

La economía solidaria y el Estado en América Latina: Las dinámicas contrastadas de Brasil y Venezuela*

SOLIDARITY ECONOMY AND THE STATE IN LATIN AMERICA: THE DYNAMICS OF BRAZIL AND VENEZUELA

Andreia LEMAITRE (**), Madeleine RICHER (***)

RESUMEN

El interés de los gobiernos por las cooperativas y la economía social ha aumentado en los últimos años, en el contexto de la crisis y de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Para analizar el tema de la relación entre el Estado y la economía social en América Latina, se presentan dos casos contrastados, el de Brasil y el de Venezuela. En ambos países se ha producido un importante crecimiento en el número de empresas colectivas, y gobiernos progresistas, en la década 2000, han desarrollado políticas de apoyo a la ESS. Sin embargo, existen importantes diferencias en los procesos de institucionalización de la ESS en ambos países. En el caso brasileño, se ha desarrollado un movimiento social de economía solidaria desde la sociedad civil, movimiento que ha conquistado un lugar en el espacio público y ha logrado generar una relación de concertación con el Estado. En el caso venezolano, el gobierno del presidente Chavez ha aplicado una política voluntarista, en un contexto de débil desarrollo de las organizaciones de la economía social y de la sociedad civil. En este artículo, se analizan estos dos procesos de institucionalización y se sacan algunas conclusiones transversales sobre los desafíos presentes en el desarrollo de la ESS y en sus relaciones con el Estado y con otras instituciones.

Palabras clave: economía social, economíasolidaria, cooperativas, políticas públicas, institucionalización, Brasil, Venezuela.

ABSTRACT

En recent years, there as been a growing interest of governments for social o solidarity economy, in the context of the crisis and the need for new sustainable development policies. To illustrate these new policies in Latin America, we use two specific case studies, Brazil and Venezuela. In both countries, social and solidarity economy has been encouraged by public policies, and is a fast-growing sector. However, the dynamics of the State's role in structuring the SSE movement are contrasting. In the Brazilian case, public policy is the product of a relationship of partnership between the government and the social movement of the Solidarity Economy, which has gradually conquered a place in the public space. In the Venezuelan case, the construction of public policy exhibits a top-down approach and many social economy ventures are the product of a proactive State policy. In the paper, we analyse both institutionalization processes and draw comparative conclusions about the challenges associated with the relationship between SSE and the State and other institutions. Key-words: social economy, solidarity economy, State, public policy, institutionalization, Brazil, Venezuela

RECIBIDO: 05/03/2015 / ACEPTADO: 05/09/2015

* Este artículo es una versión actualizada de un trabajo publicado en el libro de Jacques Defourny et al (eds.) (2009) *The Worldwide Making of the Social Economy. Innovations and Changes*. Editorial ACCO, Leuven, Bélgica. Una versión en francés se publicó luego en 2011, con la colaboración de un tercer autor: Lemaitre, A., Richer, M. y Da França Filho, G., « L'économie solidaire face à l'Etat en Amérique Latine: les dynamiques contrastées du Brésil et du Vénézuéla », *Revue Tiers Monde*, vol. 208, no 4, pp.159-178.

** Université Catholique de Louvain, Bélgica

*** Universidad del Zulia, Venezuela

INTRODUCCION

Uno de los principales desafíos de las sociedades contemporáneas, y en particular de las sociedades latinoamericanas, es la reducción de la pobreza y la exclusión social, y la construcción de sociedades más democráticas y sustentables. De manera creciente se ve en las empresas asociativas, en particular en las cooperativas, una vía para la generación de empleo y riqueza colectiva, luego del fracaso de los modelos socialistas basados en el control del Estado, así como de las políticas desarrollistas y neoliberales. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2001 una resolución de reconocimiento de la función de las cooperativas en las sociedades, que impele a los gobiernos a implementar políticas de promoción de esta fórmula empresarial. La Organización Internacional del Trabajo aprobó en 2002 una recomendación sobre promoción de las cooperativas (Recomendación 193/2002) que ha sido adoptada por la casi totalidad de los gobiernos del mundo. Las cooperativas y la economía social han sido respaldadas también por prestigiosos economistas. Las investigaciones muestran que los países más exitosos son los que han establecido un sistema económico plural, con tres grandes pilares, la empresa privada, el sector público y un tercer sector de economía social, formado por cooperativas, mutuales y asociaciones (Stiglitz, 2009). La literatura científica no ha sido ajena a este reconocimiento de la economía social: las cooperativas y la economía social constituyen hoy un objeto de investigación consolidado internacionalmente. Pero existen importantes diferencias entre los países en la conformación de un sector de economía social, en su conceptualización (economía social, economía solidaria, economía popular...) y en las relaciones que existen entre estas organizaciones, los movimientos sociales y las políticas públicas.

En América latina, dos países, Venezuela y Brasil, se han destacado en materia de apoyo gubernamental a la economía social, a la vez que presentan modelos contrastantes de políticas públicas. En el caso brasileño, en el contexto de la crisis de las décadas 1980 y 90, caracterizado por el incremento del desempleo y la exclusión social, surgieron en los sectores populares un sinnúmero de iniciativas autogestionarias, apoyadas por organizaciones de la sociedad civil, y se fué conformando un movimiento social autocalificado de economía solidaria, que ha conquistado progresivamente un reconocimiento por el Estado, sobre todo con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores y del presidente Lula da Silva en 2003. En el caso venezolano, el gobierno del presidente Chavez ha impulsado de manera voluntarista la creación de cooperativas y otras formas asociativas como estrategia de inclusión social, hacia la construcción de una economía más equitativa. En este artículo se analizan estos dos procesos contrastados de relación entre la economía social y el Estado, para luego sacar algunas conclusiones

transversales relativas a los desafíos presentes en el desarrollo de la ESS, y en sus relaciones con el Estado y con otras instituciones.¹

EL CASO BRASILEÑO: LA CONSTRUCCION DE UN MOVIMIENTO DE ECONOMIA SOLIDARIA Y SU RECONOCIMIENTO POR EL ESTADO

A partir de la década 1980, con la crisis del modelo de desarrollo y la implantación de políticas macroeconómicas neoliberales, se ha producido un incremento acelerado del desempleo y la exclusión social. Ante la ausencia de políticas públicas capaces de aportar soluciones a la pobreza y a partir del fin de la dictadura militar a mediados de la década 1980, surgieron numerosas iniciativas desde los sectores populares, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, para « elaborar opciones concretas, alternativas económicas, ampliando el espacio de las luchas, antes principalmente centradas en la conquista de espacios políticos para transformar estructuras injustas o para exigir la implementación de políticas sociales » (Sarría Icaza, 2006 : 2). Se desarrollaron múltiples proyectos locales de asociaciones, cooperativas y grupos de producción comunitaria, conocidos como « iniciativas de generación de trabajo e ingresos » (Mello y Silveira, 1990).

El concepto de economía solidaria surgió para designar los emprendimientos económicos asociativos en los cuales no existe dualidad entre miembros-propietarios y trabajadores asalariados. Así, la economía solidaria se afirma como distinta de la economía social más institucionalizada - cooperativas de productores agrícolas, de consumidores, de ahorro y crédito, mutuales² - organizaciones que emplean mano de obra asalariada y que tienen una importante dimensión empresarial.

La economía social institucionalizada habría dejado de representar una alternativa al capitalismo (Singer, 2002). En cambio, la economía solidaria se conceptualiza como una economía alternativa frente a la incapacidad estructural del sistema capitalista para propiciar bienestar a todos aquellos que viven de su trabajo (Gaiger, 2004).

¹ El artículo se basa en la interpretación de un conjunto de materiales tales como la literatura científica, artículos de prensa, páginas web de los organismos públicos y organizaciones de la economía social, textos legislativos, entrevistas con actores clave, observaciones de experiencias asociativas.

² En Brasil existe un importante movimiento cooperativo institucionalizado, que se inició con las iniciativas de grupos de inmigrantes europeos desde finales del siglo XIX. Las cooperativas brasileñas, entre las cuales se encuentran grandes empresas agroindustriales propiedad de productores agropecuarios, están agrupadas en la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB).

Una diversificación de las iniciativas de ES

En Brasil, la raíz más antigua e importante de la ES, en términos de número de iniciativas, se origina en el mundo popular. Las primeras « cooperativas populares » surgieron en los años 1980. Estos emprendimientos económicos solidarios muchas veces eran de un tamaño inferior al mínimo de 20 socios que exige la Ley de Cooperativas³, y por lo tanto no pudieron adoptar la figura jurídica cooperativa. Una institución que se ha destacado en el apoyo a estas iniciativas es Caritas, entidad que forma parte de la Conferencia episcopal brasileña. Desde 1980, Caritas apoyó miles de pequeños « proyectos alternativos comunitarios » (PAC) en diversos sectores de actividad. El apoyo consistió en créditos, asistencia técnica y también en la formación de una conciencia popular crítica y socialmente comprometida. Los emprendimientos tenían una finalidad práctica – la generación de puestos de trabajo e ingresos – y un carácter educativo, a través de la promoción de un nuevo modelo de relación entre el capital y el trabajo (Gaiger, 2007). Estas iniciativas de Caritas expresan un proceso de transformación de las prácticas asistencialistas de la Iglesia católica, interpeladas por la realidad política y socioeconómica de la sociedad brasileña de los años 1980.

El Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST) representa otro actor importante en la genesis del movimiento de economía solidaria, al promover el asentamiento de miles de familias campesinas en tierras ociosas y la organización de cooperativas en estos asentamientos (Carvalho De França Filho, 2006).

La crisis industrial de inicios de los años 1990, y los numerosos despidos que provocó, representaron un desafío para sectores antes integrados al mercado de trabajo formal. Los trabajadores se agruparon en cooperativas para recuperar las empresas y conservar sus puestos de trabajo. En 1994, con el apoyo de la Central Única de Trabajadores (CUT), la principal central sindical del país, se crea la Asociación Nacional de Trabajadores de Empresas de Autogestión (ANTEAG), y en 2001, la Unión y Solidaridad de las Cooperativas del estado de Sao Paulo (UNISOL Cooperativas), una iniciativa del sindicato metalúrgico que ha marcado un paso importante en el apoyo del sindicalismo al cooperativismo. Así aparece otra raíz de la economía solidaria, que surge del sector formal de la economía.

³ Ley 5.764, de 1971. Por el carácter restrictivo de esta ley, para 2008, según el Sistema de Información en Economía Solidaria, 52% de los emprendimientos registrados eran asociaciones civiles, 36% grupos informales, y sólo el 10 % estaban registrados como cooperativas (Gaiger, 2008, p. 16).

También surgieron otras iniciativas de ES : bancos comunitarios, como el Banco Palmas en Fortaleza⁴, experiencias de moneda local y clubes de intercambio, ferias, etc.

La organización sociopolítica: de las redes al movimiento de ES

En 2001 se creó la Red brasileña de socioeconomía solidaria (RBES), en la ocasión del primer Foro Social Mundial que se realizó en Porto Alegre. La RBES agrupaba emprendimientos, organizaciones de apoyo que emanan de iglesias, sindicatos y universidades, ONGs y movimientos sociales. Expresaba una identidad política fuerte, al posicionarse de manera muy independiente frente al Estado (Carvalho da França Filho, 2006). Con la creación de esta red, la ES se fortalecía y adquiría y visibilidad en el espacio público⁵.

En 2001 se crea el Grupo de Trabajo brasileño de economía solidaria (GTB) conformado por redes de emprendimientos económicos solidarios y organizaciones de apoyo activas en el medio urbano y en el medio rural; también participan representantes de gobiernos municipales y estatales que habían adoptado medidas a favor de la ES (Lemaitre, 2009).

En la campaña presidencial de 2002, el GTB asumió la representación del tema de la ES y decidió apoyar a Luiz Inácio Da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) identificado con los sectores populares y las causas progresistas. Ya varios gobiernos municipales y estatales del PT habían adoptado medidas de fomento a los emprendimientos económicos asociativos, llevando al PT a incluir la ES en su programa de gobierno (Singer, 2009). El GTB y sus aliados reivindicaron un espacio institucional en el gobierno federal para promover políticas públicas favorables a la ES. Al ser electo presidente Lula da Silva, le dirigieron una carta pidiendo la creación de un Secretariado Nacional de Economía Solidaria (SENAES), proponiéndolo como coordinador de este organismo al profesor Paul Singer, vinculado al movimiento sindical, miembro fundador del PT y uno de los protagonistas del naciente movimiento de ES. La carta tuvo una amplia difusión, y se convocaron a los militantes del movimiento de ES para la construcción de una “agenda de intereses comunes para el conjunto del movimiento de ES” (FBES, 2006).

En junio de 2003 el Congreso nacional brasileño aprobó el proyecto de ley del presidente Lula que creaba en el seno del Ministerio de Trabajo

⁴ www.bancopalmas.org.br

⁵ Se utiliza el término espacio público en el sentido de Habermas (1986) : constituido por la libre asociación de ciudadanos, es el lugar de la formación discursiva y del intercambio, de la expresión y la visibilidad, de la opinión y la voluntad de creación en relación a la vida colectiva. Según esta visión, la sociedad civil es vista como « un espacio particular donde se juega un proceso de argumentación y deliberación principalmente en el seno de un tejido denso de asociaciones e instituciones » (Pirrotte, 2007, p. 55).

y Empleo el Secretariado Nacional de Economía Solidaria (SENAES), cuya dirección fue confiada a Paul Singer. La noticia fue recibida como “una conquista de todos los y las que trabajan a favor de la ES desde hace más de una década” (FBES, 2006). Simultáneamente se creaba el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) como órgano consultivo y propositivo, cuya composición es multiactoral (emprendimientos, organizaciones de apoyo y actores públicos). Mediante el CNES, el gobierno establecía la posibilidad de un control de las políticas públicas de ES por las organizaciones de la sociedad civil (Dubeux, 2010).

Una de las medidas centrales adoptadas por el SENAES ha sido la creación del Sistema Nacional de Información en Economía Solidaria (SIES), cuyo objetivo es proporcionar una mayor visibilidad a los emprendimientos de la economía solidaria, contribuir a su articulación, así como ofrecer apoyo a los procesos de elaboración de políticas públicas. Se trata de un mapeo construido en forma participativa, a partir de una definición de la ES que es el resultado de la concertación entre diversos participantes. Los emprendimientos⁶ solidarios son definidos como emprendimientos colectivos, es decir organizaciones suprafamiliares, tales como asociaciones, cooperativas, empresas autogestionarias, grupos de producción, clubes de trueque, redes, etc., cuyos miembros son trabajadores urbanos o rurales que realizan de manera colectiva la gestión de la empresa; son organizaciones que llevan a cabo de manera permanente actividades de producción de bienes o servicios, crédito o ahorro, comercialización, consumo solidario (Dubeux, 2010). La información del SIES se elabora a partir de un cuestionario de 171 preguntas, y los datos son analizados por investigadores de la Universidad UNISINOS, a partir de un convenio entre la universidad y el SENAES/MTE 7. Para 2013 se registraron 33 518 organizaciones de ES con 1 687 496 miembros (SIES, 2013).

El desarrollo de los foros de ES

El Foro Brasileño de Economía Solidaria, creado en junio 2003, tiene como objetivo reunir y movilizar a las bases de la ES en todo el país, y ser el interlocutor privilegiado del gobierno (FBES, 2006). El FBES está conformado por representantes de los foros estatales y locales de ES, organizados sistemáticamente desde abajo hacia arriba de los diferentes niveles de poder político-administrativos: foros microregionales (o municipales), que envían representantes al foro de ES del Estado federado, el cual a su vez envía representantes al FBES. Constituyen el cuerpo del movimiento de ES, la herramienta principal mediante la cual

⁶ Las organizaciones de la ES no son llamadas “empresas” sino “emprendimientos”, para marcar la diferencia con las empresas clásicas (Dubeux, 2010).

⁷ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/> consult.30-09-2013.

el movimiento se estructura e interactúa con los poderes públicos. Los foros son tripartitas, formados por tres tipos de actores, que representan « tres segmentos del movimiento de ES en Brasil » (FBES, 2006) : los emprendimientos de ES, las estructuras de apoyo al desarrollo de la ES y representantes de los poderes públicos que desarrollan políticas de apoyo a la ES.

El papel de las estructuras de apoyo al desarrollo de la ES

Una de las particularidades brasileñas reside en la importancia de las estructuras de apoyo a los emprendimientos de la economía solidaria (ONGs, asociaciones y fundaciones, movimientos sociales, sindicatos, incubadoras de universidades), llamadas también « agentes mediadores » (Gaiger, 2005). Este amplio conjunto de organizaciones juega un importante papel de reforzamiento del sector a través de dos registros de acción. Por una parte, ofrecen servicios de formación, apoyo técnico y acompañamiento a las iniciativas de ES. Por otra parte, participan en su organización política, difundiendo sus especificidades en el debate público y reforzando el movimiento, cuya construcción han impulsado y donde participan de manera activa.

Entre estas organizaciones de apoyo a los emprendimientos de la ES están las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITPC), iniciativas que surgieron en las universidades nacionales, para ofrecer formación y asesoría a cooperativas y grupos de trabajadores asociados (Cruz, 2004). La primera ITCP se creó en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Federal de Rio de Janeiro en 1995, y este modelo se difundió rápidamente a otras universidades. En 1999 las ITCP se unieron en una red nacional, que impulsó la realización de encuentros para el intercambio de experiencias y la evaluación de metodologías, así como una reflexión sobre el posicionamiento del movimiento de economía solidaria.

Una co-construcción de las políticas públicas

El movimiento de la economía solidaria ha conquistado un importante espacio institucional en el Estado brasileño. Con la creación del SENAES se configura en la estructura del poder ejecutivo nacional un lugar institucional específico para la economía solidaria. El SENAES incluye miembros del movimiento y ha realizado la mayor parte de sus actuaciones en asociación con el FBES. La Plataforma de Luchas que presenta las reivindicaciones del FBES en términos de políticas públicas ha formado parte del plan de acción del SENAES⁸.

⁸ Este vínculo con la sociedad civil, la participación de ésta en la concepción y la ejecución de las políticas públicas, es una característica del Partido de los Trabajadores (Bezerra, 2003).

La creación del Consejo Nacional de Economía Solidaria, en 2006⁹, marca una etapa importante en la co-construcción de las políticas públicas entre el Estado y el movimiento de ES. El CNES es concebido como organismo asesor, que sirve de intermediario entre el gobierno y la sociedad civil que participa en las redes de ES. Su mandato es formular propuestas a los diferentes ministerios relativas a acciones dirigidas a la ES. Mediante la creación del CNES, el gobierno abre la posibilidad de un control de las políticas públicas de ES por las organizaciones de la sociedad civil. El CNES ha permitido un proceso de aprendizaje conjunto entre sus miembros y los funcionarios gubernamentales (Dubeux, 2010).

Otra institución importante en el proceso de co-construcción de las políticas públicas son las Conferencias Nacionales de Economía Solidaria (CONAES), que forman parte de los mecanismos utilizados por el gobierno para desarrollar una dinámica de participación popular en la actualización de las políticas públicas. Las Conferencias Nacionales generan un informe final con recomendaciones en cuanto a las acciones a priorizar.

Esta co-construcción de las políticas públicas entre el Estado y los actores de la sociedad civil se lleva a cabo a través de un proceso de negociación en el cual ni los representantes de la sociedad civil ni los del Estado pierden su autonomía. Según Paul Singer, titular del SENAES, “de su autonomía depende su autenticidad y de ésta su capacidad de representación, por lo tanto su poder político” (Singer, 2009).

La autonomía de las organizaciones de la ES se puso de manifiesto en 2011, cuando la presidenta Dilma Rousseff, con el ánimo de unificar las intervenciones dirigidas a apoyar la generación de puestos de trabajo por las pequeñas y medianas empresas, presentó un proyecto de ley que integraba los organismos públicos encargados de la economía solidaria, el SENAES y el CNES, a un nuevo Secretariado de la Pequeña y Mediana Industria. Esta iniciativa generó un amplio movimiento de rechazo entre las organizaciones de la ES. Lo que estaba en juego era la identidad de la ES, que no se reduce a representar una solución al problema del desempleo, sino que constituye una opción en términos de modelo de desarrollo para el país. La movilización logró que fueran retiradas del proyecto de ley las atribuciones referidas a la economía solidaria.

Este episodio refleja bien la autonomía del movimiento social de ES en sus relaciones con el Estado, y su participación en un proceso de co-construcción de las políticas públicas. Luego veremos que estos rasgos

⁹ En realidad, el CNES fue creado en 2003, junto con el SENAES, pero hubo un largo proceso de negociación para la selección de sus miembros. El CNES está formado por representantes del gobierno, de emprendimientos de ES y de entidades no gubernamentales de fomento y asesoría a la ES.

de autonomía y participación constituyen una diferencia importante entre Brasil y Venezuela en cuanto a las relaciones entre las organizaciones de la economía social o solidaria y el Estado.

VENEZUELA Y LA POLITICA VOLUNTARISTA DE CHAVEZ

En Venezuela, la importancia de la renta petrolera y la riqueza del Estado han tenido como contraparte la debilidad y la fragmentación de la sociedad civil. Las organizaciones de la economía social tienen un desarrollo menor que en otros países latinoamericanos, ya que las aspiraciones sociales han sido canalizadas en gran parte por los partidos políticos y el clientelismo. Pero a partir de los años 1980, luego de varias décadas de progreso económico y social, Venezuela entró en un periodo de crisis que significó un retroceso en la calidad de vida y las expectativas de amplios sectores de la población (Lopez Maya, 2005).

En un primer momento, las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares, en respuesta al desempleo y al empobrecimiento, fueron ante todo de carácter individual y familiar (Cariola, 1989). Luego, en la década 1990, la implementación de programas sociales en el marco de las medidas de ajuste estructural apeló a la participación de la población y llevó a un aumento importante en el número de asociaciones y ONGs. Programas de guarderías populares, microcrédito, formación profesional de los jóvenes, construcción de viviendas, apelaron a organizaciones de la sociedad civil para su ejecución. Se produjo un crecimiento importante en el número de organizaciones de la sociedad civil. Pero no se dió un proceso de integración de estas organizaciones a un movimiento social. En general ellas quedaron limitadas a un ámbito local.

En cuanto al sector cooperativo, cuya formación data de los años 1960 y 1970, bajo el impulso de miembros de la Iglesia católica, si bien logró crear una confederación nacional, la Central Nacional de Cooperativas de Venezuela (Ceconave) fundada en 1976, y construir algunas experiencias locales sustentables¹⁰, no ha logrado conformar un movimiento social con capacidad de interlocución con el Estado.

¹⁰ En particular algunas cooperativas de ahorro y crédito que luego fueron transformándose en cooperativas de servicios múltiples (ahorro y crédito, consumo, servicios funerarios, de salud, etc.). La más importante de estas experiencias de cooperativas multiactivas es la Feria de Consumo Popular de la Central Cooperativa del estado Lara, una organización formada por cooperativas y asociaciones de consumidores, productores agrícolas y trabajadores, que maneja la mayor empresa de distribución de alimentos de la ciudad de Barquisimeto, además de centros de salud y otros servicios (ver Richer y Alzuru, 2004).

Un nuevo modelo de desarrollo basado en la democracia participativa y la inclusión social : las primeras medidas de apoyo a la economía social

La profunda crisis política que se desarrolló durante las décadas 1980 y 1990 desembocó en la llegada al poder de una nueva alianza hegemónica, cívico-militar, dirigida por el teniente-coronel Hugo Chávez, victorioso en las elecciones presidenciales de diciembre 1998. Dotado de un importante carisma, el presidente Chávez se hizo el intérprete del descontento popular frente a las élites tradicionales.

Una dimensión central de su programa de gobierno, y de la nueva Constitución de 1999, ha sido el impulso a una mayor participación de los sectores populares en la vida política y económica. La economía social está inscrita en la Constitución como un factor importante de una sociedad más incluyente y democrática. En las *Lineas Generales del Plan Económico y Social de la Nación 2001-2007*, se puede leer que « uno de los aspectos más novedosos de la Constitución Nacional es la disposición sobre la protección y el fomento de la economía social como una estrategia para la democratización del mercado y del capital ». En este texto, se entiende por economía social las « actividades económicas de carácter asociativo, donde los trabajadores o la comunidad son propietarios del patrimonio de las empresas, donde no existe separación entre el capital y el trabajo, ni utilización de trabajo asalariado ». El concepto de economía social que se maneja está entonces cercano al concepto brasileño de economía solidaria, y también al concepto de economía popular, « constituida por las pequeñas unidades económicas individuales, familiares o asociativas, donde el trabajo es el principal factor de producción y el objetivo es la reproducción ampliada de la unidad doméstica (Coraggio, 1999).

La promoción de las cooperativas

En los primeros años del gobierno bolivariano, las cooperativas fueron objeto de importantes esfuerzos de promoción : una nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas que simplifica los trámites para su registro y las exonera de todos los impuestos, y sobre todo la oferta de importantes recursos financieros, con la creación de nuevas instituciones financieras públicas para financiar cooperativas y microempresas populares¹¹.

Otras medidas de apoyo fueron la preferencia por las cooperativas en los mercados públicos, y la sustitución de los contratistas privados por cooperativas de trabajadores en varias empresas públicas¹². Para la

¹¹Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer, Fondo de Desarrollo Microfinanciero, etc.

¹² En algunos casos, los trabajadores adquirieron así el control de sus condiciones de trabajo y pudieron mejorar sus ingresos. Pero también las cooperativas han significado el desarrollo de formas de trabajo precario y mal remunerado, que escapan a la legislación laboral (Iranzo y Richter, 2008).

recuperación de empresas industriales cerradas por sus propietarios, se ideó un modelo de cogestión entre el Estado y cooperativas de trabajadores. En el medio rural, luego de la aprobación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en 2001, un número importante de grandes propiedades han sido expropiadas y entregadas a cooperativas de trabajadores.

El tipo de cooperativas que promueve el gobierno bolivariano son las cooperativas de trabajo. La nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de 2001 no contempla los diferentes tipos de cooperativas que existían en el país : cooperativas de ahorro y crédito, consumo, transporte, y cooperativas de productores agrícolas. Impone como obligación la participación en el trabajo, lo que se hace de muy difícil cumplimiento en grandes cooperativas de usuarios, como las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo (García Muller, 2002).

Las políticas de fomento al cooperativismo del gobierno bolivariano ignoran a las cooperativas existentes y se concentran en una nueva generación de cooperativas de trabajo centradas en la generación de empleo.

Luego de los acontecimientos de 2001-2002 (paros empresariales, golpe de Estado) se le dió mayor impulso a la formación de cooperativas, en particular con la « Misión Vuelvan Caras » (MVC)¹³, un programa de formación profesional dirigido a los desempleados y orientado hacia la creación de cooperativas de trabajo asociado, con financiamiento público. Durante los años 2004 a 2006, más de 680 000 personas han recibido formación profesional en el marco de este programa, y han creado más de 10.122 cooperativas (FMCG, 2011). Los objetivos de este programa no se limitan a ser un plan de empleo ; su propósito esencial, según su primer coordinador, era lograr un cambio en el modelo económico-social y político-cultural (Lanz, 2004) : generar nuevas capacidades humanas, nuevas habilidades para el trabajo y nuevas relaciones de producción basadas en el cooperativismo y la autogestión.

El amplio conjunto de medidas de apoyo, en particular los considerables recursos financieros invertidos, tuvieron en un primer momento un impacto importante en el número de cooperativas registradas, que pasaron de menos de 1000 en 1999, a 185 000 en 2007, con 1.500.000 socios. Pero la mayor parte de las cooperativas registradas no llegaron a funcionar : un censo realizado en noviembre 2006 reveló que sólo un 20% de estas cooperativas estaban en actividad, es decir 37.552 (SUNACOO, 2007, cit. por Freitez, 2008 : 402).

En 2003 el presidente Chavez había empezado a utilizar el término de desarrollo endógeno, referido a la construcción de cadenas productivas

¹³ Las « misiones » son nuevas estructuras administrativas creadas para producir impactos importantes y rápidos en las condiciones de vida de los sectores excluidos, en el contexto de las intensas luchas políticas (D'Elia, 2006).

integradas entre las empresas de la economía social y popular. Los « núcleos de desarrollo endógeno » (NUDE) son estructuras que agrupan varias cooperativas a las que el Estado transfiere recursos públicos ociosos (terrenos, inmuebles...) y para que los exploten en forma conjunta para la realización de actividades productivas. Sin embargo, se puede observar una contradicción entre el concepto de desarrollo endógeno, tomado de Osvaldo Sunkel, y los procesos de gestación de los NUDE, muy dependientes de las oficinas gubernamentales (Hintze, 2010).

El proceso de creación de cooperativas por el gobierno bolivariano ha sido un proceso intervencionista, voluntarista, con objetivos ambiciosos en cuanto al número de cooperativas a crear en breves plazos, en un contexto de fuertes luchas políticas¹⁴. Además de los comportamientos oportunistas, generados por los incentivos económicos, la poca formación de los nuevos cooperativistas, tanto en la dimensión asociativa como empresarial, y la ausencia de organizaciones de apoyo, llevaron al fracaso de numerosas cooperativas, y a la formación de una imagen negativa de esta fórmula empresarial en la opinión pública. Y el enorme impulso al cooperativismo que hizo pasar estas organizaciones de 800 a 150.000 en pocos años no ha llevado a una mayor institucionalización de un sector cooperativo, ni a un protagonismo respecto a la construcción de la economía social en el país (Fermín, 2007).

Una nueva etapa : el Nuevo Modelo Productivo Socialista

En diciembre de 2006, el presidente Chávez es reelecto para un segundo periodo, y anuncia la instauración del « socialismo del siglo XXI », lo que marca el inicio de una fase nueva del proceso de cambios en Venezuela (Lopez Maya, 2011). El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 establece como objetivo « la transformación de las relaciones sociales de producción en relaciones socialistas basadas en la propiedad social ». Las cooperativas, empresas de propiedad colectiva de un grupo de socios, empiezan a ser consideradas como “formas empresariales privadas, más propias del capitalismo que del socialismo »¹⁵. La Misión Vuelvan Caras, dirigida a la formación de cooperativas de trabajo entre los participantes de los procesos de formación profesional, es sustituida por la Misión Che Guevara, que busca la inserción de los participantes en unidades de propiedad social, « privilegiando el valor de uso y el intercambio solidario en beneficio del colectivo »¹⁶.

En 2008, la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular¹⁷ enumera diversas « formas de organización socio-productiva »

¹⁴ Los imperativos del « tiempo político » no eran compatibles con los tiempos de las organizaciones económicas populares (Parker, 2007)

¹⁵ Ver la transcripción del programa « Alo Presidente » no 314 del 20-07-2008.

¹⁶ www.minec.gob.ve/contenido.php?id=176, acceso el 15-07-2008.

¹⁷ Decreto 6130 publicado en la Gaceta Oficial de la RBV el 31-07-2008.

para la construcción del modelo productivo socialista. Esta lista no menciona las cooperativas, pero incluye « las unidades productivas familiares, los grupos de intercambio solidario, los grupos de trueque comunitario ». El mismo año, la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás Unidades de Producción Social¹⁸, borra toda especificidad de las empresas cooperativas al incluirlas en la pequeña y mediana industria.

Una de las vías para impulsar la propiedad social en las comunidades es la creación de un nuevo tipo de organización, los Consejos Comunales (CC), definidos como « uno de los motores de la nueva etapa de la revolución » y la « célula de base de la sociedad futura »¹⁹. Los CC son elegibles a recibir transferencias de fondos del gobierno central para realizar proyectos que responden a necesidades y aspiraciones de las comunidades. Debido a esta oferta de fondos públicos, los CC se han constituido en “uno de los espacios de organización y participación social más dinámicos de la sociedad”, “alcancando una cifra oficial superior a los 36.000” (Lopez Maya 2010: 188). Revela la importancia de los CC en las políticas públicas el cambio de nombre del Ministerio de Economía Popular que en 2007 pasa a llamarse Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal.

Los CC tienen una doble dimensión, política y económica. Desde el punto de vista político, los CC han sido considerados por algunos observadores como “parte de un amplio esfuerzo por construir un sistema político de democracia participativa” (Rodríguez y Lerner, 2007). En sus inicios, fueron concebidos como un espacio articulador de las organizaciones comunitarias presentes en un territorio. Pero luego, en la práctica, en lugar de articular, sustituyeron a las organizaciones más antiguas, pues el gobierno concentró en los CC la distribución de recursos (Lopez Maya, 2011a).

Los CC tienen una importante dimensión económica, ya que “permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades” (art. 2 de la LOCC). Con la inversión de cuantiosos recursos financieros²⁰, la iniciativa comunitaria ha construido infraestructuras, viviendas, centros

¹⁸ Decreto 5.890, publicado en la Gaceta Oficial de la RBV el 31-07-2008. En el texto de la ley, se utiliza la expresión “unidades de propiedad social”.

¹⁹ La Ley de Consejos Comunales de abril 2006 establece que los CC agrupan entre 200 y 400 familias en áreas urbanas, y deben agrupar un mínimo de 20 familias en las áreas rurales y de 10 familias en las comunidades indígenas. En noviembre de 2009, una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales (G.O. 39.335), eleva su status legal y les otorga funciones productivas en el nuevo modelo de producción socialista.

²⁰ La ley crea un Fondo Nacional de los Consejos Comunales, para financiar los proyectos presentados por los CC.

culturales, de educación, de salud. Ha permitido la realización de miles de proyectos que mejoran las condiciones de vida en las comunidades. Al mismo tiempo se han generado aprendizajes, capital social e inclusión social (Ellner, 2010).

Pero desde el punto de vista de su pertenencia a un sector de economía social, los CC presentan importantes limitaciones. Su origen reside en una iniciativa del Estado, y su impulso fundador es el acceso a recursos del Estado. Al depender del ejecutivo nacional para su registro y la obtención de recursos, tienen un bajo potencial de autonomía (Lopez-Maya, 2011b), y son susceptibles de prácticas clientelares, corrupción, y cooptación por organizaciones políticas (Machado, 2009). Se han creado de manera apresurada, sin que se produjera un genuino proceso de organización popular (Lovera, 2008). En el contexto de « una cultura política fuertemente clientelar » (Lopez Maya, 2011b : 203), la apatía y la falta de compromiso de gran parte de la comunidad es agravada por los retrasos en la aprobación de los proyectos y la entrega de recursos por el Estado.

Por las importantes carencias en infraestructuras y servicios en los barrios populares, un alto porcentaje de los proyectos de los CC está dirigido a resolver estos problemas (arreglo de viviendas, suministro de agua potable, canalización de aguas servidas, electricidad, vialidad, etc.). Los CC permiten así abaratar el costo de estas obras para el Estado, en particular mediante la incorporación de trabajo voluntario, ya que el financiamiento recibido muchas veces no cubre los costos laborales, sólo los de materiales (Rodríguez y Lerner, 2007).

A nivel de la gestión interna, existen pocos mecanismos para el manejo de los desacuerdos. El pequeño tamaño de los CC favorece una mayor homogeneidad de los espacios sociales, limitando la existencia de divergencias en la evaluación de las necesidades y aspiraciones comunitarias, pero la ausencia de formación de los participantes para la gestión (tanto para la administración de recursos como para la gestión de una organización democrática) y la ausencia de reglas para la toma de decisiones, pueden hacer que bajo una apariencia democrática un pequeño grupo imponga sus prioridades (Rodríguez y Lerner, 2007: 123). Además, existe una politización de los CC, que son utilizados por el partido en el poder para fines de movilización política electoral, lo que ha venido empobreciendo el potencial de los CC como impulsores del proceso de ampliación de la ciudadanía (Machado, 2009 ; Lopez Maya, 2011).

En el nuevo modelo socialista, los CC son llamados a agruparse en el seno de una instancia mayor, las Comunas. El tema de las comunas surgió en el discurso del presidente Chavez en 2009, cuando dijo inspirarse en el libro *¿Cómo es la comuna popular?* publicado por las

ediciones en lenguas extranjeras del gobierno chino en 1976²¹. En 2009, el Ministerio de Economía Comunal pasa a llamarse Ministerio del Poder Popular para las Comunas, y dos leyes son aprobadas en 2010 : La Ley Orgánica para el Fomento y Desarrollo del Sistema Económico Comunal, y la Ley Orgánica de las Comunas²². Según estas leyes, en las Comunas existen cuatro formas de organizaciones socioproductivas : la empresa de propiedad social directa comunal, la empresa de propiedad social indirecta, la unidad de producción familiar y los grupos de intercambio solidario. No se incluyen de manera explícita ni las empresas privadas ni las empresas autogestionarias de propiedad colectiva de sus socios, como las cooperativas. Luego de haber sido privilegiadas como portadoras de una economía popular alternativa a las empresas capitalistas, las cooperativas pasaron a ser tratadas como una modalidad de empresa privada.

REFLEXIONES TRANSVERSALES: ¿QUÉ PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE UN SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL O SOLIDARIA?

En ambos países, Brasil y Venezuela, se ha producido en años recientes un importante crecimiento de un sector de empresas asociativas de la economía social o solidaria. Estas experiencias han adquirido relevancia en el debate público y han sido objeto de políticas públicas.

Pero los procesos de construcción de las políticas públicas hacia la economía social o solidaria presentan importantes diferencias en los dos contextos estudiados. En Brasil, la crisis del modelo de desarrollo a partir de los años 1980 ha llevado a una proliferación de empresas asociativas, conformando así una economía popular solidaria (Razeto, 1988; Sarria, 2005) apoyada por diversos actores que habían actuado en la lucha contra la dictadura militar de los años 1964-1985 (sindicatos, iglesias, ONGs, movimientos sociales de la ciudad y del campo, intelectuales). Este apoyo jugó un papel fundamental, tanto en la asistencia técnica y económica como a nivel socio-político. Surgió en torno al concepto de “economía solidaria” un movimiento social que logró un reconocimiento público, y un proceso de co-construcción entre el Estado y las sociedad civil, de políticas públicas dirigidas a las empresas asociativas que conforman la economía solidaria.

21 Tal como lo relata el presidente Chavez en su programa televisado “Aló Presidente teórico 1. Las comunas y los cinco frentes para la construcción del socialismo”, del 11 de junio de 2009.

22 Gaceta Oficial de la RBV No 6011, del 21-12-2010. El texto de estas leyes es disponible en la página en internet del Ministerio del Poder Popular para las Comunas (www.mpcomunass.gob.ve/leyes/)

La definición del concepto de economía solidaria constituye un momento fundamental en la elaboración de las políticas públicas (Fraisse, 2005). En Brasil, la definición de la economía solidaria ha sido construida en forma participativa por los diferentes actores de la ES, reunidos en el Grupo de Trabajo y luego en el Foro Brasileño de Economía Solidaria. Han formulado una Carta de Principios que establece una definición clara de la ES como empresas asociativas basadas en la autogestión, distintas de las demás estrategias de creación de empleo como las microempresas.

En Venezuela, al contrario, el gobierno bolivariano ha generado constantes cambios en lo que entiende por economía social, sin que un movimiento de la sociedad civil desarrollara un debate público en torno a este tema. Luego de promover el cooperativismo, presentado no sólo como un mecanismo de creación de empleo sino como una vía hacia la transformación del modelo económico hacia una economía más democrática e igualitaria, el gobierno de Chávez ha pasado a considerar las cooperativas como más cercanas a la empresa privada, quitándoles el apoyo que tuvieron durante los primeros años del gobierno bolivariano. Se han introducido nuevas formas de organización, como los consejos comunales y las empresas de producción o de propiedad social, con bajos niveles de autonomía en relación al Estado. Pero la instrumentalización de la economía social por el gobierno bolivariano, los constantes cambios en las políticas públicas dirigidas a las empresas asociativas, no han generado una respuesta unánime y fuerte de los actores de la economía social, o del sector cooperativo.

En un contexto de débil institucionalización y desconocimiento por los representantes políticos, los medios de comunicación y la opinión pública de las particularidades de las organizaciones de la economía social y de sus contribuciones al interés general, la falta de una definición compartida entre los diferentes actores aparece como un importante obstáculo para la construcción de un movimiento social capaz de participar en el diseño de políticas públicas favorables al desarrollo de un sector de economía social en Venezuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BEZERRA M., O. (2003) « Participation populaire et conflits locaux : le budget participatif à Niterói (Rio de Janeiro) » En PICARD, J.Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme. Karthala, Collection Lusotopie, pp. 133-155.
- CARIOLA, C. (1989) *Crisis, sobrevivencia y sector informal*, CENDES, Caracas.

- CARVALHO DE FRANCA FILHO, G. (2006) « A economia popular e solidária no Brasil ». En CARVALHO DE FRANCA FILHO, G. ; LAVILLE, J.-L ; MEDEIROS, A ; MAGNEN, J.-P. *Ação Pública e Economia Solidária. Uma Perspectiva Internacional*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, pp. 57-71.
- CORAGGIO, J.L. (2009) **Artículo «Economía del Trabajo» en el Diccionario de la Otra Economía**, UNGS/ALTAMIRA/CLAACSO, Buenos Aires, 2009.
- CRUZ, A. (2004) «E caminhando que se faz o caminho : diferentes metodologias das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares no Brasil ». Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social 4, 8, pp. 38-57.
- D'ELIA Y. (2006) **Las Misiones Sociales en Venezuela : una aproximación a su comprensión y análisis**. ILDIS, Caracas.
- DUBEUX, A. (2010) « La politique publique d'économie solidaire au Brésil », **Vie économique** 1, 3 (www.eve.coop)
- ELLNER, S. (2010) « La primera década del gobierno de Hugo Chavez : logros y desaciertos ». **Cuadernos del CENDES** 27, 74 pp. 27-50.
- FERMIN, J. (2007) “¿Qué pasa con los movimientos sociales en Venezuela?” **Revista Pueblos** (<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article720#forum>)
- Fóro Brasileiro de Economia Solidária (FBES) <http://www.fb.es.org.br>
- FRAISSE, L. (2005) « Les enjeux d'une action publique en faveur de l'économie sociale et solidaire » En LAVILLE, J.-L. MAGNEN, J.P., DE FRANÇA FILHO, G. ; MEDEIROS, A. (dir.) **Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale**. Éres, Paris, pp. 335-346.
- FREITEZ N. (2008) « El cooperativismo venezolano antes y durante el siglo XXI, ¿rentista? » **Revista SIC**, LXXI, 708, pp. 401-406.
- FUNDACIÓN MISIÓN CHE GUEVARA (FMCG), (2011) <http://www.misioncheguevara.gob.ve>
- GAIGER, L.I. (2007) « Nouvelles formes de production no capitaliste au Brésil : sens et faisabilité ». **Revue Tiers Monde**, 2007/2, 190 pp. 309-324.

- GAIGER, L.I. (2005) « Economie solidaire et espace public. Quelques remarques à propos du rôle des agents médiateurs » en LAVILLE, J-L., MAGNEN, J.P., DE FRANÇA FILHO, G., MEDEIROS, A.(dir.) *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*. Éres, Paris, pp. 321-334.
- GAIGER, L.I. (2004) « A economia solidaria no Brasil e o sentido das novas formas de produção nao capitalista » **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, 4, 8 : 9-34.
- GARCIA MÜLLER. A. (2003) “Un análisis de la nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela” **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, 2, 3 : 78-93.
- HINTZE, S. (2010) **La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela**. CLACSO. Libro disponible en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO (www.biblioteca.Clacso.edu.ar).
- IRANZO Y RICHTER (2006) “La política laboral en la Venezuela de Hugo Chávez Frias”, **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, año 11, No 18, pp. 5-32.
- LANZ, C (2004) « El desarrollo endógeno y la Misión Vuelvan Caras ». www.aporrea.org/endogeno/a7708.html
- LEMAITRE A. (2009) « Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil ». **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social**, 9, 17, pp. 9-29.
- LOPEZ MAYA, M. (2011a) « Los Consejos Comunales en Caracas vistos por sus participantes : una exploración ». **Política e Sociedade. Revista de Sociología Política**. 10, 18, pp. 187-222.
- LOPEZ MAYA, M. (2011b) « El populismo venezolano y sus tendencias actuales », ponencia presentada en el Seminario Internacional « Ciudadanía, organizaciones populares y representación política », Grupo de Trabajo CLACSO, Quito, Ecuador, 22-24 de junio de 2011.
- LOPEZ-MAYA, M. (2005) **Del viernes negro al referendo revocatorio**. Editorial Alfa, Caracas.
- LOVERA, A. (2008) « Los consejos comunales en Venezuela : ¿ Democracia participativa o delegativa ? ». **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. 14, 1 ,pp. 107-124.

- MACHADO J., (2008) **Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela**, Fundación Centro Gumilla, Caracas.
- MELLO R., SILVEIRA, C. (1990), **Projetos de Apoio ao Setor Informal Urbano. Classificação geral e exames de experiências selecionadas**, IBASE, SETAS/MG et GTZ
- PARKER D. (2007) « El desarrollo endógeno : ¿camino al socialismo del siglo XXI? » **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 13, 2, pp 59-85.
- PIROTTE G. (2007) **La notion de société civile**, Editions La Découverte, Paris.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (RBV). **Lineas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**. <http://www.mppef.gob.ve/images/pdf/Varios/pdesn.pdf>
- República Bolivariana de Venezuela. **Proyecto Nacional Simon Bolívar. Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013**.
<http://www.mppef.gob.ve/images/pdf/POAN/Proyecto%20Nacional%20Simon%20Bolivar.pdf>
- RICHER M., ALZURU I. (2004) « Intercooperación y economía solidaria : análisis de una experiencia venezolana ». **Cuadernos de Desarrollo Rural**, 52, pp. 103-128.
- RODRIGUEZ J.-C. et LERNER J. (2007) « ¿Una nación de democracia participativa? Los consejos comunales y el sistema nacional de planificación en Venezuela » **Revista SIC**, 70, 693, pp.115-126.
- SARRIA ICAZAA. M. (2006) « Tercer Sector y Economía Solidaria en el Sur de Brasil: características y perspectivas » En Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS), <http://www.riless.org>
- SINGER P. (2009) « Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria », **Iconos, Revista de Ciencias Sociales**, Flacso Ecuador, pp. 51-65.
- SINGER P. (2002) **Introdução à Economia Solidária**, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA (SIES), 2006 et 2011, [HTTP://WWW.SIES.MTE.GOV.BR](http://www.sies.mte.gov.br)

STIGLITZ, J. (2009) « Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy ». **Annals of Public and Cooperative Economy**, 80, 3 pp. 345-360.