

## La economía popular solidaria en el Ecuador

José Luis Coraggio<sup>1</sup>

### Introducción

La última década registra en América Latina una presencia creciente de prácticas y discursos asociados a algunos de estos nombres: economía solidaria, economía de la solidaridad, economía comunitaria, economía popular, economía popular y solidaria, economía social, economía social y solidaria, economía del trabajo, economía alternativa, economía plural, otra economía.

A esto han contribuido cinco circunstancias interrelacionadas:

- a) la creciente incapacidad del modelo neoliberal de mercado para resolver la cuestión social que genera. Efectivamente, con o sin crisis financiera, se ha venido profundizando una crisis de reproducción de la vida humana, generando una pérdida de legitimidad del sistema de mercado global y espacio para acciones correctivas desde el Estado o la Sociedad;
- b) la subsecuente incapacidad del Estado para atender a esa necesidad masiva de acción asistencial, y la percepción de que el mercado excluye masas crecientes de trabajadores y consumidores de manera estructural, por lo que las acciones compensatorias – redistribucionistas o filantrópicas- no resuelven la pobreza, la desigualdad o la exclusión (sobre lo cual atestiguan las ya consideradas inalcanzables “metas del milenio”);
- c) la persistente voluntad social de los movimientos autoconvocados al Foro Social Mundial para incluir en su agenda la búsqueda de propuestas alternativas para la economía, abriendo la posibilidad de convergencias ideológicas y prácticas a partir de la serie de posiciones contestatarias que representan;
- d) la voluntad política manifestada por sus reiteradas apuestas electorales y las asambleas constituyentes en tres países que se adscriben a la idea de un socialismo del Siglo XXI (Bolivia, Ecuador, Venezuela), en el sentido de afirmar las formas no capitalistas de organización económica: cooperativas, comunitarias, asociativas, renovadas empresas públicas, y la perspectiva del cambio de sentido del sistema económico como un todo (Sumak Kawsay, soberanía en un estado multinacional, pluralismo cultural);
- e) la emergencia en el Norte de dos propuestas para atender la brecha entre las necesidades y los resultados del Mercado y el Estado: el Tercer Sector y la Economía Social y Solidaria, divergentes pero ambas con vocación de asociarse a través de las fundaciones y programas de cooperación con algunas de las perspectivas señaladas más arriba, si bien sin una agenda de transformación revolucionaria de las estructuras. Mientras el Tercer Sector propone proveer o

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) y Director Académico de la Maestría en Economía Social de la misma universidad.

los necesitados mediante dones asimétricos, la Economía Social y Solidaria propone avanzar con la solidaridad democrática por el cumplimiento de los derechos ciudadanos.<sup>2</sup>

El texto de la Constitución Ecuatoriana asume una definición sustantiva de economía, que podemos resumir como el sistema de instituciones, valores, normas y prácticas que organizan los procesos de producción, distribución, circulación y consumo dentro de un malla de relaciones de cooperación de los trabajos humanos entre sí y con la naturaleza y cuyo sentido es la reproducción y desarrollo de la vida, es decir a) la generación de las condiciones materiales para el sustento o la subsistencia de todos y b) la reproducción intergeneracional ampliada de la vida.<sup>3</sup>

El Sumak Kausay es la forma que asume esa reproducción ampliada de la vida en la Constitución ecuatoriana. Esto implica orientar el sistema económico de manera que permita lograr cuatro equilibrios:<sup>4</sup>

- El equilibrio de los seres humanos consigo mismo;
- El equilibrio entre los seres humanos;
- El equilibrio de los seres humanos con la naturaleza; y,
- El equilibrio entre las comunidades de seres humanos.

El logro de estos equilibrios requiere una adecuada institucionalización de lo económico, combinando cinco principios:<sup>5</sup>

- (a) Subsistencia por la propia producción
- (b) Reciprocidad
- (c) Redistribución
- (d) Intercambio
- (e) Planificación

Los equilibrios que analiza la economía de mercado son eso, equilibrios de los mercados, instrumentales y por lo tanto subordinados para lograr los cuatro equilibrios (por ejemplo: el equilibrio del mercado de trabajo, al tratar a la fuerza de trabajo como una cuasimercancía, atenta contra los cuatro equilibrios indicados).

En realidad, como toda economía nuestras economías son economías mixtas con tres sectores agregados:

- A) Economía empresarial capitalista
- B) Economía pública
- C) Economía popular

---

<sup>2</sup> Jean-Louis Laville: "Solidaridad", en: A.D. Cattani, J.L. Coraggio y J-L Laville (Org), Diccionario de la Otra Economía, UNGS/CLACSO/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2009.

<sup>3</sup> Esta es una definición antropológica, universal, referida al sustento material de la vida. Pero no es suficiente con agregar que se trata de la vida en sociedad. El tratamiento del conjunto de necesidades y deseos legítimos es un desafío fundamental de toda propuesta de socialismo para el Siglo XXI.

<sup>4</sup> Comunicación personal de Guillermo Navarro. Es muy significativo que mientras la economía formal se concentra en los equilibrios micro y macroeconómicos de mercado, aquí quedan subordinados a la obtención de otros equilibrios que dan su sentido a la economía.

<sup>5</sup> Esto está desarrollado en J.L. Coraggio (Org) Qué es lo económico?, CICCUS, Buenos Aires, 2009.

En lo que sigue intentaremos dar una interpretación del mandato de la Constitución Ecuatoriana de 2008 respecto al sistema económico y algunas vías de acción posibles o ya en marcha dentro de ese campo de prácticas.

### **La Economía Social y Solidaria en la Constitución ecuatoriana**

La Constitución del Ecuador indica en su artículo 283 que “**el sistema económico es social y solidario**”. Asimismo especifica en su artículo 276 “El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.” (...)

Al definir el sistema económico por su relación con la sociedad, por su valor central y por sentido antes que por determinada institucionalidad prefijada ideológicamente (como es el caso de neoliberalismo con respecto al mercado total), los constituyentes adoptaron una definición sustantiva y plural de economía, que no se define por los procedimientos de cálculo e instituciones de asignación óptima de recursos sino por garantizar de manera solidaria el sustento *de todos* los ciudadanos combinando diversas formas de organización económica: “Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, 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.** (...)”

El Buen Vivir es un concepto colectivo, un modo de vida en convivencia cuya concreción será definida a lo largo de la historia por el pueblo ecuatoriano, y que no se reduce a las preferencias de los consumidores limitados por la escasez de sus recursos. En tal sentido, la Constitución establece que las políticas públicas (y por tanto su orientación del Buen Vivir) deberán ser definidas participativamente.<sup>6</sup>

### **El mercado**

Desde la perspectiva de la corriente latinoamericana de economía social y solidaria<sup>7</sup> esto significa que, a partir de la realidad actual, sociedad organizada y estado deben re-institucionalizar los procesos económicos de producción, distribución, circulación y consumo, de manera de impedir que el mecanismo global de mercado se autonomiche de las sociedades y

---

<sup>6</sup> En el Art. 85 se establece que “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

<sup>7</sup> Esa corriente es plural y tiene muchas vertientes. Ver, por ejemplo: J. L. Coraggio (Org), La economía Social desde la Periferia. Contribuciones latinoamericanas, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2007.

se naturalice como “la economía”, generando consecuencias sociales no atribuibles a ningún actor responsable sino a “los mercados”, típico lema neoliberal.

Significa además que el utilitarismo individualista y el fin del lucro privado, co-constitutivos con el mercado libre, deben subordinarse a los principios de solidaridad (seguridad y autocontrol de condiciones básicas de la propia vida, reciprocidad simétrica, redistribución progresiva, planificación democrática) y la corresponsabilidad de todos por la satisfacción de las necesidades y la calidad del modo de convivencia de todos, bajo la racionalidad reproductiva, incluida la naturaleza.<sup>8</sup>

Este segundo significado implica que no se trata meramente de desmonopolizar y hacer competitivo al mercado de acuerdo a la utopía del mercado perfecto, pues éste en ningún caso puede ser solidario o asegurar la justicia social, por su fragmentación intrínseca y su ética del cuidado egocéntrico de sí mismo y la irresponsabilidad por los otros. Implica también admitir que partimos de una economía de mercado periférica y deformada y que es posible construir otra economía, socialmente integrada y solidaria, sin tener que pasar por el intento de desarrollar una economía de mercado pretendidamente autorregulada como en los países considerados más desarrollados.<sup>9</sup>

Esto no implica negar la eficacia (limitada) del mercado como institución de coordinación parcial de las múltiples iniciativas fragmentarias, si bien las externalidades negativas sobre otros actores, sobre la sociedad en general y sobre la naturaleza así como las crisis recurrentes no pueden ser evitadas por ese mecanismo si se deja librado a sí mismo.<sup>10</sup> Indica entonces que el mercado debe ser regulado y sus prácticas subyacentes subvertidas. Así el principio de planificación y perspectiva reflexiva es afirmado claramente (artículo 275)<sup>11</sup> en un momento histórico en que el neoliberalismo pretendía haber acabado con esa pretensión de interferencia con el mercado libre. Otro camino, más claramente expresado en el proceso boliviano, es la propuesta de superar al mismo paradigma modernista y colonizador, algo bien distinto de efectivamente lograr el crecimiento y el progreso modernos por la vía de la acción política.

### **Una pluralidad de actores económicos**

El pensamiento único ha impuesto el paradigma de la empresa de capital como “la” forma de organización económica. Durante estos treinta años de neoliberalismo se ha pretendido introyectar las pautas de comportamiento propias del tipo ideal de gestión empresarial al Estado, a la escuela, incluso en las políticas de fomento del emprendedorismo de los pobres. Lo que no se ajustaba a ese patrón era o burocrático-estatal o informal- subterráneo y en

---

<sup>8</sup> Ver Franz Hinkelammert y Henry Mora, *Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política*, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2009.

<sup>9</sup> Un proyecto de ley de regulación del mercado de reciente circulación en Ecuador está, sin embargo, inspirado en la misma utopía del mercado perfecto que orienta las prácticas neoliberales.

<sup>10</sup> Franz Hinkelammert y Henry Mora, *op cit.*

<sup>11</sup> ...”El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.”...

ambos casos ineficiente por no atenerse a los criterios de maximización de la rentabilidad, único sentido racional sistémico posible para el utilitarismo.

En cambio, la Constitución del Ecuador reconoce una economía mixta con una pluralidad de actores y de trabajos, que interpretamos como sigue:<sup>12</sup>

1. Empresas privadas, motivadas por el afán de lucro, estructuradas alrededor de la relación patrón/empleados
2. Empresas públicas y entes del Estado, productores de bienes, servicios y en particular de bienes públicos con fines de asegurar la cohesión social y la redistribución de modo de avanzar en la realización de los derechos como camino al Buen Vivir.
3. Cooperativas, asociaciones con fines económicos no de lucro, y comunidades, todas ellas formas de organización en base a lazos comunitarios heredados o construidos y a la asociación libre de trabajadores, también denominadas en conjunto economía popular y solidaria.<sup>13</sup>
4. Domésticas, reconociendo las formas de trabajo productor de bienes y servicios para el propio consumo, en particular la economía del cuidado en las unidades domésticas o sus extensiones vía asociación o lazos de comunidad.
5. Familiares, abarcando una multiplicidad de formas de acción económica organizada como emprendimientos con trabajo familiar.
6. Autónomas, abarcando una diversidad de trabajos autónomos de individuos no asociados.

El interés individual y su realimentación con el mercado no se niegan, pero aparecen otras pautas de relacionamiento no mercantilistas: la reciprocidad, la redistribución, la solidaridad. El comercio no siempre se rige por la formación de precios según la oferta y la demanda, ni el principio de intercambio es más que uno de los principios de institucionalización de la economía. Se trata de construir una economía *con* mercado, no *de* mercado, superando la tendencia a una sociedad donde el éxito o fracaso en el juego de mercado sea definitoria.

### **El sistema económico social y solidario, la economía popular y el desafío de las políticas públicas**

Es usual utilizar la denominación de Economía Solidaria para la promoción de actividades económicas asociativas autogestionadas por los propios trabajadores a fin de integrarse al

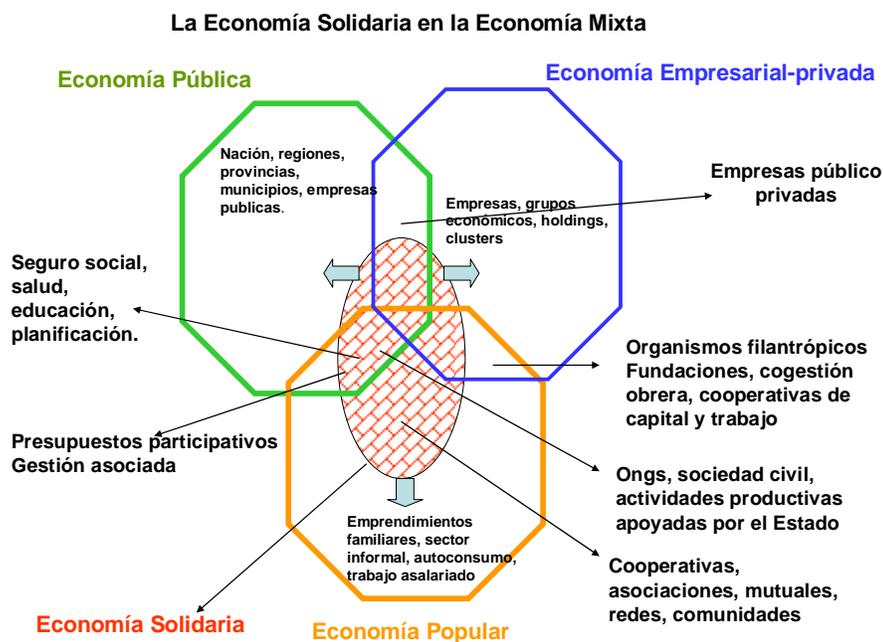
---

<sup>12</sup> “Art. 283. (...) El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”

<sup>13</sup> Si bien la Constitución establece en diversos lugares el principio de solidaridad, al establecer taxativamente las formas de la economía popular y solidaria toma como criterio la asociación de miembros de unidades domésticas distintas (cooperativas, asociaciones y comunidades) y no sus relaciones u objetivos respecto a su entorno o la sociedad en su conjunto.

sistema económico que los excluyó. Por agregación y encadenamientos, los emprendimientos populares y solidarios pueden ir constituyendo un sector orgánico de peso creciente en la economía, capaz de moderar los efectos de la insuficiencia dinámica del modelo productivo y disputar la hegemonía de las formas capitalistas, su paradigma empresarial y sus valores.<sup>14</sup>

La Constitución del Ecuador va mucho más allá de eso: es el sistema económico en su conjunto, con sus sectores de economía popular, empresarial capitalista y pública el que tiene que ser socialmente orientado hacia la producción de las bases materiales que hacen posible el Buen Vivir y desarrollar la corresponsabilidad de todos por la libertad de opciones de buena vida de todos. En ese sentido, es claro que la economía solidaria no se limita a las formas asociativas populares sino que incluye las formas públicas (aplicación del principio de redistribución y reciprocidad normativa, como en el seguro social o los bienes públicos gratuitos) y formas de solidaridad asimétrica propias de la filantropía empresarial o de otras organizaciones de la sociedad civil. (ver diagrama)



Ecuador es un país que cuenta con una amplia historia de promoción y financiamiento de emprendimientos de sectores excluidos por organizaciones de la sociedad civil, y en especial ONGs y grupos solidarios. Lo nuevo que ofrece la Constitución es que el Estado asuma una política activa de desarrollo de la economía popular y solidaria como forma orgánica emancipadora de los trabajadores. La cuestión, al momento de definir políticas será sortear la tentación burocrática de “poner orden” en un mundo básicamente informal con la idea darwiniana de lograr la integración al mercado impulsando los emprendimientos hacia el camino de las micro-pequeñas-medianas y finalmente grandes empresas de capital. Es

<sup>14</sup> En tal sentido van las usuales propuestas de lograr encadenamientos entre emprendimientos y con el poder de compra de los gobiernos locales, de intervenir de manera integral en ámbitos territoriales, de armar redes de intercambio multireciproco en base a monedas locales, de propiciar la soberanía alimentaria, etc.

fundamental tener presente que consolidación, crecimiento, desarrollo y complejización de la economía popular y solidaria implica no sólo trabajar sobre las cooperativas, asociaciones y comunidades ya existentes, sino propiciar la asociación, la cooperación y formas no destructivas de competencia entre los actores de la economía popular en sentido amplio, superando realmente la brecha entre políticas “sociales” y “económicas”. Pero esto no puede decidirse en una mesa de debate de elites profesionales, sino que requiere la activa participación de los actores populares, en particular de los colectivos que tienen propuestas culturales y societales alternativas.

Lejos de limitarse a la promoción de microemprendimientos, microcréditos, etc. aislados, una política de economía social y solidaria debe definirse y operar construyendo tramas en territorios, buscando la coherencia entre sistemas de necesidades y capacidades. Pero además su alcance es mucho más amplio: debe incidir en los entornos locales (la eficiencia y sostenibilidad de los emprendimientos puede depender mucho más de su entorno inmediato que de la gestión interna), en el sistema de precios, particularmente de los salarios, en el sistema fiscal y tributario, en la política de comercio exterior, en la composición y sentido de la inversión y el consumo, en el logro de la soberanía alimentaria y energética, valores colectivos que no puede reducirse a la suma de preferencias individuales o locales. Más allá del atomizado microcrédito, una política financiera acorde con la ESS debe modificar la estructura financiera, de modo que el ahorro popular realmente los ciclos de producción-reproducción colectivas de los territorios. Los sujetos de la ESS deben incluir a todos los movimientos sociales que proponen transformaciones estructurales, para que la economía no sea sólo un modo individual de ganar dinero, sino de resolver solidariamente las necesidades y deseos legítimos de todos los ciudadanos y comunidades. Más que la asistencia técnica puntual, es preciso desarrollar y reorientar el sistema de ciencia y técnica de modo que haga efectiva la voluntad de los constituyentes de poner la ciencia y la tecnología al servicio de las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población.

Un desafío principal que enfrenta el gobierno para lograr una Economía Social y Solidaria es que en realidad no hay modelos. No hay un sendero cierto y lineal de desarrollo de la economía popular y solidaria que pueda mapearse y proveer una ruta programada de acción. Estamos ante un amplio campo de acción que debe dar lugar a la experimentación, al desarrollo rizomático, al aprendizaje sobre la marcha, y ello requiere de espacios públicos plurales y democráticos. No se trata de promover la gran industria o de meramente substituir importaciones, sino de acompañar el desarrollo de nuevos actores socioeconómicos, de cambiar el campo de fuerzas en la economía, por lo que una política central es profundizar la transformación del estilo de gestión de la política.