

El trabajo decente y la economía social y solidaria

Primeros comentarios sobre el Informe elaborado para la 110 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2022

Dr. Pablo Guerra¹

INTRODUCCIÓN

En reunión del Consejo de Administración de la OIT celebrada en marzo de 2021, se aprobó introducir en el Orden del Día de la 110 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria (ESS). Este hecho se constituye en un acontecimiento de indudable relevancia política y muestra una tendencia de mayor presencia en la OIT de estas temáticas. Una tendencia que comienza a observarse sobre todo en estos últimos años, siendo la Recomendación 193 (2002) un primer hito en la materia, seguido por otras declaraciones².

Antes, y desde sus inicios, la temática del cooperativismo, lejos de estar minimizada, fue parte fundamental del análisis sobre el mundo del trabajo como se puede observar en la Constitución de la OIT que dispone la posibilidad de

“adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas, cuando lo considere conveniente con las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de empleadores, de trabajadores, de agricultores y de cooperativistas” (OIT, 1919: Art. 12).

Recordemos que desde su creación en 1919, OIT y Alianza Cooperativa Internacional (ACI) no solamente tuvieron potentes vínculos institucionales, sino que además fueron activas impulsoras de las Naciones Unidas en 1946. Sin duda que la presencia del cooperativista Albert Thomas como primer Director General de la OIT fue factor determinante para el protagonismo asumido por el movimiento cooperativo en sus primeros pasos. Es que para Thomas “casi todos los problemas generales del trabajo se refieren a la cooperación o implican soluciones que la cooperación puede brindar ” (ACI, 2020: 4). Así entonces, en la segunda reunión del Consejo de Administración celebrada en París en 1920, a propuesta de Thomas, se aprobó por unanimidad crear en la OIT la Sección de Cooperación³ (actual Unidad de Cooperativas) encargada del “estudio de diferentes aspectos del cooperativismo relacionados con el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores”(ACI, 2020).

1 Coordinador de la Red Temática en Economía Social y Solidaria de la Universidad de la República (Montevideo – Uruguay). Profesor e Investigador Instituto Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, UdelaR.

2 Ver Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008); Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015); Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (2017); Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019); Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente (2021).

3 “La última sección que nos gustaría crear es la Sección de Cooperación. El Tratado de Paz prevé que la Oficina Internacional del Trabajo no solo se interesará por las condiciones laborales, sino también por las condiciones de los trabajadores. En los círculos populares, esta idea es claramente perceptible en la cooperación. La Sección de Cooperación no se limitaría a las cuestiones alimentarias en la esfera laboral exclusivamente; podría también estudiar las condiciones de alojamiento, (...). Además, la cooperación ya representa un importante movimiento internacional con el que la Oficina necesariamente debe involucrarse por su propio interés” (OIT, 2020)

Un nuevo paso se da en 2013 cuando se crea el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE), que comprende además de la OIT a otros organismos de las Naciones Unidas, a la OCDE y un grupo de 14 organizaciones de la sociedad civil en calidad de observadores.

ESTRUCTURA DEL INFORME

El Informe de 71 páginas, aún en carácter de borrador, se abre con una Introducción, le siguen cinco capítulos y se cierra con unos Anexos. A continuación expondremos un resumen de cada uno de esos capítulos con algunos primeros comentarios a título personal.

CAPÍTULO 1: La economía social y solidaria en el mundo

Este Capítulo sintetiza un estado de situación de la ESS en términos más bien conceptuales, señalando por ejemplo, que no hay una aceptación universal del mismo habida cuenta de otros términos como “economía social”, “economía solidaria”, “tercer sector”, etc. Estas diferentes voces, se explica, obedecen a la diversidad de las tradiciones (11) y no siempre en términos de equivalencia.

En el numeral 12 se establece que “desde comienzos de Siglo” unos 20 países han adoptado legislaciones en ESS. Este apartado nos merece una primera reflexión crítica. En puridad, las legislaciones sobre ESS (ya sea en términos de economía social o de economía solidaria) vienen de fines del S. XX. Ese es el caso de la Ley 454 de Colombia (1998), la primera en hacer uso legislativo de la voz “economía solidaria”. Incluso hay un antecedente más lejano: la Ley de Honduras del sector social de la economía (1985) (Guerra, 2012). Por lo demás, en el listado figuran países que no tienen una legislación sobre ESS o al menos debería definirse qué se entiende por legislación en ESS. Si por tal entendemos una legislación que tenga como propósito establecer al menos un marco jurídico para el reconocimiento de un sector de la economía de carácter asociativo, claramente hay países en ese listado que no deberían figurar. Aún así, es claro que cada año la lista de países con legislación específica se incrementa incluyendo regiones que hasta hace poco tiempo no contaban con estos instrumentos (léase Asia o la región angloparlante de África).

Interesante resulta el esfuerzo de síntesis respecto a los principios que rigen los valores de la ESS. Sobresale en tal sentido la importancia asignada a las dimensiones ambientales, aunque no desarrolla las consecuencias que implica un modelo de negocios afectado por criterios ecológicos (¿se puede pertenecer a la ESS cuando el modelo de producción genera externalidades negativas en el ambiente? ¿es posible por ejemplo, que una empresa petrolera se gestione de manera cooperativa? ¿es posible una cooperativa agrícola que utilice agroquímicos para la producción de alimentos?). El Documento en ningún momento menciona la importancia de los modelos de producción agroecológica y los esfuerzos de vincularlos al campo de la ESS. Tampoco hace referencia a instrumentos como el triple balance, utilizado por muchas experiencias de la ESS a lo largo y ancho del mundo.

También merece destacarse el principio de “prohibición o limitación de la distribución de beneficios”. Es un paso importante en el léxico (al menos para la academia) que se haya abandonado la categoría “lucro”. Aún así me surge dudas sobre el concepto de “beneficios”. Yo soy de la idea, como Razeto, que los beneficios implican una serie de imputs que van más allá de lo meramente contable. Quizá debería utilizarse, al menos en castellano, la voz “utilidades” o incluso “ganancias”.

En el N. 20 se incursiona en el debate sobre si la ESS es acaso un sector diferente a los otros sectores más hegemónicos (Estado y Capital privado). Este asunto tiene particular importancia habida cuenta del modelo tripartito de la OIT. El documento se refiere al “sector privado”. Parece claro que la ESS forma parte de ese sector si la variable que discrimina refiere a si sus organizaciones se rigen por el Derecho Público o el Derecho Privado. Pero esa distinción es insuficiente: las organizaciones de la ESS forman parte del sector privado, pero no del sector privado – capitalista (el Documento se refiere al “sector privado maximizador de ganancias”). Por desgracia, no se insiste demasiado en este punto que en lo personal creo muy relevante para una mayor proyección del cuatripartismo: solo reconociendo la identidad específica de la ESS como un sector de la economía diferente al de las empresas de capital es que se podrá avanzar en una mirada más allá del binomio capital – trabajo.

Luego de esta introducción conceptual, el Capítulo revisa el estado de situación en cada región del mundo. Es así que luego de África, es el turno de “las Américas”. Seguramente bajo la influencia de los viejos textos del PREALC, se (mal) insiste en la categoría de análisis de la informalidad para dar cuenta de muchas experiencias en el sur del continente, desconociendo la emergencia de nuevas categorías analíticas como

las de la economía popular que han tenido una enorme proyección en los últimos años en muchos países de la región⁴.

En el apartado 39 se citan algunas de las redes que están operando en materia de coordinación de la ESS para la región. Es notoria la ausencia de algunas redes que tanto en el ámbito cooperativo como en el ámbito académico también contribuyen en esas materias.

CAPÍTULO 2. Contribuciones al trabajo decente y al desarrollo sostenible

En este Capítulo hay un esfuerzo de síntesis de las contribuciones del sector en materia de trabajo decente y en cumplimiento de los denominados Objetivos del Milenio.

Aú teniendo en cuenta la pluralidad de expresiones de la ESS, integrando desde grandes cooperativas que operan como empleadoras, hasta emprendimientos autogestionados en los que sus trabajadores asumen las tareas más propiamente empresariales, el Documento afirma la plenitud de los Derechos (N. 79) llegando incluso a contar con instrumentos específicos (nuevamente la Rec. 193 es tomada como referencia). El N. 86 de todas maneras nos parece confuso a la hora de describir cuáles son las medidas de legislación laboral que deben operar en las cooperativas de trabajadores. Nos parece que en el correr de estas páginas debería haber un mayor desarrollo sobre los vínculos entre derecho laboral y derecho cooperativo, incluyendo algunas reflexiones doctrinarias y jurídicas sobre el Acto Cooperativo en oposición al mero acto comercial⁵. En Uruguay, recientemente hemos publicado un Informe sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva en cooperativas que justamente ilustra acerca de las complejidades a la hora de aplicar en las cooperativas, instrumentos creados para una relación laboral de subordinación clásica.

Respecto a la igualdad de género (N. 87 – 92) debería hacerse notar de mejor manera el particular protagonismo que asume la mujer en organizaciones de economía popular y solidaria en la región latinoamericana, así como su importancia para el empoderamiento en otras regiones del mundo en las que aún hay muchas limitaciones para que la mujer ocupe espacios propios en los mercados de trabajo (el N. 89 se refiere a este último asunto aunque en forma algo tímida). Hay además, una notoria ausencia de enfoques de economía feminista en estos asuntos.

El apartado de la Informalidad (93 al 96) vuelve a poner el acento en una expresión que si bien tiene ganado un lugar en el seno de la OIT, tiene sus limitaciones conceptuales y académicas. Incluso se equivoca al mencionar una “Confederación de Trabajadores de la economía informal” en Argentina. En realidad, lo que hay es una Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). No se trata solo de una corrección de estilo, sino de fondo: la CTEP llega a esta denominación luego de cuestionar el paradigma dominante que refiere a la informalidad como un problema que afecta a los sectores de menos recursos económicos, una idea que está llena de prejuicios.

El papel de la ESS para los tiempos de crisis y para la paz son correctamente desarrollados en los párrafos siguientes. Un nuevo giro se da cuando se pone el asunto en el papel respecto a las temáticas ambientales. Términos como “transición” hacia una “sostenibilidad medioambiental” son muy bienvenidos. En todo caso se debería mencionar las alianzas entre los sectores de la producción biológica y agroecológica con los sectores asociativos, el comercio justo y el consumo responsable. Son numerosas las nuevas expresiones de comercialización por medio de cadenas cortas y mercados de cercanía en buena parte del mundo, que muestran las búsquedas alternativas que logren aunar ingresos para las familias de productores/as y acceso de alimentos sanos para el consumidor/a responsable. Tímidamente se expresan en el N. 111⁶.

CAPÍTULO 3. Relación con los mandantes de la OIT

Bajo el propósito de promover la ESS para el fomento del trabajo decente y el desarrollo sostenible, en este capítulo se exploran los vínculos con los diferentes actores.

4 Nótese que las políticas públicas y la legislación en Ecuador dan cuenta de un sector de la economía “popular y solidaria”. En Argentina, por su parte, numerosos colectivos se reconocen como parte de una amplísima economía popular lo que ha dado lugar a interesantes análisis sobre sus convergencias y diferencias con la ESS.

5 De hecho, no hay ninguna referencia en todo el Documento al Acto Cooperativo, una construcción doctrinaria y jurídica latinoamericana que se remonta a los 1960s y que se incluye en numerosas legislaciones del continente. Me temo que el enfoque europeocentrista del Documento explica semejante ausencia.

6 Un interesante análisis de experiencias en el mundo que conjugan protección ambiental y ESS puede verse en el Proyecto Sustainable and Solidarity Economy (Susy). Cfr. Troisi et alt (2018).

El primero de ellos, los Gobiernos. Aquí se comienza señalando las diversas maneras en que los Estados reconocen a la ESS, ya sea por medio de sus Constituciones, por leyes nacionales o por leyes locales. El N. 114 establece que “la promulgación de leyes en materia de ESS suele ir seguida de la creación o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales que regulan y apoyan dicha economía”. Sin embargo, lo que demuestra la experiencia en varios países (incluido Uruguay) es que los hechos ocurren en sentido inverso, esto es, las legislaciones suelen formar parte de un segundo paso en el establecimiento de políticas públicas, precedidas por otras formas de promoción más ligadas a la creación de unidades en los gobiernos locales o divisiones en determinados ministerios.

En segundo lugar hay un apartado referido a las organizaciones de trabajadores que comienza con el reconocimiento de los valores y la historia compartida. Más adelante, detallan algunas experiencias llevadas adelante por los sindicatos en el campo de la ESS (117). Es algo sorprendente que el movimiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores, de gran impacto en el Cono Sur de nuestro continente, sea mencionada solamente para el caso italiano. Sin duda es un apartado que pudo haberse desarrollado más, a su vez estableciendo los indudables roces que también ocurren cuando sindicatos y cooperativas autogestionarias rompen algunos esquemas clásicos de asignación de roles.

Respecto a las organizaciones de empleadores, se mencionan casos en los que las cooperativas comparten espacios gremiales con otras empresas, aunque también se exponen los casos en los que el sector crea sus propias estructuras de agremiación empresarial. No obstante, se observa una ausencia total de mención a cómo los sistemas de relaciones laborales integran o excluyen a la identidad del sector asociativo. No se exponen en este capítulo, experiencias de diálogo social o de cogestión de políticas públicas. Tampoco se menciona el papel de la ESS en los modelos de negociación colectiva ya sea a nivel bipartito o tripartito.

CAPÍTULO 4. Labor de la Oficina en relación con la ESS

Es un capítulo dedicado a presentar la labor de la Oficina, historizando su génesis y desarrollo (la Unidad de Cooperativas surge en 1920; la voz “economía social” ya aparece en un Documento de 1922), así como exponiendo los diversos programas que se ejecutan.

Notoriamente la OIT es el único organismo de las Naciones Unidas que cuenta con una institucionalidad específica en materia de ESS (su Unidad de Cooperativas). Aunque la denominación aún reviste las limitaciones propias del modelo centrado en las cooperativas (es decir, anterior al paradigma de la ESS) sin duda que se trata de un aspecto de fundamental importancia estratégica para el conjunto de la ESS. Seguramente así fue comprendido si tomamos en cuenta que las principales organizaciones internacionales vinculadas al sector han firmado convenios y establecido alianzas con la Oficina. La lista es larga e incluye desde ACI hasta RIPESS, pasando por CIRIEC, el GSEF, EMES, etc.

CAPÍTULO 5. El trabajo decente y la ESS: desafíos, oportunidades y orientaciones futuras

El enfoque de la OIT centrado en las personas y en valores como los de la justicia social, sin duda que apalancan la promoción de organizaciones empresariales alternativas, caso de las que componen el amplio abanico de la ESS. Aún así la palabra alternativa o transformadora, raramente se utilizan en el documento⁷.

Es un dato de la realidad que la búsqueda del equilibrio (palabra con la que comienza este capítulo y que forma parte de la rica tradición de la OIT) explica una cierta orientación genérica de la ESS poniendo el énfasis en sus contribuciones para el empleo decente y desarrollo sostenible antes que para el cambio social o la transformación de nuestras economías.

Aún con esos reparos, este capítulo intenta posicionar algunas limitaciones del sector (fundamentalmente de su comportamiento en los mercados) así como en relación con los otros actores del sistema (el numeral 144 dice muy poco en ese sentido). No arriesga posición para que los gobiernos fomenten la participación de la ESS junto a los otros actores⁸).

7 El concepto de economías transformadoras no se menciona en el documento. La palabra “transformadora” tampoco aparece. Sí se menciona a la economía alternativa en una sola ocasión y la palabra alternativa aparece en cuatro ocasiones para referenciar a la ESS como una alternativa a la intermediación, a la electrificación rural y a las “limitaciones sociales”. Nunca respecto a los modelos hegemónicos o a las empresas de capital.

8 Como sucede por ejemplo en Uruguay, con la participación de delegaciones de la ESS en el gobierno del FONDES INACOOP o en el Directorio del INEFOP.

Se destaca una posición valiente, por ejemplo, cuando señala que “las unidades de la ESS no suelen encontrarse en la misma situación, ni en una situación similar, a la de las empresas que pretenden maximizar los beneficios y distribuirlos en función del capital invertido. A menudo operan en un entorno político y jurídico desfavorable y en desigualdad de condiciones” (146). Aún así, prevalece en el Documento la idea que “un entorno propicio” para la ESS lo constituye aquel que también favorece a todos los formatos empresariales. Se trata sin duda de una idea cuestionable. Desde el movimiento de la ESS más bien siempre hemos hecho hincapié en que la identidad específica del sector al elevar valores como la asociatividad, gestión democrática, cuidado del medioambiente, primacía de la persona sobre el capital, solidaridad y ayuda mutua, merecería ser acompañada de medidas concretas que favorezcan su desarrollo (discriminación positiva).

No es favoreciendo un mercado neutro que la ESS profundizará su tarea de democratizar la economía, sino gestando instrumentos específicos que le permitan constituirse en verdaderas alternativas a otras expresiones de la economía que producen riqueza con costos humanos y ambientales. El lector no encontrará en este Documento un posicionamiento de ese tipo.

CONCLUSIONES PERSONALES

Ya hemos adelantado algunas consideraciones en las páginas anteriores. Pero quisiera cerrar señalando aspectos positivos y otros no tanto respecto al Documento.

Respecto a lo primero, sin duda que se trata de un Documento bienvenido en el proceso de mayor protagonismo que la ESS viene tomando en el seno de la OIT, organismo de vanguardia en el sistema de las Naciones Unidas en lo que refiere a estos temas. También debemos mencionar el esfuerzo puesto en sistematizar el estado de situación en el mundo y el aporte que sus valores y principios hacen en el marco de los Objetivos del Milenio, con especial énfasis en la promoción del trabajo decente y el desarrollo sostenible.

Quien espere un Documento que ponga énfasis en el papel de la ESS como transformadora de los modelos hegemónicos de hacer economía, se llevará una clara decepción. Más bien el enfoque conceptual que hay detrás es el de los “equilibrios” y la necesidad de contar con “entornos propicios” que no perjudiquen al sector privado. Lógico, es un Documento de la OIT y no de RIPESS. Más cuestionable es el enfoque dado a la economía popular (se la devalúa) y la recurrencia permanente a la vieja categoría de análisis de la economía informal, que debería caer en desuso (¿es necesario recordar que muchas grandes multinacionales han violado normas elementales? ¿Esa violación de normas también les convierte en informales o solamente eso vale para el pequeño negocio familiar que no cumple con otras determinadas normas?).

También hay deficiencias en el tratamiento de un asunto que hubiese merecido mayor detenimiento: el papel de la ESS en el marco del tripartismo clásico. Si estamos frente a un modelo diferente de empresas, ¿no será útil reconocerle espacios propios para el diálogo social o para el estalecimiento de las políticas de relacionamiento laboral y negociación colectiva? Es aquí donde el Documento se queda corto, probablemente por las dificultades que aún subsisten para que ideas como el cuatripartismo se abran paso en espacios ganados por otros actores.

Un último asunto refiere a las referencias y fuentes bibliográficas. No pretendo que un Documento escrito en las oficinas de Ginebra presente un enfoque latinoamericanista, aunque al menos se debería reconocer que la voz “economía solidaria” se origina en las periferias y no en el centro del mundo. Este Documento parece desconocer a autores como Coraggio, Razeto o Singer. Más bien, como es de estilo en estos papers, hay mucha autoreferencia a textos del sistema de las Naciones Unidas, seguido de citas a autores europeos que escriben en inglés. La primera cita a autores latinoamericanos ocurre justamente en el sub capítulo que describe a nuestra región, ignorando el aporte de esta parte del mundo para los marcos conceptuales, teóricos y jurídicos.

Montevideo, 14 de Abril de 2022

REFERENCIAS

ACI (2020) "Albert Thomas at ICA Congresses" <https://www.ica.coop/sites/default/files/2020-12/Albert%20Thomas%20at%20ICA%20Congresses%20-%20Notes%20from%20Rita%20Rhodes%2C%20Dionysos%2C%20and%20Claudia%20Sanchez%20Bajo.pdf> (Recuperado 15/8/2021)

ACI (2020) "El Simposio de la Unidad COOP de la OIT destaca el papel fundamental de las cooperativas en el futuro del trabajo" <https://www.ica.coop/es/sala-de-prensa/noticias/simposio-unidad-coop-oit-destaca-papel-fundamental-cooperativas-futuro> (Recuperado 15/8/2021)

Guerra, Pablo (2012). "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina: entre la autogestión y la visión sectorial", Revista de la Facultad de Derecho N. 33, p. 73 – 94.

OIT (1919). Constitución de la OIT en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907#A12 (Recuperado 8/4/2022).

Troisi, R. Di Sisto, M., Castagnola, A. (2018). "Economía transformadora: desafíos y límites de la economía social y solidaria (ESS) en 55 territorios de Europa y del mundo" <https://www.economiasolidaria.org/actividades/eventos-presentacion-investigacion-susy-montevideo/> (Recuperado 14/4/2022).