialmente los principales impuestos en Ecuador, donde se planteó una nueva estructura del impuesto sobre la renta personal más progresivo en cuanto a tramos y no muy equitativo en cuanto a gastos deducibles, y un aumento de los impuestos indirectos fundamentalmente a partir de los cambios en el impuesto de consumo específico. Este aumento de capacidad recaudatoria ha ido acompañado de una leve mejora en la progresividad aunque aún resta suficiente margen de maniobra para mejorar la justicia impositiva bajo su principio de capacidad de pago. La actual distribución del ingreso (de personas y de las empresas) permite seguir aumentando la presión fiscal sin que sea contraproducente para los sectores económicos prioritarios,

31. La enfermedad holandesa puede ser definida como la apreciación del tipo de cambio real como consecuencia del ingreso de grandes cantidades de divisas por la irrupción de un producto de exportación no basado en incrementos de productividad (habitualmente, un recurso natural no renovable). Véase Pereira y otros (2009).

32. Cayeron los ingresos petroleros en 39,9% en el año 2009 respecto al año 2008.

33. Aprobada el 28 de diciembre del 2007 —en la versión de Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador— en el seno de la Asamblea Constituyente.

evitando así la dependencia excesiva de los ingresos públicos de los recursos naturales, bajo el principio constitucional de progresividad.

Este aumento de ingresos públicos ha permitido otra forma de hacer política social, sin cambios estructurales pero sí incrementando las cantidades asignadas en cuanto a programas y personas. El gasto social ha pasado de 4,5% entre los años 2001 y 2006, al 8,4% en el año 2009. Los programas sociales que contempla el presupuesto sectorial de bienestar social son: Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), el Programa Aliméntate Ecuador (PAE), y el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Los tres programas representan el 70,3% del total sectorial. En el presupuesto sectorial de educación, un rubro importante es el de infraestructura escolar y los programas Hilando el Desarrollo. El Bono de Desarrollo humano sigue siendo el programa estelar, lo cual no parece ser una medida muy distinta a lo que venía haciéndose en este terreno, a pesar de algunos cambios. En el 2007 su transferencia fue condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa de Protección Social para las madres, sin condicionalidad alguna para adultos mayores y personas con discapacidad. Este programa tiene como objetivo mejorar la alimentación, salud y educación en los hogares que se ubican en los quintiles primero y segundo de pobreza. Esta tipología de programas podría ser considerada dentro del enfoque teórico primero para los países periféricos, es decir, políticas focalizadas para pobres. A pesar de su necesidad, esta política no puede ser eje de una transformación económica. Una economía social como propuesta alternativa no puede tener como objetivo incrementar este tipo de ayudas, sino realizar los cambios estructurales para que éstas no sean más necesarias (Serrano y Acosta, 2009).

En materia productiva, la política económica pretende llevar a cabo un importante giro para robustecer el mercado interno y el aparato productivo doméstico, y acorde a esto, tener una estrategia de inserción en el mercado mundial priorizando los esfuerzos de integración regional (reciente entrada en el ALBA). En esta línea, las nuevas políticas económicas se replantean como una estrategia que contemple tanto la sustitución de importaciones, como la diversificación (en productos y en destino) y también la sustitución de las exportaciones tradicionales, sobre todo aquellas propias de una economía extractivista (Serrano y Acosta, 2009). Para ello, no hay lugar para volver a abrirse al exterior sin condiciones (o con condiciones desde afuera) derivados de otro cualquier tratado de libre comercio (sea estadounidense o europeo tal como sucede en el Acuerdo de Asociación entre CAN y UE).

El nuevo régimen económico defiende sin titubeos la soberanía alimentaria en el nuevo texto constitucional. Si bien ésta se tradujo en una nueva ley que ha seguido confiando en los latifundistas y agro exportadores

ubsidiándolos y proporcionándoles más facilidades fiscales. Con relación a la tierra, aún resta por acometer una verdadera democratización de dicho factor productivo. La revolución ciudadana todavía no ha enfretando a ningún cambio en la distribución agraria, algo que resulta crucial para una verdadera transformación del modelo económico debido a que según el Censo Agropecuario del año 2002, las propiedades de menos de una hectárea representan el 30% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPAs) y controlan el 0,78% del total de las hectáreas, mientras que en el otro extremo, apenas el 2.3% de las UPAs (propiedades de más de 100 has) controlan por sí solas el 42,57% del total de la tierra. Respecto al agua, sucede algo similar<sup>34</sup>, aunque este es un tema abordado en la nueva ley de Aguas, que pretende realmente democratizar mucho más el acceso a este bien básico. La soberanía energética está en camino; se pretende un cambio de la matriz energética con mayor importancia de la energía hidroeléctrica, pero aún resta varios desafíos, entre lo que más destaca es tener la energía necesaria para la demanda interna, así como satisfacer la demanda nacional de derivados de petróleo con la refinación interna importaciones muy caras. En cuanto al medio ambiente, Ecuador ha avanzado mucho con la constitucionalización de los derechos de la naturaleza (Gudynas, 2009). Por ejemplo, la propuesta Yasuni-ITT, que busca dejar el crudo en tierra a cambio de una compensación internacional. Esta iniciativa ofrece al país una oportunidad inédita para ejercer un liderazgo internacional en la lucha contra el cambio climático (Acosta y otros, 2009). No obstante, aún falta profundizar sobre la política de minas y de otros recursos naturales en consonancia con ese objetivo de armonía con la naturaleza que debe orientar a esa otra economía. El equilibrio entre las necesidades cortoplacistas, el cambio estructural de modelo productivo y la armonía con la naturaleza no es una labor sencilla en la construcción de esa otra economía. Además, se requiere tiempo, correlación positiva de fuerzas internas y condiciones geopolíticas favorables para ello, lo cuál no siempre se dispone simultáneamente en una misma dirección.

---

34. La población campesina e indígena que cuenta con sistemas comunales de riego representa el 86% de UPA, pero sólo tiene el 22% de área regada y accede al 13% del caudal, mientras que el sector privado constituye el 1% de UPAs, concentrando el 64% del caudal. El acceso desigual al agua es una de las causas de la inequidad social.



## Otras versiones, Argentina y Brasil. ¿Reforma o continuidad?

### El caso argentino

Hacia fines del año 2001, se produce en Argentina una de las crisis sociales, económicas y políticas más profundas de su historia, cuyas consecuencias fueron: destitución del gobierno de Fernando de la Rúa, saqueos y ollas populares<sup>35</sup>, conformación de asambleas barriales, «cacerolazos»<sup>36</sup>, aumento del desempleo, de la pobreza y de la indigencia, precarización de las condiciones de trabajo, etc. Luego de cinco presidentes en una semana, el 2 de enero de 2002 Eduardo Duhalde fue elegido por la Asamblea Legislativa para asumir como presidente. En mayo de 2003 se celebran elecciones democráticas que llevan a Néstor Kirchner al gobierno, con una posición discursiva crítica al «modelo de ajuste». Plantea la necesidad de desarrollar el propio «proyecto nacional para refundar la Patria» como estrategia «alternativa» a las políticas de ajuste, basado en la reconstrucción de un capitalismo nacional con fuerte presencia del Estado como sujeto activo.

Las políticas económicas adoptadas en el gobierno de Néstor Kirchner, con continuidad en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, tuvieron como ejes centrales la adopción de un tipo de cambio real competitivo y estable, superávit fiscal y superávit en la cuenta corriente del balance de pagos, acompañado por políticas monetarias para evitar la apreciación del tipo de cambio real y acumular reservas (Damill y Frenkel, 2009). Estos aspectos tuvieron una repercusión importante en la competitividad de las exportaciones argentinas. Se suma a ello, un contexto internacional favorable por el aumento de los precios de los productos exportables. En materia de política fiscal, en el año 2005, se llevó adelante la reestructuración parcial de la deuda pública que había entrado en default a fines de 2001, disminuyendo el compromiso de pago de intereses y el monto de capital que se adeuda. Por otro lado, aumenta el gasto público en materia de transferencias al sector privado y público, traducidos en subsidios y préstamos (Damill y Fenkel, 2009). También se incorporaron nuevas medidas tributarias en materia de impuestos a las exportaciones, dirigidas a las actividades agroexportadoras e hidrocarburos, con aumento de las alícuotas de los principales productos exportados, sumado al establecimiento de un sistema de retenciones móviles para exportaciones de petróleo y nafta. Por último, se llevaron adelante transformaciones en

---

35. Los saqueos y las ollas populares son modalidades de acción colectiva desarrollada particularmente en el Gran Buenos Aires en momentos de profunda crisis.

36. El «cacerolazo» fue una modalidad de protesta surgida con la crisis de 2001, llevada adelante por vecinos con distintos propósitos.



materia de seguridad social. En primer lugar, se instrumentó un plan de inclusión previsional, que otorgó una prestación previsional a 1,4 millones de personas que no cumplían con los requisitos de percibir la prestación (Damill y Fenkel, 2009). En segundo lugar, se dispuso el traspaso de todos los aportantes desde el segmento privado de capitalización al estatal, por medio de la Ley 26.222 de Libre Opción Jubilatoria.

En materia de políticas de generación de trabajo y las políticas sociales, el discurso desde la asunción de Néstor Kirchner hasta la actualidad, se ha contrapuesto a las políticas focalizadas y asistencialistas, procurando superar los «*programas sociales enlatados con una lógica compensatoria*», y centrándose en la revalorización y centralidad del trabajo, y la mejora en el ingreso de los trabajadores.

Así, el conjunto de medidas adoptadas tuvieron un impacto positivo en la producción hasta el año 2006, que derivó en un crecimiento sostenido del PIB y de la inversión, con su consiguiente impacto positivo en los niveles de empleo y reducción de la subocupación, recomposición de los salarios reales, reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. En este nuevo escenario, la economía social se posiciona como tema de discusión en las políticas sociales del Estado, por medio del Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra», cuya finalidad principal es promover la inclusión social a partir de la generación de empleo, el mejoramiento de la calidad de vida de las familias, el desarrollo de la participación en espacios comunitarios, espacios asociativos y redes, la mejora del ingreso de la población vulnerable y el fortalecimiento de las organizaciones públicas y privadas. En el año 2006 se constituye la Comisión Nacional de Microcréditos (CO. NA. MI), por medio de la Ley N° 26.117 titulada de «Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social», con un capital inicial denominado Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito de \$ 100.000.000 pesos argentinos (USD 32.347.908).

Otras políticas que contemplan a la economía social y solidaria son las siguientes:

a) El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, lleva adelante diversos Programas de asistencia, de formación, de ayuda financiera, de educación y capacitación, dirigidos a cooperativas y mutuales.

b) En el año 2003, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, lanza el Programa Federal de Emergencia Habitacional por medio de cooperativas de trabajo con la finalidad de atender el déficit habitacional en relación al acceso a vivienda y servicios públicos, y por otro lado, generar la inclusión laboral de los trabajadores y la progresiva eliminación de los Planes Sociales.

c) El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), lleva adelante acciones de asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas, cuyo objetivo es promover el desarrollo sustentable de estas organizaciones a través de la transferencia de tecnologías y herramientas que aporten al proceso productivo.

d) El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), lleva adelante instancias de capacitación y formación en economía social, para el sector de agricultura familiar.

e) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), desde el año 2003, desarrolla programas que tienen como finalidad fomentar la creación de proyectos productivos de carácter asociativo<sup>37</sup>, particularmente para trabajadores desocupados que perciben el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (subsidio de 150 pesos argentinos/USD 40), con la finalidad de disminuir la cantidad de beneficiarios y beneficiaras de este Plan. Entre ellos se encuentra el Programa Trabajo Autogestionado que brinda apoyo técnico, económico y financiero para empresas recuperadas por los trabajadores, en funcionamiento o en proceso de reactivación. También está contemplada la asistencia a cooperativas de trabajo, de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral.

f) En agosto de 2009, se lanzó el Plan de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social, conocido como «Argentina Trabaja», que contempla la creación de 100.000 puestos de trabajo por medio de la conformación de cooperativas<sup>38</sup> de trabajo. En una primera etapa se asignaron 1.500 millones de pesos argentinos (USD 404.419.496) y está destinado a: barrios, villas, comunidades, aglomerados urbanos de alta vulnerabilidad social, ubicados en el Conurbano Bonaerense<sup>39</sup>. Las actividades que contempla el financiamiento son: trabajo comunitario, trabajo de construcción de viviendas e infraestructura y trabajo de reparación de escuelas, centros comunitarios, colegios y viviendas. El Plan intenta complementar acciones entre los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Trabajo (capacitación laboral) y Salud (atención de cuestiones sanitarias).

La economía social es un nuevo eje de las intervenciones estatales en Argentina. No obstante, esta otra economía no se inserta en las directrices del Ministerio de Economía, y acaban siendo relegadas a otros espacios secundarios de la estructura institucional del estado. La mayoría de los programas y políticas se enmarcan en el Ministerio de Desarrollo Social.

37. Programa Herramientas por Trabajo, Programa de Inserción laboral Línea Promoción del Autoempleo, Seguro de Capacitación y Empleo.

38. Las cooperativas contemplan 60 integrantes y el ingreso que se percibe por participar es de \$1200 pesos argentinos/USD 316 mensuales.

39. El Conurbano Bonaerense es la región que rodea a la Ciudad de Buenos Aires.

Esto no permite aseverar que la nueva estrategia económica se nucléa en la economía social, sino que ésta supone más un paliativo en situaciones coyunturales. Por otro lado, las políticas de empleo y sociales que también ocupan a la economía social, lo hacen desde el fomento del cooperativismo y mutualismo, posicionamiento que se asocia con el cooperativismo tradicional de fuerte tradición europea. El financiamiento de muchos de estos programas son prestamos o donaciones condicionadas de organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, BID, etc), lo cual, en muchas ocasiones, dificulta la ejecución de las políticas públicas.

La economía social en Argentina sigue siendo un sector aislado, y no articulado con el resto de sectores de la economía, Ha tomado especial relevancia en las políticas públicas, pero no de manera transversal ni estructural.

## Brasil

En el año 1999, durante el gobierno de Cardoso, Brasil sufrió una importante crisis que profundiza el deterioro de los indicadores sociales y muestra el agotamiento de las políticas de estabilización promulgadas por el modelo neoliberal para la prevención de desequilibrios macroeconómicos. Luego de varias elecciones fallidas, en el año 2002 el Partido de los Trabajadores (PT)<sup>40</sup> venció en segunda vuelta las elecciones generales celebradas en ese mismo año. Así en enero de 2003, el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, con una larga trayectoria como dirigente del movimiento obrero metalúrgico, asumió su primer gobierno generando grandes expectativas, particularmente en las organizaciones sociales del país y en gran parte de la región del cono sur. Heredó un país en una difícil situación, inmerso en una «crisis de credibilidad» para con los acreedores internos y externos (Moreira y da Silva, 2004) y con altos índices de pobreza e indigencia, desempleo y condiciones de trabajo precarias, inequitativa distribución de la riqueza, significativa concentración de la tierra y parte importante de la población excluida de los sistemas de educación, salud y seguridad social.

Frente a este escenario, el nuevo gobierno pretende llevar a cabo otra política económica que tiene como objetivo central la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido del PIB y control de la inflación, aumento de beneficios a la inversión nacional y extranjera, superávit de balanza comercial, y apoyo a la industria nacional y al comercio industrial.

---

40. El Partido de los Trabajadores (PT) se fundó en el año 1980, aunque su surgimiento data del período de la dictadura militar que duró de 1964 a 1985. El PT se caracterizó desde su conformación por nuclear a movimientos sindicales, movimientos sociales, movimientos estudiantiles, intelectuales de izquierda marxista, movimientos de base de la iglesia y católicos de la Teología de la Liberación, provenientes de los ámbitos rural y urbano.

Se implementa una política monetaria basada en un tipo de cambio flexible, que fomente de entrada de capitales e inversión extranjera atraídas por altas tasas de interés (generando una fuerte dependencia externa): Otro objetivo ha sido el pago de las obligaciones de deuda externa que ha limitado los gastos públicos y respeto por los acuerdos con el FMI y BM.

En materia de atención de problemas sociales, el gobierno de Lula asume un país socialmente muy desigual, donde parte importante de su población no llegaba a cubrir las necesidades alimentarias. Uno de los programas centrales es la Estrategia Hambre Cero/Fome Zero cuyo objetivo es asegurar el derecho a la alimentación adecuada de aquellas personas con dificultades de acceso a los alimentos. Esta estrategia se desarrolla a través de cuatro ejes articuladores: 1 - acceso a los alimentos, 2 - fortalecimiento de la agricultura familiar, 3 - generación de ingresos, 4 - articulación, movilización y control social. El primero, está compuesto por el Programa Bolsa Familia, Alimentación Escolar, Alimentación para grupos especiales, Agricultura urbana/Huertas comunitarias, etc. El segundo, Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar, Seguro de Agricultura Familiar, Programa de adquisición de alimentos para la Agricultura familiar, etc. El tercero, Cualificación social y profesional, Economía Solidaria e Inclusión Productiva, Microcrédito productivo orientado, etc. Cuarto y último, Centros de referencias de asistencia social, capacitación de agentes públicos y sociales, Consejos de área social, etc. Los Programas de Transferencia de Rentas, de Asistencia Social y Seguridad Alimentaria llegan a un total de 82 millones de habitantes (aproximadamente el 50% de la población total), con una asignación de recursos de 39 billones de reales (21,4 billones de USD).

En este marco, ¿qué rol ha jugado la economía solidaria? En materia de generación de trabajo y políticas sociales, las experiencias de la economía solidaria (cooperativas de trabajo, asociación de productores, empresas recuperadas, etc.) cumplen un rol central.

El Foro Social Mundial (FSM) llevado adelante desde el año 2001, fue un punto de inflexión como ámbito de encuentro y articulación entre experiencias de economía solidaria, organizaciones sociales y movimientos sociales de Brasil y de otros países de la región. No obstante, la discusión en torno a la economía solidaria estuvo presente al interior del PT desde los años '90, de la mano de Paul Singer.

Entre el año 2000 y 2003, se llevan adelanten tres Plenarias Nacionales de Economía Solidaria, que dan nacimiento al Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)<sup>41</sup> (Arruda, 2003), donde se eleva un documento al

41. Entre los actores que conforman el Movimiento de Economía Solidaria se encuentran (FBES, 2006): emprendimientos solidarios (cooperativas, empresas recuperadas, fondos solidarios y rotatorios de crédito, asociaciones populares, etc.), entidades de asesoría y fomento (ONGs, universidades, etc.); gestores públicos (representantes gobierno federal, estadual y municipal). EL FBES

reciente Presidente Lula, solicitando la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) (FBES, 2006; Democracia Socialista, 2009)

La SENAES surge en el Ministerio de Trabajo y Empleo en junio de 2003. Los objetivos de su creación fueron el fomento, organización y viabilización de la sostenibilidad de las actividades enmarcadas en la economía solidaria a nivel nacional, por medio del apoyo a la generación de trabajo e ingresos, la inclusión social y la promoción del desarrollo justo y solidario. Las actividades de mayor relevancia son (SENAES, 2009):

- Avanzar en el marco jurídico de las cooperativas de trabajo y cooperativismo en general.
- Capacitación: cualificación profesional en cadenas de producción de artesanías, agroecología, metalúrgica, confecciones, apicultura, piscicultura, fruticultura, recolección y reciclado de residuos, gestión de políticas públicas federales, estatales y municipales (uno de los proyectos relevantes fue Brasil Local); apoyo a incubadoras universitarias de emprendimientos asociativos a nivel federal; apoyo y fortalecimiento de redes de cooperación; apoyo a la recuperación de empresa por parte de sus trabajadores autogestionarios.
- Acceso a mercados: acuerdos con distintas instituciones para la generación de y trabajo e ingresos; apoyo a emprendimientos para la mejora de la producción y la organización de la comercialización; organización de ferias, exposiciones, centros de comercialización y mercados solidarios.
- Acceso a capital: programas de apoyo a proyectos productivos solidarios, conjuntamente con otras entidades y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate a la pobreza; proyecto de apoyo a Bancos Comunitarios, trabajo conjunto con otras entidades.

La SENAES y el FBES llevan años de tareas sin interrupción, aunque su desarrollo no ha sido fácil. Si bien ambas instituciones han trabajado articuladamente, no hay un trabajo en red con el Ministerio de Economía, el Ministerio de Medioambiente, con los cuales han tenido algunas tensiones por la ejecución de políticas contrapuestas. Pese a las dificultades mencionadas, las políticas de fomento y apoyo a la economía solidaria han crecido notoriamente. En el año 2006 se creó el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) como órgano oficial del gobierno federal, que nuclea a los movimientos sociales, los emprendimientos económicos

---

representa un espacio nacional de articulación, debates, elaboración de estrategias y movilización del movimiento de Economía Solidaria en Brasil. Tiene relación directa con distintos ámbitos gubernamentales (federal, estatal y municipal) a través de la Coordinación Nacional y de los Foros Estatales y Municipales; también, realiza trabajos conjuntos con entidades, redes y articulaciones nacionales e internacionales (FBES, 2006)



sociales y los órganos del gobierno, con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas públicas que contribuyan al desarrollo de la economía solidaria.

Hasta aquí se mencionan aquellos aspectos relativos a la institucionalidad que adquirió la economía solidaria en Brasil, que a diferencia de otros países de Latinoamérica, superó la instancia de invisibilización y marginalidad, y se transformó en un sector que ha podido dialogar con distintas instancias gubernamentales para disputar recursos y acciones tendientes a su sostenibilidad. Se puede afirmar que en el caso brasileño, la economía solidaria se enmarca en las dos corrientes propuestas en el apartado tercero. Por un lado, el lugar que le asigna el gobierno como solución dentro del sistema capitalista, donde por una parte, cumple el rol de políticas netamente asistenciales de «pobres para pobres», resolviendo las necesidades más inmediatas. Por otro lado, la propuesta de los movimientos y organizaciones sociales, entendiendo que la economía solidaria son prácticas transformadoras, emancipadoras para el desarrollo de «otra economía» alternativa al sistema capitalista. Por tanto, surge una significativa tensión entre el gobierno de Lula y el movimiento de Economía Solidaria, frente a la disputa de sentido y de atención del sector de economía solidaria.

Las intervenciones estatales han logrado avances importantes en materia económica y social, impactando positivamente en el empleo y en los salarios. Por el contrario, los cambios estructurales no han llegado, no se ha conseguido alterar la correlación de fuerzas económicas: fuerte predominio del capital financiero e industrial, notable presencia de los agroexportadores (añadido por la aparición del bioetanol), autonomía del banco central, convivencia con las transnacionales e inmersión mundial con máximo respeto a las reglas dominantes.

## **A modo de conclusión**

La profundización de las políticas neoliberales en América Latina durante las décadas perdidas dinamizó las condiciones de vida de la mayoría de la población a favor de unos pocos privilegiados, y redujo al mínimo la capacidad del Estado de tener un papel central en este complicado escenario. Este aluvión de políticas neoliberales resituó a la región al servicio del sistema económico mundo capitalista, ahora más globalizado. La periferia seguía estando bajo el imperativo de los intereses comerciales y financieros a costa de pulverizar cualquier indicador social: desigualdades, pobreza, exclusión, desempleo y erosión de la naturaleza.

La actual crisis sistémica del capitalismo coincide con la emergencia de propuestas diferentes en materia económica y social en América Latina. En algunos casos, formulaciones contra hegemónicas en pro del diseño



de un nuevo orden económico, cuestionador de tópicos (desarrollo) y típicos objetivos macroeconómicos (crecimiento del PIB), que cambie las relaciones de poder y de producción. Estos nuevos procesos se han servido en muchas ocasiones del concepto de Economía social para proponer otra economía alejada del neoliberalismo o cuestionadora del capitalismo. La economía social es un concepto complejo que exige un tratamiento riguroso y pormenorizado. Tal concepto no tiene un sentido unívoco, sino muchas acepciones en función del enfoque teórico-epistemológico que se considere. Este documento ha propuesto, en primer lugar, diferentes categorías en función de que se traten de países centrales o de países periféricos y semiperiféricos. Dentro del caso que nos ocupa, también hemos distinguido entre dos enfoques teóricos: dentro del sistema capitalista, o como alternativa al mismo. A su vez, dentro del enfoque que no cuestiona el sistema capitalista, se puede apreciar tres subenfoques: políticas focalizadas contra la pobreza, políticas garantes de derechos sociales (estado de bienestar) y cooperativismo. Por el otro lado, está esa otra economía social, ajena a la lógica capitalista, que representa una práctica emancipadora de transformación estructural.

A partir de este amplio marco teórico de la economía social, hemos analizado dos grupos de países de América Latina que han planteado cambios con diferentes e importantes matices. En Bolivia y Ecuador, la Economía social comunitaria y la economía social y solidaria (economía popular), respectivamente, proponen otra organización económica del estado a partir de un significativo cambio constitucional. Hasta el momento, esa otra economía propuesta es un híbrido de los enfoques teóricos previamente expuestos para explicar la economía social, sin que el plano más cuestionador del capitalismo sobresalga en demasía, aunque sí cabe resaltar el cuestionamiento del paradigma teórico hegemónico. En ambos casos, predomina una suerte de neo extractivismo combinado con políticas keynasianas con pretensiones de alcanzar progresivamente un nuevo régimen de acumulación que altere las relaciones de producción. Poner el foco de atención en planteamientos económicos contra hegemónicos es la primera etapa para que pueda afianzarse esa economía social transformadora y emancipatoria en el futuro. La dialéctica entre las exigencias en el corto plazo y la necesidad de un cambio estructural de modelo productivo más distributivo que satisfaga a su vez el principio armónico con la naturaleza está latente en la construcción de esa otra economía. Encontrar el equilibrio entre tales variables reclama simultáneamente suficiente horizonte temporal, una correlación positiva de fuerzas económicas y políticas internas y condiciones geopolíticas favorables para ello. Por otro lado, en Argentina y Brasil, la economía social y la economía solidaria, respectivamente, optan por una suerte

de tercera vía latinoamericana, no cuestionadora del sistema capitalista ni de los clásicos objetivos macroeconómicos, pero sí implementando algunos mecanismos de redistribución dentro del mismo. Se ponen en práctica diferentes políticas sociales que han reconstruido parcialmente el debilitado estado de bienestar, combinadas con políticas de fomento del autoempleo y la autogestión, con apoyo al cooperativismo. En ambos casos, se han logrado mejoras coyunturales sin avances ni pretensiones de cambios estructurales.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *La Maldición de la Abundancia*. Ediciones Abya Yala, Quito.
- Acosta, A., Gudynas, E., Martínez, E. y Vogel, J. (2009). «Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido. Elementos para una propuesta política y económica para la Iniciativa de no explotación del crudo del ITT». [Polis: revista académica de la Universidad Bolivariana](#), 23.
- Adelantado, J. (2005). «Breve introducción a la política social». Seminario de Análisis de las Políticas Sociales (SAPS)/Departamento de Sociología/Universidad Autónoma de Barcelona. Mimeo.
- Ajmechet, S. (2004). «El PT y el Frente Amplio: Construcciones alternativas a los partidos tradicionales». Disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-ajmechet.htm>
- Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Taller de Estudios Laborales/Ediciones Herramientas, Buenos Aires.
- Arrighi, G. (1999). *El Largo Siglo XX*. Akal Ediciones, Madrid
- Arruda, M. (2003). «Plenarias Estaduales de Economía Solidaria en Brasil». Disponible en: <http://aloe.socioeco.org/spip.php?article157>
- Azpiazu, D. (2002). *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Fundación OSDE – CIEPP, Argentina.
- Calcagno, A. E. y Calcagno, E. (2003). *Argentina. Derrumbe neoliberal y proyecto nacional. Libro 6, Le Monde Diplomatique – Capital Intelectual S.A.*, Buenos Aires.
- Chaves, R. (1999). «La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica». En Vuotto, Mirta (comp.)(2003). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Colección Lecturas de Economía Social, UNGS – Editorial Altamira - Fundación OSDE, Buenos Aires.

- Chiroque Solano, H. y Mutuberría Lazarini, V. (2009). «Economía Comunitaria». En Cattani, A., Coraggio, y Laville JL (org). Diccionario de la otra economía. Colección de Lecturas sobre Economía Social, UNGS – Altamira – CLACSO Coediciones, Buenos Aires.
- Coraggio, J.L. (2002). «La economía social como vía para otro desarrollo social». En Coraggio, J.L. (2004). De la emergencia a la estrategia. Más allá del «alivio a la pobreza». Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Coraggio, J.L. (2007). Economía Social, Acción Pública y Política (Hay vida después del neoliberalismo). Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- Coraggio, J.L. Caille, A., Ferraton, C. y Laville, J-L. (2009). ¿Qué es lo económico?. CICCUS, Buenos Aires.
- Damill, M. Y Frenkel.R. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. CEDES, Documento de Trabajo n°65.
- De Soto, H. (2000). El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. Empresa Editora El Comercio S. A., Perú;
- de Sousa Santos, B. (org)(2002), Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista. Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- de Sousa Santos, B. (2006). Conocer desde el sur. Para una cultura emancipatoria. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales/ UNMSM/Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global, Lima.
- Defourny, J. (1992). «Orígenes, Contextos y Funciones de un Tercer Gran Sector». En Vuotto, Mirta (comp.)(2003), Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Colección Lecturas de Economía Social, UNGS – Editorial Altamira - Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Defourny, J. (1998). «La larga marcha del concepto de economía social». En Vuotto, Mirta (comp.)(2003), Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Colección Lecturas de Economía Social, UNGS – Editorial Altamira - Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Democracia Socialista (2009). I Conferência ou (III Ativo Estadual) de Economia Solidária da Democracia Socialista/RS. Disponible en: <http://www.democraciasocialista.org.br/ds/>
- Esteva, G. (2009). Más allá del desarrollo, la Buena Vida. América Latina en Movimiento. ALAI, ISSN N°. 1390-1230.
- FLACSO (2010). Informe de Coyuntura, Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales durante el año 2009. En prensa. Quito (Ecuador).

- Foro Federal de Economía Solidaria (2006). La experiencia de gestión y organización del Movimiento de Economía Solidaria en Brasil. Disponible en: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br)
- Fundación Milenio (2007). Informe de Milenio sobre la economía, número 23, Primer semestre 2007. Bolivia.
- Fundación Milenio (2008). Informe de Milenio sobre la economía. Número 26, Gestión 2008. Bolivia.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). The Entropy Law and the Economic Process. Harvard University Press. Londres/Cambridge.
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Editorial Espacio, Buenos Aires.
- Gray, G. (2005). La economía boliviana más allá del gas. PNUD. La Paz.
- Gudynas, E. (2009). El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución. Ediciones Abya Yala, Quito.
- Guerra, P. (2004), «Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones». En Revista OIKOS, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.
- Hinkelammert, F. y Mora Jiménez, Henry (2005). Hacia una economía para la vida. Editorial DEI, San José.
- Ilich, I. (2006-08). Obras reunidas. Tomos I y II. Fondo Cultura Económica. México.
- Latouche, S. (2009). **Decrecimiento y posdesarrollo. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo. El viejo Topo.**
- Laville, J.L. (comp.)(2004), Economía Social y Solidaria. Una visión europea. Colección lecturas sobre la Economía Social, UNGS – Editorial Altamira – Fundación OSDE.
- Lora, E. (2001). **Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo 348.**
- Martínez Alier, J. (1999). Introducción a la economía ecológica. Rubes Editorial. Barcelona.
- Mauss, M. (1923), Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques, Année Sociologique, París.
- Miller-Adams, M. (2002). Owing Up: Poverty, Assets, and the American Dream. Brookings Institution Press.
- Monzón, J.L. (1998). La economía social: tercer sector de un nuevo escenario. En Vuotto, Mirta (comp.) (2003). Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Colección lecturas sobre la Economía Social, UNGS – Editorial Altamira - Fundación OSDE, Buenos Aires.

- Morales, T., Serrano, A. y Montero, A. (2008). Organización Económica del Estado en la Nueva Constitución Política del Estado. Oxfam Gran Bretaña. La Paz.
- Moreira Cunha, A. y da Silva Bichara, J. (2004). Cambio o continuismo: una interpretación de la política económica del gobierno de Lula. *Revista América Latina Hoy*, agosto, año/vol.37, Universidad de Salamanca, España, pp. 39 – 61.
- Mutuberría Lazarini, V. (2008). El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países centrales y la perspectiva de los países de la periferia. *Revista IDELCOOP*, nº183.
- Naes, A. (1988). La ecología profunda y las premisas fundamentales. *The Ecologist*, 18 (4/5), 1988,128-31.
- Neufeld, M.R. y Cravino, M.C. (2001). «Entre la hiperinflación y la devaluación: «saqueos» y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1989 – 2001)». En Cravino, M.C. (2007). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS. Los Polvorines.
- OMS (2007). Informe de Estadísticas Sanitarias Mundiales 2007. Organización Mundial de la Salud (OMS), Mayo.
- Pereira, M., Ulloa, A., O’Ryan, R. y De Miguel, C. (2009). «Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile. CEPAL, Medio Ambiente y Desarrollo, n. 140.
- Polanyi, K. (1977), *The livelihood of man*, (édité par H. W. Pearson), New – York, Academic Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2005), Informe sobre Desarrollo Humano.
- Quijano, A. (2002). «¿Sistemas alternativos de producción?». En Coraggio, J.L. (2007). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. UNGS – ALTAMIRA. Buenos Aires.
- Ramirez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. PNUD. Quito.
- Sader, E. (2009). *El nuevo Topo; los caminos de la izquierda latinoamericana*. Editorial Soglo XXI. Buenos Aires.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Barcelona.
- Shapiro, T. y E. Wolf, (2001). *Assets for the poor. The benefits of spreading asset ownership*, Ford Foundation Series on Asset Building, New York.
- Singer, P. (1999). *Uma Utopia Militante. Repensando o socialismo*. Vozes, Porto Alegre.

- Singer, P. (2000). «Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución». En Coraggio, J.L. (2007). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. UNGS – ALTAMIRA. Buenos Aires.
- Serrano, A. (2009). *Viejas políticas fiscales para una Nueva Constitución Política del Estado*. En prensa.
- Serrano, A. (2008). «Bolivia en proceso», como capítulo de libro *La Paz en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio: Las nuevas estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*. Fundación APY.
- Serrano, A y Acosta, A. (2009). *Ecuador frente a la crisis internacional, un reto de múltiples aristas*. En prensa en *Revista de Economía Crítica*, Diciembre.
- Tanzi, V. (2000). *El papel del estado y la calidad del sector público*. *Revista de la CEPAL*, N°. 71.
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Eudeba – Libros del Rojas (UBA), Buenos Aires.
- Torrado, S. (2004). *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*, Colección Clave para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Walsh, C. (2010). «Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements». *Development*, n. 53 (1), pp. 15-21.
- Weisbrot, M., Rebecca, R. y Johnson, J. (2009). *La economía bajo el gobierno de Morales*, Center for Economic and Policy Research, Diciembre.
- Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2007). *La economía boliviana y su evolución reciente*. Center for Economic and Policy Research, Agosto.
- Williamson, J. (1990). «What Washington means by policy reform». En J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Institute for International Economics, Washington.