

QUIÉNES SOMOS	CONTENIDO	
BIBLIOTECA VIRTUAL TOP	<ul style="list-style-type: none"> • La Economía Social como vía para otro desarrollo social ver » <i>José Luis Coraggio</i> • Contribuciones a la reflexión sobre Estado, políticas y economía social y solidaria ver » <i>Artículos de Jean- Louis Laville, Susana Hintze y Paul Singer</i> 	
FORMACIÓN VIRTUAL DE POSGRADO	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública ver » • Programación de cursos primer semestre 2005 ver » 	CONVOCATORIA PÚBLICA A becas 2º SEMESTRE 2005 ver >>
INVESTIGACIONES TOP	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la formación de posgrado en Latinoamérica desde la perspectiva de sus usuarios ver » • Producción reciente de conocimiento en materia de gestión pública ver » 	
AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es posible acabar con la pobreza sin destruir el ambiente? ver » <i>Comentario de Jorge Hintze</i> 	
BEHN'S REPORT	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de desempeño mágico ver » <i>Artículo de Robert Behn</i> 	
NOTICIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Congresos y Seminarios de Administración Pública ver » 	
BOLETINES DE INTERÉS	<ul style="list-style-type: none"> • Enlaces a otros boletines de interés ver » 	

BIBLIOTECA VIRTUAL TOP

[volver al índice](#)

[Biblioteca Virtual TOP »](#)
[Otras Publicaciones de interés »](#)

La Economía Social, como concepción que pretende superar la opción entre el mercado capitalista y el Estado central planificador y regulador de la economía es objeto de debate en la actualidad. La posibilidad de desarrollar una socioeconomía, en que los agentes económicos no sean escindidos de sus identidades y cultura, su relación con el estado y su alcance social son analizadas por el autor no sólo como contribución teórica sino como propuesta para un debate que contribuya a que la Economía Social pueda expandirse y ser asumida como una alternativa, como parte de un marco estratégico de acción, por un amplio espectro de los ciudadanos y sus organizaciones.

[artículo en español »](#)

Contribuciones a la reflexión sobre Estado, políticas y economía social y solidaria

Artículos de:

Jean- Louis Laville, Susana Hintze y Paul Singer

El presente panel, coordinado por Susana Hintze para el Boletín TOP y la Red de Investigadores Latinoamericanos en Economía Social y Solidaria (RILESS) incluye tres artículos que presentan distintas miradas sobre qué se entiende por la economía social y solidaria en América Latina y Europa. Junto con el artículo principal de José Luis Coraggio, plantean -tanto de forma teórica como propositiva- perspectivas sobre el rol que ha cumplido y debería asumir en el futuro el Estado en la promoción de políticas socioeconómicas que articulen al sector público y la sociedad civil en una estrategia de desarrollo alternativa a la actualmente generada por el capitalismo globalizado

Jean-Louis Laville

"Economía solidaria, economía social, tercer sector: las apuestas europeas"

[artículo en español »](#)

Susana Hintze

"Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria"

[artículo en español »](#)

Paul Singer

"Contribución para una política nacional de crédito popular (microcrédito, finanzas solidarias)"

[artículo en español »](#)

AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO

[volver al índice](#)

Acabar con la pobreza en el mundo durante la primera mitad de este siglo requiere incrementar la riqueza a mucho más del doble de la que existe hoy. ¿Soportará la atmósfera el impacto ecológico de una economía mundial de semejante magnitud sin desatar el temido calentamiento global por el efecto invernadero? ¿Es posible el crecimiento económico limpio? Los datos que surgen del Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas acerca de las economías de los países y sus comportamientos frente a la contaminación parecen mostrar que las próximas décadas serán cruciales en un proceso que podría no tener retorno y en el que Latinoamérica parece ser un mero testigo.

¿Es posible acabar con la pobreza sin destruir el ambiente?

Comentario de Jorge Hintze

REGIONES Y PAÍSES CLAVE	CONTAMINACIÓN POR DÍOXIDO DE CARBONO	
	Kg. por dólar	Relación (*)
Rusia	4,16	15,85
5 EX BLOQUE SOVIETICO	3,06	11,51
11 PAÍSES AFRICANOS EN DESARROLLO	2,48	9,32
China	2,23	8,41
"China"	2,23	8,41
India	2,23	8,39
12 PAÍSES ASIATICOS MENOR DESARROLLO	2,02	7,51
8 ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	1,75	6,51
10 PAÍSES OCEANIA DESARROLLADOS	0,80	3,02
6 LATINOAMERICA	0,74	2,80
9 PAÍSES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	0,74	2,79
10 PAÍSES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	0,74	2,77
2 AMERICA DEL NORTE	0,54	2,05
Estados Unidos	0,54	2,05
4 SUR DE EUROPA	0,41	1,55
7 PAÍSES ASIATICOS DE ALTO DESARROLLO	0,36	1,36
3 EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	0,34	1,27
1 PAÍSES NORDICOS (*) Índice = 1	0,27	1,00

[ver »](#)

FORMACIÓN VIRTUAL DE POSGRADO

[volver al índice](#)

[Cuerpo Docente»](#)

Noticias del programa

El **Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública** es una iniciativa académica, cuya misión es contribuir a la **profesionalización de la gestión pública** en los países de **iberoamérica** desde una perspectiva crítica del estado del arte que tome en cuenta la especificidad histórica y contextual de la región, el peso de sus **culturas políticas** y su inserción en el **mundo globalizado** en el que tienden a diluirse las fronteras nacionales, promocionando la **revalorización de lo público** y la responsabilización de la gestión frente a la sociedad y el fortalecimiento de la **governabilidad democrática**.

El Programa está compuesto de un total de 15 cursos virtuales de posgrado (ocho obligatorios y cuatro optativos), por un total de 465 horas crédito. Está dirigido a gestores públicos, docentes, responsables de organizaciones no gubernamentales y personas interesadas en lo público. Se imparte en ciclos lectivos semestrales a cuyos cursos se puede asistir a través del programa o de forma independiente. [ver plan de estudio»](#)

Consejo Académico de TOP

El Consejo está presidido por Oscar Oszlak, e integrado por Leonardo Garnier (Costa Rica), Joan Subirats i Humet (España), David Arellano Gault (México), Aldo Isuani (Argentina) y Regina Pacheco (Brasil). [ver »](#)

Programa de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública

Desde abril de este año Oscar Oszlak ha dejado la Dirección Académica de TOP (que desempeñara desde la fundación del Centro 1986) para asumir la presidencia del Consejo Académico de TOP.

Investigación sobre Estado del Conocimiento en Gestión Pública

TOP, con el auspicio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina ha comenzado una investigación sobre la producción de conocimiento en materia de gestión pública en los últimos diez años. Los resultados de este trabajo serán puestos oportunamente a disposición de la comunidad académica y los gestores públicos latinoamericanos. [ver>](#)

**CONVOCATORIA PÚBLICA A
becas 2º SEMESTRE 2005**
[ver>>](#)

Se encuentra abierta la convocatoria pública a becas del segundo semestre de 2005

Becas en el marco de convenios institucionales [ver>](#)

Se otorgarán becas institucionales en el marco de convenios con las siguientes instituciones:

- OEA - Organización de los Estados Americanos
- INAP - Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina
- IPAP - Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina
- Gobierno de la Provincia de Formosa - Republica Argentina

Programación de Cursos Segundo Semestre de 2005

[volver al índice](#)

[Cursos Especiales para Instituciones](#)
[2](#)

UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL
LITORAL
Argentina



TOP Tecnología para la
Organización
Pública

En agosto próximo comenzará el ciclo lectivo del segundo semestre del año 2005 de los cursos virtuales de posgrado, realizados en el marco de un convenio entre TOP y la Universidad Nacional del Litoral.

CURSOS:		
15 de Agosto	EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTOS de ORGANIZACIONES Y PROGRAMAS PÚBLICOS	ver>>
¿Cómo apreciar y medir el valor de lo que el estado produce para la sociedad? ¿Con qué indicadores? ¿Cómo construir el tablero de control de las organizaciones públicas desde la doble perspectiva de la efectividad y la sostenibilidad?		
15 de Agosto	PLANIFICACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS y TABLERO DE CONTROL DE GESTIÓN	ver>>
¿Cómo planificar para que luego se pueda exigir rendición de cuentas? ¿Cómo rendir cuentas de lo estratégico y de lo operativo? ¿Cómo aplicar estos criterios en la gestión cotidiana? ¿Cómo construir un tablero de control de la gestión desde la perspectiva del logro y del compromiso?		
29 de Agosto	GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	ver>>
¿Cuáles políticas públicas son sociales? ¿Cómo gestionar las políticas sociales desde la descentralización de los actores sin perder de vista los fines? ¿Cuál es el rol de los gestores de políticas sociales y de todo gestor público frente a ellas?		
29 de Agosto	ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN	ver>>
¿Cómo concebir la gestión pública cotidiana desde el concepto de la ética pública aplicada? ¿Cómo construir sistemas de transparencia desde el interior y el exterior del estado? ¿Cómo instalar la ética como valor y como práctica?		
5 de Septiembre	ECONOMÍA GUBERNAMENTAL PARA NO ESPECIALISTAS	ver>>
¿Cómo afecta la economía las decisiones públicas? ¿Qué debe saber todo gestor público no economista sobre economía? ¿Cómo afecta el estado la economía de los países? ¿Cómo afecta la economía global nuestra realidad nacional?		
5 de Septiembre	GESTIÓN DE REDES INSTITUCIONALES	ver>>
¿Cómo construir y gestionar redes institucionales desde lo público? ¿Cómo trabajar desde el estado con el actual paradigma de la organización en red?		
5 de Septiembre	GESTIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	ver>>
¿Qué es la cuestión ambiental hoy en día? ¿Cuán crítica es la política ambiental para nuestra realidad nacional actual y futura? ¿Es posible el desarrollo humano y la preservación del ambiente? ¿Cómo incluir la dimensión ambiental en la gestión de todos los sectores del estado?		
5 de Septiembre	GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	ver>>
¿Cómo nacen, se desarrollan y aplican las políticas públicas? ¿En qué consiste su ejecución? ¿Y su evaluación? ¿Qué herramientas se requieren para su comprensión y aplicación?		

INVESTIGACIONES TOP

Calidad de la formación de posgrado en Latinoamérica desde la perspectiva de sus usuarios Producción reciente de conocimiento en materia de gestión pública

[volver al índice](#)

Investigación sobre la calidad de la formación de posgrado en Latinoamérica desde la perspectiva de los alumnos.

La formación de posgrado es, sin duda, el área de la educación que ha experimentado mayor crecimiento en la última década. Sin embargo, aunque hay una creciente preocupación por la evaluación de las unidades académicas que la proporcionan, no existe información suficiente en Latinoamérica sobre cómo es considerada por sus usuarios, es decir, los alumnos. TOP está llevando a cabo una investigación sobre este tema, cuyos resultados serán puestos a disposición de los interesados. [ver>](#)

Investigación acerca de tendencias en la Producción de Conocimiento en sobre Gestión Pública

TOP, con el auspicio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina lleva a cabo una investigación sobre la producción de conocimiento en materia de gestión pública en los últimos diez años. Los resultados de este trabajo serán puestos oportunamente a disposición de la comunidad académica y los gestores públicos latinoamericanos. [ver >](#)

BEHN'S REPORT

El sistema de desempeño mágico Artículo de Robert Behn

[volver al índice](#)

Tal vez no haya en las administraciones públicas sistemas más defendidos desde la retórica y menos aplicados en la práctica que los de evaluación del desempeño de los servidores públicos. En este artículo, Robert Behn, profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, de la Universidad de Harvard, critica los sistemas pero defiende la gestión del desempeño.

[ver >](#)

NOTICIAS

Congresos y Seminarios de Administración Pública

[volver al índice](#)

Desde hace unos años los congresos internacionales y nacionales de administración pública han adquirido una nueva significación en Iberoamérica y han promovido lazos de comunicación y trabajo entre Europa peninsular y Latinoamérica. También han integrado perspectivas anglosajonas al quehacer público regional. Sin duda, el CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ha sido el pionero y principal motor de este cambio [ver >](#)

En junio de este año se realizó con singular éxito el Congreso Argentino de Administración Pública, en octubre se llevará a cabo nuevamente el [Congreso anual del CLAD](#), esta vez en Santiago de Chile y, finalmente, en enero de 2006, en Puebla, México, se realizará un seminario con organizacional con presentación de paneles, patrocinado por el CIDE y EGOS ([European Group of Organizational Studies](#))

Los días Jueves 15 y viernes 16 de septiembre de 2005 se realizará el VII SEMINARIO RedMuni, donde se tratará la situación y perspectivas de la gestión local en Argentina. El evento es organizado por la [Universidad Nacional de General Sarmiento](#) y el [Instituto Nacional de Administración Pública \(I.N.A.P.\)](#). Para información: redmuni@ungs.edu.ar

BOLETINES DE INTERÉS

Enlaces a otros boletines de interés

[volver al índice](#)

[Nuestros Boletines anteriores >](#)



Boletín Reforme del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Boletín semanal de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID

Boletín Mensual de la Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local - RIADEL

Boletín Público del IDGP - Instituto de Dirección y Gestión Pública del ESADE

Actualidad UIM - Boletín de la Unión Iberoamericana de Municipalistas

INPAE - Red Interamericana de Educación en Administración Pública.

[otros boletines de interés >](#)

INFORMACIÓN GENERAL

SUSCRIPCIÓN Y CONTACTOS

El Boletín TOP se envía a personas relacionadas con los asuntos públicos de Iberoamérica.

Si desea recibirlo en otra dirección suya o que lo reciba otra persona, [ingrese aquí](#)

Si Ud no desea recibir nuevamente este boletín, por favor envíe un e-mail a publicaciones@top.org.ar, con el texto BORRARME en el "Asunto" o "Subject".

Contactémos:

TOP - Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil) <http://www.top.org.ar/> - publicaciones@top.org.ar

Tel/fax: 5411 4961 9050 / 4962 3606 - Buenos Aires, Argentina

LA ECONOMÍA SOCIAL COMO VÍA PARA OTRO DESARROLLO SOCIAL*

*José Luis Coraggio***

Contenido

LA ECONOMÍA SOCIAL

La relación con el Estado
El alcance social

LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL: LA DIVERSIDAD DE PROYECTOS COMO RECURSO

HACIA UN ENCUENTRO-DEBATE

ANEXO: ECONOMÍA “A SECAS” Y ECONOMÍA POLÍTICA (LAS TEORÍAS Y EL OFICIO DEL ECONOMISTA EN LOS 60-70)

Bibliografía de referencia

* Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social” en URBARED, Red de Políticas sociales 2002 (www.urbared.ungs.edu.ar). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Economista. Investigador-docente titular del Instituto Conurbano y Director Académico de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Co-coordinador de la Red de Políticas Sociales Urbanas, Urbared (UNGS/UNAM) y responsable organizador de la Red Latinoamericana de Investigadores en Economía Social y Solidaria (RILESS), auspiciada por la Maestría en Economía Social, la Cátedra UNESCO de UNISINOS (Brasil), FLACSO (Ecuador), El Colegio Mexiquense (México) y con la colaboración de URBARED. Realiza investigaciones sobre economía popular y economía del trabajo, desarrollo local y políticas sociales. Ha trabajado en diversas instancias gubernamentales, universitarias (1961-76) y en la UNGS en Argentina (1995 hasta la fecha, siendo Rector entre 1998-2002), México (1976-80), Nicaragua (1981-1990) y Estados Unidos (1991-94). Autor de más de 100 artículos, autor y co-autor de más de 20 libros.

LA ECONOMÍA SOCIAL COMO VÍA PARA OTRO DESARROLLO SOCIAL

José Luis Coraggio

LA ECONOMÍA SOCIAL

Vamos a adoptar en esta presentación el término “Economía Social”, por su estatus teórico ya alcanzado, para contraponerlo a las vertientes de la Economía “a secas” y la Economía Política (Ver anexo).¹ Nos referimos a una concepción que pretende superar la opción entre el mercado capitalista (al que asocia con la Economía “a secas”) y un Estado central planificador y regulador de la economía (al que asocia con las variantes del socialismo y la Economía Política). Plantea que el mercado capitalista debe ser superado porque es alienante en sí mismo y máxime por estar dominado por el poder de los grupos monopólicos, que manipulan los valores, necesidades y formas de socialización a través de su control de la comunicación social y además ahora tiende a excluir ingentes mayorías del derecho mismo a ser consumidor y productor. Planea que el Estado centralizado debe ser superado, porque sustrae poder de la sociedad y asume la representación de un bien común nacional, actuando como delegado que, en ausencia de una democracia sustantiva, fácilmente cae en la tentación de obedecer a los intereses de los grupos económicos más concentrados, haciendo “gobernable” un sistema injusto y socialmente ineficiente. Esa doble superación se lograría evitando la separación entre economía y sociedad que caracteriza al paradigma neoliberal, pero a la vez evitando la intrusión de la política. Tal vez así se entienda su denominación expresa de “Economía Social”.

Esta vertiente –bajo diversas variantes, como ya veremos- ve la posibilidad de desarrollar una socioeconomía, en que los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales, mucho menos de su historia y de su incrustación en el mundo simbólico e institucional que denominamos cultura. Al ver la economía como inseparable de la cultura, la Economía Social la mira como espacio de acción constituido no por individuos utilitaristas buscando ventajas materiales, sino por individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y valores de solidaridad y cooperación, limitando (no necesariamente anulando) la competencia.

Se trata de poner límites sociales al mercado capitalista y, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria.

Para esta visión, el desarrollo de la vida de las personas y comunidades es favorecido por la acción colectiva en ámbitos locales, donde los conflictos de intereses y la competencia pueden ser regulados de manera más transparente en el seno de la sociedad, donde las relaciones interpersonales fraternales puedan afianzarse sobre vínculos productivos y reproductivos de cooperación, generando asociaciones libres de trabajadores antes que empresas donde el trabajo es subordinado al capital autoritario por la necesidad de obtener un salario para sobrevivir. Lo local, lo cotidiano, permitirían superar la alienación que implica la concentración de poder en el Estado Nacional.

¹ Para situar mejor lo que vamos a llamar “Economía Social”, el anexo presenta muy esquemáticamente -para aquellos lectores no economistas interesados en el tema- la contraposición entre tres formas de pensar lo económico: la neoclásica y la keynesiana, referidas como “economía a secas” y la economía política.

Esta economía es *social* porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades –generalmente de base territorial, étnica, social o cultural- y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites. Porque vuelve a unir producción y reproducción, al producir para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad. Pero para ser socialmente eficiente no le alcanza con sostener relaciones de producción y reproducción de alta calidad. Su fundamento es, sin duda, el trabajo y el conocimiento encarnado en los trabajadores y sus sistemas de organización, pero la base material de la economía exige contar con medios de producción, crédito, tener sus propios mercados o competir en los mercados que arma el capital.

Para eso debe competir por las voluntades que orientan las decisiones económicas individuales y también competir con las organizaciones capitalistas en sus mercados, pero sin para ello caer en la objetivación propia de la empresa capitalista, que ve a las personas como sustituibles y sus necesidades como un “gancho” para incentivarlas a contribuir a la eficiencia empresarial. Debe también reservar una parte de sus resultados económicos para reinvertir en sí misma o en su entorno. Pero esta no es acumulación en el sentido capitalista, pues está subordinada a la satisfacción de necesidades y a la calidad de las relaciones sociales y no se basa en la explotación del trabajo ajeno.

Las organizaciones de la economía social pueden ser denominadas “empresas”, pero no son empresas capitalistas “con rostro social, o humano”. Su lógica es otra: *contribuir a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia o, por extensión, de toda la humanidad*. Su gobierno interno se basa en la deliberación entre miembros que tienen cada uno un voto, pero admite la división del trabajo, sistemas de representación y control de las responsabilidades. No están exentas, sin embargo, de desarrollar prácticas que conspiran contra los valores trascendentes o los objetivos prácticos declarados, pero desde el inicio se autodefinen como “sin fines de lucro”, lo que no las vuelve anticapitalistas, pero sí no-capitalistas.

Su confrontación o competencia con el sistema de empresas capitalistas –en los mercados, en el territorio, en el Estado, en la sociedad-, requiere como estrategia ensanchar continuamente el campo de la economía social, para que las relaciones medidas por los mercados puedan tener ellas también una dosis de solidaridad y de precio justo, al ser crecientemente transacciones entre empresas de la economía social. Ello implica que una parte de los excedentes de estas organizaciones se dedique a expandir el sector creando o subsidiando las etapas iniciales de otras organizaciones que comparten su lógica, y que pueden ser de muy diverso tipo. Por ejemplo:

- cooperativas productoras de bienes y servicios para el mercado en general, para mercados solidarios, o para el autoconsumo de sus miembros,
- prestación de servicios personales solidarios (cuidado de personas, cuidado del medio ambiente, recreación, terapéuticas, etc.)
- canalización de ahorros hacia el crédito social, banca social,
- formación y capacitación continua,
- investigación y asistencia técnica,
- cooperativas de abastecimiento o redes de consumo colectivo para abaratar el costo de vida, mejorar la calidad social de los consumos,
- asociaciones de productores autónomos (artesanos, trabajadores de las artes, oficios, etc.) que venden juntos, generan sus propias marcas y diseños, compiten cooperativamente, etc.
- asociaciones culturales de encuentro comunitario (barriales, de género o generacionales, étnicas, deportivas, etc) y afirmación de las identidades;
- redes de ayuda mutua, seguro social, atención de catástrofes locales, familiares o personales,
- sindicatos de trabajadores asalariados del estado o del capital,

- espacios de encuentro de experiencias, de reflexión, sistematización y aprendizaje colectivo.

La relación con el Estado

Aunque hay una corriente que se manifiesta opuesta al Estado (por considerarlo instrumento de minorías, por su papel institucionalizador de la pobreza o la diferencia, por su lógica de acumulación de poder para una clase política), hay otra cuya práctica no es anti-Estado. Por el contrario, aunque ésta admite la necesidad de cobrar autonomía desde la misma base económica de la sociedad, a la vez se propone incidir crecientemente en la encarnación de sus valores en el seno de la administración pública y del sistema político. Las formas de gestión participativa a nivel local, la creación de foros participativos para definir políticas sectoriales, las instituciones del presupuesto participativo o de la planificación estratégica participativa, así como la organización de frentes de acción colectiva para modificar las políticas del Estado a favor de regular la economía y los mercados capitalistas, de fomentar –incluso normativamente– la economía social, y de practicar en general la democracia participativa, son recursos que hacen parte fundamental de una economía social que no se plantea ser antipolítica sino pro democracia participativa.

Para esta corriente también es posible, dentro de esta crisis de legitimidad del sistema capitalista global, inducir la encarnación de valores de la economía social en el mundo de las empresas, favoreciendo la cogestión y otras formas de reparto de las utilidades y de definición del salario y las condiciones de trabajo, si es que no la recuperación de empresas por los trabajadores organizados cooperativamente. Los sindicatos de base democrática, no cooptados por el capital, juegan aquí un papel central, pero también las organizaciones barriales, ecológicas, pacifistas, antiglobalización, de género, étnicas y sociales en general, al imponer una mayor responsabilidad social a las empresas privadas. De hecho, en la práctica se verifica una posible convergencia de una Economía Política *aggiornada* con la Economía Social en esta versión.

El alcance social

Hay otra diferenciación dentro de las corrientes de economía social que nos parece importante: la amplitud social o la focalización en los pobres. Ante la exclusión masiva generada por el sistema socioeconómico dominante, individuos, familias, grupos, y comunidades han desplegado múltiples iniciativas de sobrevivencia, innovando o volviendo a viejas prácticas. En parte han sido ayudados a esto por organizaciones que han canalizado recursos para la sobrevivencia e impulsado la asociación, la formación de redes o determinados modelos de acción. Esas intervenciones han estado en gran medida focalizadas en los sectores más golpeados, los indigentes, los pobres, los excluidos.

Sin embargo, el sistema ha generado también otro fenómeno que debe encontrar respuesta: la polarización social y la estigmatización de la pobreza y la indigencia, condiciones para sostener social y políticamente el modelo asistencialista como la cara buena (política) de la globalización del capital (economía). Se ha asociado pobreza con delincuencia, con droga, con ilegalidad, con irracionalidad, con incapacidad. Cuando ya logramos dejar de hablar de “discapacitados” y hablamos y actuamos en relación a personas con capacidades especiales, el proyecto conservador requiere etiquetar como discapacitados a los pobres, y someterlos a procesos de ghetización, separación, saneamiento social.

Entonces, la Economía Social no puede ser para los pobres, sino que debe ser una propuesta para todos los ciudadanos que además se asegura de lograr la inclusión de los pobres, de los excluidos. No se trata de hacer que “aguanten” hasta que se reactive la economía y el empleo, porque no se van a reactivar al punto de reintegrar a los hoy excluidos, al menos no en varias décadas y, mientras tanto, las pérdidas de vidas humanas biológicas sociales e intelectuales serán irrecuperables. Se trata de activar ya las capacidades de todos los ciudadanos excluidos del

trabajo, y propiciar el desarrollo de lazos sociales vinculados a la satisfacción de una amplia variedad de necesidades materiales, sociales y de la recuperación de los derechos de todos.

Ni siquiera una variante con una gran fuerza moral como la de la **Economía Solidaria** puede proponerse resolver eficazmente sólo las necesidades de los más pobres, pues esto no se logra efectivamente sin construir estructuras que asuman la responsabilidad por las necesidades de todos. Y sin generar un espacio público donde todas las necesidades particulares puedan exponerse y legitimarse democráticamente. Esto requiere de proyectos y programas de acción compartidos por actores heterogéneos.

LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL: LA DIVERSIDAD DE PROYECTOS COMO RECURSO

Afortunadamente, no tenemos sólo futuro sino también una historia que nos obliga a ser amplios en la mirada. No comenzamos de cero. La economía social tiene una historia riquísima, generalmente asociada en Occidente a las luchas de los trabajadores en su confrontación con el capital. Tiene, como la misma historia del movimiento obrero, diversas corrientes y sus variantes, una pluralidad de fuentes ideológicas y político-partidarias, diversas matrices culturales. Las iniciativas pueden ser más o menos anárquicas y antisistémicas o responder a proyectos explícitos de construcción de otro sistema social o político. De hecho, aunque se presente como a-político, todo proyecto que propicie la Economía Social como sistema es político, porque pretende transformar la realidad por la acción colectiva.

En sus orígenes europeos más cercanos –mutualismo, cooperativismo, comunidades autónomas, etc.- a comienzos del Siglo XIX, la economía social tenía una clara pretensión de defender los intereses de la clase obrera ante el capitalismo salvaje, pero también de constituirse en sistema alternativo. Y no estuvo ajeno al pensamiento utópico (los anarquistas, los utopistas ingleses, Marx, para nombrar algunas vertientes principales) pero su discurso estaba muy entramado con el discurso movilizador y propositivo de y para la clase obrera, nacional o internacional. Recién con el auge del cientificismo se da una creciente separación entre el pensamiento teórico y la observación objetivante, por un lado, y el activismo, por el otro. Hoy, creemos, vuelven a converger la pretensión de profundidad teórica con la eficacia del discurso político.

En la visión eurocéntrica, el Estado Socialista y el Estado Capitalista del Bienestar, productos del Siglo XX, habrían venido a cooptar, subsumir o controlar ese rico movimiento desde la sociedad. La pérdida de vigencia y realidad del Socialismo Estatista y la retirada del Estado Social -por acción de la revolución política conservadora y el avance de los poderes del mercado- habrían vuelto a generar condiciones sociales que promueven estrategias defensivas, ya no sólo individualistas -que han mostrado que no permiten superar la exclusión masiva- sino colectivas, asociativas.

En América Latina, el colonialismo europeo y sus instituciones encontraron no un territorio a descubrir sino sociedades complejas cuya economía no respondía al modelo mercantilista. Los antropólogos siguen buscando raíces en una cultura que no ha dejado de reproducirse, aún si hibridada y políticamente dominada. El desafío que enfrentamos en esta discusión es recuperar las experiencias propias, originales y producto de ese encuentro con Europa. Qué nos pueden aportar las comunidades de la nacionalidad quechua en los Andes, la mutación etnocampesina de los inmigrantes a la ciudad, los Otavaleños serranos o los Shuar amazónicos del Ecuador, las nacionalidades hoy presentes en la rebelde Chiapas Mexicana y, también, qué podemos aprender del rico proceso Velasquista y las comunidades industriales en Perú, o de las Comunidades Eclesiales de Base en el Brasil. Cómo fueron incorporados y transformados los esquemas cooperativistas y mutualistas europeos en contacto con la cultura rioplatense, y qué propuestas podemos hoy generar los latinoamericanos desde la informalidad y la exclusión -ejemplos vívidos del desastre neoliberal- no necesariamente en contraposición sino en solidaria cooperación con las sociedades del Norte.

Se reactivan o surgen nuevas propuestas y programas de acción para generar un sector de Economía Social como el descrito en el capítulo anterior o innovador de formas que no podemos anticipar. Pero no hay un solo programa sino varios, y ello enriquece la búsqueda -que no puede resumirse en volver al siglo XIX- porque estamos en otro momento de la historia, porque la globalización del capital financiero requiere repensar la comunidad local en su vinculación con fuerzas sociales nacionales y transnacionales, porque las nuevas tecnologías pueden ser vistas como un recurso fundamental para desarrollar un sistema alternativo de autogobierno, de gestión de las necesidades y de integración por el trabajo social. Porque hemos aprendido mucho y dolorosamente sobre los límites de la democracia delegativa y de la separación entre gestión experta y soberanía popular.

HACIA UN ENCUENTRO-DEBATE

En esta búsqueda, que hoy se da en todo el mundo, Centro o periferia, Norte o Sur, Este u Oeste, la diversidad y hasta la competencia se manifiestan a veces de maneras superficiales, luchando por imponer tal o cual denominación en un discurso pretendidamente universal: *economía social, economía solidaria, empresa social, economía popular, cooperativismo, economía del trabajo, etc. etc.* A nuestro juicio no hay respuesta única, y sería un grave error buscarla y mucho menos pretender decidirla con la imposición de un nombre. Las diferencias culturales, históricas, políticas y económicas de partida hacen imprescindible dejar abierto el campo a la experimentación responsable y al intento de gestar nuevas construcciones históricas, aprendiendo colectivamente de nuestra propia experiencia y de las experiencias de otros en la organización de nuevos sistemas de producción y reproducción. Esta es una base fundamental para ampliar el espacio de lo que podemos pensar como posible -tecnológica, social y políticamente.

Esto no implica renunciar –todo lo contrario- a la sistematización teórica, a partir del reconocimiento crítico del enorme caudal de experiencias desplegado por los trabajadores y sus organizaciones, recuperando los marcos conceptuales capaces de orientar críticamente esa sistematización y vincularla a la práctica reflexiva. Para ello, habrá que ir decantando conceptos y diferenciando entre los teóricos, los normativos y los descriptivos de sentidos predeterminados.

En tal sentido, hemos propuesto que el concepto de **Economía del Trabajo** tiene el mayor potencial para organizar el pensamiento teórico para organizar las investigaciones y el diseño de estrategias ante las teorías de la Economía del Capital y de la Economía Pública. También hemos adoptado el término de **Economía Solidaria** para definir lo que consideramos es la corriente ideológica más significativa para impulsar la economía social en América Latina. Y finalmente, para tener un concepto-paraguas referido a las organizaciones usualmente entendidas como organizaciones “económicas” voluntarias que buscan a la vez un resultado económico en sentido amplio (no sólo pecuniario) y un producto en relaciones sociales, hemos adoptado el concepto de **Economía Social**.² Por supuesto hay otros términos y otras acepciones de los mismos términos, más limitadas o más abarcadoras, y tenemos nuestra propia caracterización de ese campo conceptual y práctico, pero no vamos a desplegarlo aquí, porque lo que pretendemos es abrir un debate-encuentro donde cada variante, vertiente o corriente se autopresente, y se diferencie en sus propios términos.

El sentido del diálogo que proponemos pretende compartir fraternalmente puntos de vista, acumular y valorar experiencias -actuales, pasadas o proyectos a futuro- partiendo del supuesto de que, aún cuando cada uno puede actuar “en lo suyo” y en su entorno específico, con sus propios conceptos y tácticas, los alcances limitados que toda iniciativa puede tener, aun si pretende ser global, demanda una convergencia estratégica ante la violencia de un sistema político y económico que no parece reconocer límites morales a su accionar.

² Este concepto excluye, por ejemplo, el campo -considerado privado- de las unidades domésticas, algo que sí incluye y con gran centralidad conceptual lo que denominamos “Economía del Trabajo”. Varios documentos sobre este tema pueden encontrarse en www.fronesis.org

Un principio para esa convergencia puede ser que todos compartamos los objetivos de ampliar el mundo del trabajo con calidad humana, autónomo del capital, así como la democracia participativa construida desde abajo como condición favorable para intentar refundar el Estado. Que consideremos que es posible y deseable generar poderes sociales constituyendo sujetos colectivos que contrarresten las estructuras que ha generado ese sistema-mundo capitalista, que hoy atraviesa una crisis de legitimidad y de racionalidad en sus propios términos, crisis cuyas consecuencias caen dramáticamente sobre las mayorías sociales.

Si tenemos ese punto de apoyo, podemos discutir cómo lograr que la Economía Social pueda expandirse sin alienarse, generando las bases materiales, institucionales y políticas de su propia reproducción ampliada, poner condiciones a la Economía del Capital y a la Economía Pública y ser asumida como una alternativa legítima y superior, como parte de un marco estratégico de acción, por un amplio espectro de los ciudadanos y sus organizaciones.

ANEXO: ECONOMÍA “A SECAS” Y ECONOMÍA POLÍTICA (LAS TEORÍAS Y EL OFICIO DEL ECONOMISTA EN LOS 60-70)

En los años 1960-70, el campo de la teoría económica estaba dividido por un fuerte enfrenamiento entre la Economía Política y la Economía Neoclásica. Esta última no ocultaba su pretensión científicista y se autopresentaba como “la” ciencia de lo económico. Su utopía latente³ era la del mercado de competencia perfecta en que interactuaban demandantes-consumidores y oferentes-productores. Construían sus modelos con el supuesto de que los consumidores individuales toman decisiones calculadamente racionales, con plena información, y que buscan maximizar su satisfacción con la selección de la mezcla óptima de usos de su tiempo (trabajo/ocio) y de usos de su ingreso entre la compra de una canasta de bienes y el ahorro. Del otro lado, se suponía la vigencia del tipo ideal de empresa capitalista, que buscaba maximizar su ganancia escogiendo con plena información la combinación de productos, mercados y tecnologías más adecuados, y que utilizaba sus ingresos por ventas para renovar su capital fijo, contratar trabajadores, distribuir ganancias o invertir en la expansión de sus negocios. Compraba sus materias primas y medios de producción en los mercados de insumos, maquinarias, instrumentos de producción, a otras empresas, con lo cual también era demandante. Sus decisiones estaban influidas por los precios y productos ofrecidos y demandados en los mercados que se vinculaban hacia atrás o hacia delante en las cadenas productivas, o en los mercados de bienes y servicios de consumo final. La teoría demostraba que si hubiera competencia perfecta las empresas pugnarían por bajar sus costos y mejorar la calidad de sus productos, y que al competir entre sí transferirían el progreso económico a todos los consumidores.⁴

Esos tipos ideales no estaban contruidos, como indica Max Weber, en base al riguroso estudio empírico de realidades históricas, sino como desarrollo especulativo, axiomatizado bajo la forma de teoremas entrelazados en una teoría de gran elegancia en el lenguaje pero escasa vinculación con el mundo real.

Las teorías de vertiente keynesiana disputaron las pizarras de la academia con sus propios modelos despersonalizados, donde los agentes individuales (y sus teorías de comportamiento) desaparecían, y lo que se modelizaban eran relaciones entre variables macroeconómicas o agregados sectoriales. El término “propensión” (al consumo, al ahorro) no se refería a personas sino a funciones agregadas resultantes de la interacción de múltiples actores, predecibles estadísticamente. De hecho, el Keynesianismo cumplió el papel de afirmar y hace más plausible la idea de “objetividad” de la economía como esfera con sus leyes propias (que había que respetar para actuar racionalmente).

En la academia era un tema admisible (en el capítulo *ad-hoc* denominado “Economía del Bienestar”), hablar del bien común como si la sociedad fuera un gigantesco sujeto que podía decidir cuales eran sus preferencias (los teoremas pretendían mostrar que esto se lograba de manera coherente si cada individuo buscaban su máxima satisfacción de manera egoísta) y hasta hacer referencia a la contradicción entre los beneficios privados y los beneficios sociales.

También en su práctica profesional, particularmente como funcionario de gobierno, el economista admitía que, en la medida que las premisas de los teoremas no se cumplían, estaban permitidas diversas formas de intervención del Estado, para “perfeccionar el mercado real”. Se hablaba de “los costos sociales de la empresa privada”. En esto, la vertiente keynesiana de la teoría económica confrontó con gran eficacia a la teoría neoclásica y sus increíbles supuestos

³ Es de destacar que usualmente los docentes no explicitaban los presupuestos epistemológicos de esa teoría, presentándola, junto con las críticas de vertiente keynesiana, como las teorías económicas vigentes. Otras teorías quedaban relegadas al campo de “historia del pensamiento económico”.

⁴ Algunos “problemas” como la existencia de “economías o deseconomías externas” (efectos positivos o negativos sobre otras actividades -como los de la formación de trabajadores en el trabajo o la contaminación y sus costos- que no pasan por el mercado), el reconocimiento de que existen bienes públicos que el mercado no puede organizar en beneficio de la sociedad, la tendencia al monopolio o el oligopolio, la dificultad del mercado de dar señales de precios a futuro, el denominado “efecto demostración”, que revelaba que había otro tipo de interdependencias entre consumidores que hasta tenían una historia que la teoría ignoraba, etc. eran tratados como anomalías ante las cuales se defendía dogmáticamente el núcleo duro de la teoría.

sobre el comportamiento de los agentes económicos y su contribución involuntaria al bienestar general. A la vez, puso en el centro al super-actor llamado Estado, representado o substituyendo con sus expertos al conjunto de deseos de la sociedad.

Como resultado de esta combinación de micro y macroeconomía (división del trabajo que sólo recientemente comienza a ser cuestionada, al aparecer enfoques de la economía institucional, que entre otras cosas prestan atención a los niveles mesoeconómicos), el Estado estaba habilitado para actuar sobre los grandes agregados económicos: balances de entrada y salida de capitales, ahorro e inversión, balance de comercio exterior, moneda y crédito, e incluso la distribución del ingreso, navegando entre los diversos equilibrios macroeconómicos. También estaba habilitado para interferir en los mercados, garantizando la posibilidad de que el salario cubriera una canasta considerada básica, pudiendo proteger el mercado interno hasta que las empresas nacionales fueran competitivas a nivel internacional, asumiendo directamente la producción no sólo de bienes públicos -definidos ampliamente por ser un país con mercados que fácilmente tendían a la monopolización o a dejarnos sin soberanía para definir un camino de desarrollo- como la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad física, la justicia, la provisión de agua potable, la energía, la construcción de infraestructura, el crédito de largo plazo para la vivienda, etc. Podía, además, incidir sobre los precios relativos para beneficiar a determinados agentes económicos o promover que sus decisiones produjeran el desarrollo de regiones postergadas o el de sectores considerados estratégicos, o para mejorar la distribución de los resultados de la economía, mediante la fijación de precios máximos o precios sostén, fijando tipos de cambio, manipulando adecuadamente el sistema impositivo, ejerciendo un poder normativo en el mercado de trabajo, etc.

Gracias al oficio predominante del economista, en buena medida vinculado al crecimiento o desarrollo de la economía real, el paradigma político-económico dominante veía al mercado como un instrumento que debía ser puesto al servicio del desarrollo representado en la idea de Proyecto Nacional. La tecnocracia nacional e internacional se formó en las metodologías e implementó los sistemas de indicadores cuantitativos que permitieron jugar el juego interminable de una política estatal para el desarrollo económico que recomenzaba una y otra vez desde cero, que no parecía aprender de su propia práctica y, que, por sobre todas las cosas, no se evaluaba, *como modelo de política*, por sus resultados ni por la calidad de sus procesos.

Por su parte, **la Economía Política** disputaba con fuerza ese espacio de la aproximación científica a lo económico, usando un lenguaje sociológico o filosófico, apuntando directamente a la totalidad, y evadiendo no sólo el individualismo metodológico (según el cual se puede construir una teoría de la totalidad de la economía combinando modelos de comportamiento de consumidores y empresas individuales con un mecanismo de interacción en el mercado) sino los análisis microeconómicos y estadísticos mismos, pensado los sujetos en términos agregados de clases sociales, grupos económicos, sectores diferenciados por su función en el proceso de acumulación de capital, etc.

La Economía Política jugaba un papel develador en dos líneas: (a) mostrando que el sistema capitalista como tal, mal o bien regulado, con un Estado más o menos benefactor, era en esencia un sistema de explotación del trabajo por el capital, y que, sea por sus contradicciones económicas internas o por la lucha social y política de clases, estaba condenado a su extinción. Para esta corriente, de poco servía operar instrumentalmente sobre los mercados, la cuestión pasaba por cambiar las relaciones de poder político y, en última instancia, se trataba de lograr una gran alianza de los trabajadores a nivel mundial, única respuesta posible cuando el capitalismo tendía a ser un sistema mundial (sin embargo, admitía la existencia de la llamada "cuestión nacional"); (b) mostrando las estructuras de poder ocultas detrás de las apariencias de un mercado competitivo y un Estado regulador en nombre de un bien común definido ideológicamente. Utilizando técnicas propias de la sociología, los grupos económicos, sus conflictos y su accionar para incidir en el Estado eran sacados a luz, la privatización de los beneficios de la intervención estatal eran estimados (la promoción del desarrollo regional era denunciada porque transfería recursos a determinados grupos económicos), y se veía al lado social del Estado como cumpliendo la función que hoy denominaríamos gobernabilidad en un sistema basado en la injusticia social.

Sin embargo, en lo político se hablaba de alianzas de clase, fundamentalmente entre la burguesía nacional y los trabajadores asalariados, y había diversas dosis de defensa de lo nacional.

La fuerte componente crítico-filosófica de este pensamiento hizo que, salvo notorias excepciones, tuviera una debilidad en cuanto a su capacidad de realizar estudios empíricos y hacer propuestas de acción alternativas en el escenario de la política económica realmente existente. Impregnada de un fuerte funcionalismo, veía los datos como mistificación de la realidad y perdió buen parte de su energía en intentar medir el valor trabajo, la plusvalía, la tasa media de ganancia y los precios de producción, núcleos conceptuales de la teoría de Marx. El sujeto "histórico" era el proletariado, pero los marxistas italianos y otros comenzaron a ver que esta corriente tenía un vicio economicista y que los sujetos no están prefigurados sino que deben ser constituidos en procesos más abiertos y menos finalistas y teóricamente dogmáticos. Y que la cultura (y no sólo la propiedad de los medios de producción) es una esfera central para el cambio social.

Ambas corrientes de pensamiento: la Economía "a secas" y la Economía Política, fueron por momentos integradas eclécticamente y sin la rigurosidad teórica que exige la academia, bajo el paradigma del desarrollismo industrializante, que tuvo enorme eficacia durante tres décadas, en buena medida por el apoyo decidido de la Alianza para el Progreso, respuesta de Estados Unidos a la presencia de la primera revolución socialista en el Continente. (En el caso de la Argentina, ya había comenzado el desarrollismo con los planes Quinquenales de Perón, pasando por las propuestas del gobierno de Arturo Frondizi e institucionalizado en la creación del Consejo Federal de Inversiones a fines de los 50 y del Consejo Nacional de Desarrollo y las Oficinas Regionales de Desarrollo desde los 60. El desarrollismo admitió variantes más democráticas o más autoritarias, dependiendo de las circunstancias de cada país.

No es éste el lugar para detallar cómo el desarrollismo y con él el Estado "desarrollista y del bienestar" fueron sistemáticamente destruidos y desplazados junto con de la agresiva reentrada de la teoría económica neoclásica, que se convirtió en el brazo pseudocientífico del gran proyecto neoconservador encabezado notoriamente por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, desplazando a la vez al Keynesianismo y a las diversas variantes de Economía Política. (En el caso de Argentina comenzó mucho antes, con la Dictadura Militar del 76, aunque iba a tener su expresión más acabada bajo el Menemismo; en el caso de Chile fueron los *Chicago Boys* del Pinochetismo los que representaron el regreso de la ideología de libre mercado, más conocida como neoliberalismo)⁵.

La caída del socialismo soviético posibilitó una estrategia de poder que fue en sus inicios un poder hegemónico, por la fuerza del capital financiero liberado de la intervención estatal en nombre del bien común nacional o global, y sobre todo por la eficaz incorporación al sentido común del principio supuestamente antiautoritario del "libremercado total". Según ese principio, el Estado es intrínsecamente totalitario e ineficiente, y la mejor manera de organizar toda actividad humana es mediante la formación de mercados, donde los individuos compiten entre sí como oferentes o demandantes privados, mientras que los precios se forman sin otra intervención que la interacción sin responsables de la oferta y la demanda.

Esa hegemonía se está desvaneciendo, ante la comprobación de que la expectativa de que todos vamos a vivir mejor si liberamos al mercado fue una ilusión que ni siquiera sostienen ya los representantes del poder político y económico (centralizado como nunca antes gracias a la eficacia de esa ideología para facilitar sus operaciones), y que la concentración de la riqueza, el ingreso y el poder -y su contrapartida de exclusión social y política de las mayorías-, y el descuido del ecosistema planetario que esto ha generado, ponen en riesgo no sólo la autodeterminación de los pueblos de la periferia capitalista sino la vida misma en el planeta. La respuesta -ante la protesta

⁵ Una manera esquemática de diferenciar el liberalismo del neo-liberalismo es decir que mientras el liberalismo prometía que todos experimentarían una mejoría en la calidad de sus vidas (acceso creciente al consumo) individual e intergeneracionalmente, y para eso proponía [Mercado] + [Estado regulador y redistribuidor], el neoliberalismo reduce el segundo término al del [Estado que vela por el mercado libre] y en suma reduce la ecuación a [Mercado monopolista]. Por lo demás, no promete nada: cada uno tiene que hacerse responsable de obtener sus propios logros compitiendo con todos los demás, y habrá quienes mejoren y quienes empeoren su situación a lo largo de la vida. A la vez, la sobremercantilización de la política que produce el neo-liberalismo vacía la democracia liberal de su contenido programático, pretendiendo acabar con la cultura de derechos (*entitlements*) y el concepto mismo de ciudadanía.

de países y sociedades- por parte de la única superpotencia actual es cada vez menos respeto a la ley internacional y más militarismo, lo que además agrega un elemento de riesgo adicional al destino de la humanidad.

Bibliografía de referencia

Fourier, Ch. (1989): El nuevo mundo industrial y societario, Fondo de Cultura Económica, México.

Keynes, J.M. (1965): Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Marx, K. (2003): El Capital, Siglo XXI, México.

Marx, K. (1985): Grundrisse lineamientos fundamentales para la crítica de la economía política 1857-1858. Fondo de Cultura Económica, México.

Owen, R. (1982) : Una nueva visión de la sociedad, Editorial Hacer, Barcelona.

Weber, M. (1971): Sobre la teoría de las ciencias sociales, Península, Barcelona.

Weber, M. (1990): Ensayos sobre metodología sociológica, Amorrortu, Buenos Aires.

ECONOMÍA SOLIDARIA, ECONOMÍA SOCIAL, TERCER SECTOR: LAS APUESTAS EUROPEAS*

*Jean-Louis Laville***

Contenido

ECONOMÍA Y SOLIDARIDAD: LA ORIGINALIDAD EUROPEA

LA ECONOMÍA SOLIDARIA

**Cooperativas y economía de mercado
Mutual, protección social y seguro
Asociaciones y Estados benefactores**

LA ECONOMÍA SOLIDARIA: UNA NUEVA DINÁMICA

**Sobre las formas de compromiso evolutivas
El cambio de la estructura de las actividades productivas
Una abundancia de iniciativas
Protección social y economía plural**

LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

**Consideraciones parciales
Un reconocimiento que debe aún conquistarse**

Bibliografía

* Traducción de Lucía Federico bajo la supervisión de A.M.Federico-Sabaté y S.Hintze. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Sociólogo, Director de LSCI, Institutions Changing Sociology Laboratory, National Centre of Scientific Research (LSCI-CNRS) Paris, Francia. Director de la colección «Economic Sociology», Desclée de Brouwer Editions. Profesor en el Conservatoire National des arts et métiers (Cnam), Francia. Investigador en temas de economía basada en la solidaridad, tercer sector, servicios de proximidad y desarrollo local; empleo y políticas sociales; organización económica y democracia. Autor de numerosos artículos y libros sobre estos temas.

ECONOMÍA SOLIDARIA, ECONOMÍA SOCIAL, TERCER SECTOR: LAS APUESTAS EUROPEAS

Jean-Louis Laville

Existe indudablemente un interés renovado en Europa por un extenso conjunto de organizaciones que no están incluidas ni en el sector privado lucrativo, ni en el sector público. Pero al mismo tiempo la coexistencia de las diferentes terminologías que la designan (economía solidaria, economía social, tercer sector) muestra con claridad las dificultades que subsisten para definirla y tenerla en cuenta. Esta contribución tiene por finalidad principal explicar las razones históricas por las cuales esta realidad es objeto de distintos nombres.

Sin esta aclaración, no podemos más que sorprendernos, o incluso turbarnos, por la ausencia de una unidad de marco de referencia. Con todo, esta particularidad no es irracional, es el producto de una larga trayectoria que marcó los dos últimos siglos de los países europeos. El enfoque dinámico que se presenta a continuación permite entender mejor lo que está en juego en la actualidad haciendo hincapié en las proyecciones y límites del reconocimiento por la Unión Europea.

ECONOMÍA Y SOLIDARIDAD: LA ORIGINALIDAD EUROPEA

La emergencia de las asociaciones modernas fue posible por la instauración de la democracia en Europa. El fenómeno asociacionista se concibió en su origen como vinculado a la ciudadanía y como básicamente sociopolítico (Evers, 1997: 51).

En el Reino Unido, en el siglo XIX, la idea de organismo caritativo a estado en sí vinculada con el debate sobre la ciudadanía. La caridad era un principio social, un componente necesario para la sociedad democrática contribuyendo a su reglamentación por el objetivo moral, el compromiso voluntario altruista. Los gobiernos victorianos tenían por objetivo "proporcionar un marco de normas y directivas concebidas para permitir a la sociedad autogestionarse, en gran medida" de ahí surge una fuerte autonomía para las asociaciones y sus actividades benéficas que no eran financiadas por el Estado, al mismo tiempo que surge una cooperación con la administración encargada de la ley de pobres. Por otra parte, se financiaban y se administraban localmente una gran parte de las prestaciones sociales públicas, pues la limitación del gobierno central generaba un conjunto "de instituciones intermedias" desarrolladas entre el Estado y el ciudadano que formaba "parte integrante del tejido del Estado" (Lewis, 1997: 169).

En Francia por el contrario, si una parte del conjunto de asociaciones nació de una voluntad filantrópica preocupada por la paz social, la realidad también se ha caracterizado por un igualitarismo republicano. Una concepción de la solidaridad se afirmó a partir de la mitad del siglo XIX: aquella que entiende a la solidaridad como vínculo social democrático. Así pues, Leroux elabora el concepto de solidaridad: "La naturaleza no creó un único ser para sí mismo... ella los ha creado los unos para los otros, y ha creado entre ellos una solidaridad recíproca"(Leroux, 1851: 170). Para escaparse de un individualismo competitivo como de un estatismo autoritario, Leroux se basa en redes de solidaridad que pasaban por el taller, así como por asociaciones o por la prensa para mantener el espíritu público indispensable para la democracia. En esta línea, los proyectos en el sentido de la constitución de una economía "fraternal" o "solidaria" florecieron en los años 1830 y 1840 a través de un verdadero impulso asociacionista.

Estos dos casos mencionan las dos fuentes principales del asociacionismo cívico europeo, ambas dos hacen referencia al concepto amplio y polisémico de solidaridad.

Las acciones colectivas iniciadas en nombre de la solidaridad son pues indisolublemente sociales, económicas y políticas. Sus efectos se difunden a lo largo del siglo XIX. Ellas proporcionan en particular, la matriz de las formas de acción pública que participa de la construcción del Estado social. En paralelo se obtienen progresivamente estatutos jurídicos (cooperativas, mutualidades, sindicatos y asociaciones). Esta institucionalización se traduce sin embargo, en una divergencia creciente entre las dimensiones que antes se conectaban. Los vínculos con los sindicatos se debilitan debido a las tensiones ideológicas en el movimiento obrero.

LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Además, a partir del final del siglo XIX y durante el siglo XX, el estallido y la fragmentación se acentúan bajo el efecto de compartimentaciones jurídicas y formas de integración en el sistema económico dominante, que llevan a distinguir tres subconjuntos distintos: cooperativas, mutualidades y asociaciones.

Cooperativas y economía de mercado

Las cooperativas se insertaron en la economía comercial, ocupando sectores de actividad en los cuales la intensidad capitalista seguía siendo escasa. Estas permitieron a los distintos protagonistas movilizar, por cuenta propia, los recursos para las actividades que les eran necesarias y eran olvidadas por los inversores comerciales. Si las cooperativas agrícolas se desarrollaron un poco por todas partes, otros tipos de cooperativas se consolidaron más en algunos contextos nacionales: las cooperativas de consumo en Inglaterra y las cooperativas habitacionales en Alemania, Gran Bretaña y Suecia. En los países en vía de industrialización menos rápida como Francia o Italia, las cooperativas obreras de producción se impusieron, favorecidas en esta última por la organización de los distritos industriales de la Tercera Italia.

Aunque pudieron beneficiarse de algunos arreglos negociados con el Estado, estas fueron sometidas principalmente a la competencia. Por lo tanto, la lógica general de concentración de los medios de producción las impulsó a especializarse en una actividad principal vinculada a la identidad de sus miembros. La preocupación de la continuidad de las empresas ha atenuado el proyecto político más amplio y esta transformación es demandada, a tal punto que "son verdaderos grupos financieros que aparecen progresivamente como institución cooperativa típica de las economías capitalistas desarrolladas" (Vienney, 1982: 108).

Mutual, protección social y seguro

El advenimiento del Estado benefactor modifica profundamente el papel desempeñado por las mutuales. Muchas iniciativas estuvieron organizadas a principios del siglo XIX para tratar los problemas de incapacidad del trabajo, enfermedad y vejez sobre una base solidaria, al agrupar a los miembros de una profesión, de una rama o de una localidad. Como medios de emancipación obrera para los socialistas, barreras contra la agitación social para los liberales y los conservadores, estas mutuales son toleradas y controladas por las autoridades, como en Bélgica y Francia, a partir de la mitad del siglo. Luego, los niveles y modalidades de contribuciones y prestaciones son homogenizadas a nivel nacional. En efecto, el riesgo inherente a estas prestaciones podían controlarse mejor gracias a la participación de un gran número de miembros a nivel nacional, con el apoyo de las técnicas estadísticas: la protección del sistema se obtuvo pues con la instauración de seguros obligatorios (enfermedad, vejez...). La naturaleza de las actividades económicas adoptadas generó una cooperación con los sistemas de seguridad social después del final de la Segunda Guerra Mundial y las mutuales de salud se convirtieron en organismos de prevención social complementarios de los regímenes obligatorios. Estas se sometieron a normas decretadas por el Estado para completar las transferencias sociales, a reserva de enmendar el principio de adhesión voluntario para volver a entrar en el campo de la previsión colectiva complementaria. En Dinamarca, España, Francia o en Italia, las mutuales combinan sus actividades de seguro de salud con actividades complementarias, en este caso, la gestión de establecimientos sanitarios y sociales. El énfasis de la competencia en los ámbitos del seguro los

somete, no obstante, a dura prueba, similar de la que sufren las sociedades de seguro de carácter mutual que cubren los riesgos vinculados a los bienes.

Asociaciones y Estados benefactores

Las asociaciones se articulan estrechamente, por su parte, a los distintos Estados benefactores, según tres configuraciones que corresponden a los regímenes definidos por Esping-Andersen (1990). En la primera configuración, referida al régimen universalista o socialdemócrata de los países escandinavos como Suecia o Dinamarca, un recurso extendido del Estado, como organizador de lo social, se traduce en los servicios sociales para una "colectivización de las necesidades" (Leira, 1992) favoreciendo la integración social y la igualdad entre los sexos como objetivos. Las asociaciones en este marco desempeñaron un papel de presión social, permitiendo la expresión de reivindicaciones. Estas movilizaron sus redes con el fin de incitar la creación de prestaciones por parte del servicio público. Los servicios son de la incumbencia de la administración pública que integra la igualdad de los sexos como finalidad explícita.

En la segunda configuración que corresponde a los regímenes liberales y duales, tales servicios están ampliamente ausentes. En el régimen liberal de Estado benefactor hacia el cual se inclina el Reino Unido, las intervenciones públicas se concentran sobre las poblaciones más desfavorecidas. Se afirma la neutralidad en cuanto a prestación de servicios. Corolario: la falta de servicios de guarderías de niños induce un alto nivel de trabajo a tiempo parcial para las mujeres (Lewis, 1992). La debilidad de los servicios no comerciales controlados por las autoridades públicas es característica del régimen dual propia de Europa del Sur de la que España, Italia o Portugal dan prueba. Polarizado sobre las transferencias monetarias, este sistema olvida los servicios y confiere protección a las personas bien integradas en el mercado laboral en detrimento de los grupos encerrados en la precariedad, la economía subterránea o informal: "el acceso a los derechos no es ni universal, ni igualitario, sino funciona al contrario, sobre la base de conocimientos personales, selección y patrocinio" (Ferrara, 1996).

En estas dos configuraciones, el papel de las asociaciones como productores de bienes y servicios es muy limitada pero por razones opuestas: fuertes creaciones de servicios que autorizan una asunción en el espacio público de tareas antes efectuadas en la esfera privada para el modelo universalista; escasa externalización de los servicios que permanecen en masa confiados a las mujeres y se mantienen en el espacio privado para los modelos liberales y duales.

La tercera configuración que corresponde al régimen corporativista, a la inversa de los otros dos, concede un amplio lugar a las asociaciones. Una regulación tutelar y un reglamento de las relaciones entre asociaciones y autoridades públicas, los servicios asociativos se consideran como suscriptos en políticas sociales alimentadas por el impuesto o los recursos de la seguridad social. El Estado establece las normas relativas a las modalidades de prestación de los servicios y a las profesiones de los asalariados que abarca. Si se respetan estas normas, se abre la financiación a partir de los recursos que emanan de la redistribución. En Alemania, Austria, Francia y Bélgica, las asociaciones estuvieron posicionadas como pioneras para los servicios sociales, removiendo las demandas sociales emergentes que se mantuvieron después en el marco asociativo, al mismo tiempo, encuadradas por el Estado.

La regulación tutelar las acercó a las administraciones y las llevó a reunirse en grandes federaciones a nivel nacional (vinculadas a los partidos políticos, a las iglesias, a la Cruz Roja y no alineadas en Alemania; laicos y católicos en Francia; socialistas y cristianas en Bélgica).

En total, el conjunto de las organizaciones de economía social, privilegiaban la constitución de un patrimonio colectivo frente a la remuneración de capitales largamente implantada en Europa. Más del 30 % de la población es miembro de alguna de ellas; los bancos cooperativos, con sus 36 millones de asociados y sus 91 millones de clientes, detentan el 17% del mercado bancario; las cooperativas y mutuales de seguros representan casi 30 % del mercado, en fin ellas pueden reivindicar un total de 8.563.686 empleos equivalentes a tiempo completo al 7.7 % de los empleos civiles asalariados (CIRIEC, 1999). De todas formas, esta presencia tiene por contrapartida una separación entre las diferentes entidades. Si las cooperativas y las mutuales son nacidas de la misma cruzada solidaria que las asociaciones, este origen común es olvidado en los países como

el Reino Unido. Donde, según sus referencias, no se habla de la economía social, sino de un tercer sector, sector no lucrativo, que abarca las asociaciones sin objetivo de lucro y excluyendo las mutuales. así como las cooperativas, según una modalidad dominante en todos los países anglosajones.

Mientras que el peso económico de la economía social se consolidó en el curso del siglo XX, no ha sido lo mismo para su contraparte política. La elección de miembros en función de la relación con la actividad ha considerablemente restringido el sentimiento de pertenencia, sobre el cual se apoyaban las dinámicas asociativas pioneras. La especialización, la evaluación de la eficiencia productiva de las cooperativas y mutuales con referencia a las otras empresas, la inserción de las asociaciones en las políticas sociales nacionales han arrastrado una tecnificación de componentes en juego vinculados a las organizaciones de economía social. Más allá de la toma de posición generalmente fuerte, por ejemplo sobre el futuro del sistema de salud, estas últimas organizaciones han fallado en su influencia sobre el debate público y han a menudo abandonado la ambición social de obtener la búsqueda de mejoras en la gestión o las normas públicas.

La pérdida de la multidimensionalidad se originó en Bélgica, antes de toda manifestación, por el olvido de la política, pero también puede ser por la separación institucionalizada, implícita en otros países entre economía social de mercado y economía de no mercado. Las cooperativas se perciben como empresas en el mercado, mientras que las asociaciones se confinan en la esfera social. Respectivamente integradas a la economía de mercado y a la economía de no mercado, se percibe a estas organizaciones como incluidas en registros de acción diferentes. La aparición de una coherencia "sectorial" resulta entonces difícil.

Es para reaccionar contra su debilidad política que las distintas organizaciones de la economía social intentaron una aproximación. Este movimiento, propio de los países francófonos, ha sido, por ejemplo, fomentada por el gobierno francés en los años 1980. Pero al mismo tiempo que se empezaba esta reagrupación "en la cima", una renovación asociativa y cooperativa manifestándose en la base, volvió a insertarse en el proyecto de una economía basada en la solidaridad.

LA ECONOMÍA SOLIDARIA: UNA NUEVA DINÁMICA

La nueva dinámica es ilustrada por el volumen de empleos creados en las asociaciones: un 13% del total de las creaciones en Francia y Alemania en la década 1980. En algunos países como Suecia o Italia, es también igualmente localizable en una ola de cooperativas de servicios. Esta progresión se puede explicar por las inflexiones en los métodos de compromiso público que recuerda la paradoja, según la cual se habla "del final de los militantes" (Ion, 1997) y se constata un número inigualado de emergencias asociativas. Ellas debe también conectarse a la intensificación de las relaciones de servicios en la economía, puesto que, las asociaciones se concentran en ámbitos como el de los servicios sociales, la educación y la investigación, la salud, la cultura y uso del "tiempo libre" que están en fuerte aumento en lo que refiere a su porcentaje en el empleo total.

Sobre las formas de compromiso evolutivas

La militancia ligada a un proyecto de sociedad que implica una acción a largo plazo e importantes delegaciones de poder en el marco de las estructuras federativas, se debilita como lo muestra el retroceso de algunas adhesiones sindicales e ideológicas. Por el contrario esta crisis del voluntariado que se constata en las asociaciones más institucionalizadas duplica una efervescencia asociativa sobre la base de compromisos concretos, de duración limitada, centrados en los problemas particulares y la implementación de respuestas rápidas por los sujetos concernidos (Barthélémy, 1994 : 48). La cuestión afectada es la del voluntariado o de la participación política o social. Luego de una profesionalización creciente de los servicios sociales, a partir de los años 1960, se expresa un cuestionamiento a la asimilación del ciudadano a un consumidor o a sujetado. Las movilizaciones se actualizan apartadas de los movimientos sociales

tradicionales, mezclando cooperación social, ayuda mutua y protesta. El papel de las iniciativas desde este punto de vista no es meramente de producción de servicios y empleos, sino que también incluye la búsqueda de una participación distinta a la profesional o partidaria y se liga al desafío de la cohesión social y la sociedad activa.

El cambio de la estructura de las actividades productivas

En los países desarrollados, la estructura del empleo se altera profundamente. Las industrias y servicios estandarizables (distribuciones mayoristas, tratamientos de residuos, bancos, aseguradoras, administradoras, etc.), que se acercan a las actividades de producción en masa o en serie, tienen por consiguiente trayectorias convergentes marcadas por dos rasgos: una restricción en su capacidad de creación de empleos con respecto a los “Treinta Gloriosos” años y una elevación de la calificación en la contratación. Contrariamente los servicios relacionales, como lo subraya Baumol (1987) y Roustang (1987), confieren un lugar central a la relación de servicio por que la actividad está basada en la interacción directa entre el prestatario y el destinatario. Ellos tienden a influir en el funcionamiento de la organización por los servicios a las empresas y a mejorar el estado físico, intelectual o moral de los usuarios-clientes cuando se trata de servicios a las personas. Las nuevas tecnologías están como apoyos a la relación que ofrece opciones adicionales en cuanto a la variedad y a la evolución cualitativa de la prestación.

La innovación, en el proceso de producción, no necesariamente lleva a una estandarización. Puede desembocar en una innovación, pero el trabajo complejo no se elimina sino que se desplaza. Un efecto de calidad y variedad viene entonces a compensar el efecto de la sustitución capital-trabajo, lo que permite a estos servicios relacionales ser portadores de nuevos empleos.

Por otra parte en los países de la OCDE, el comercio, los servicios a las empresas, la hotelería- restaurantes, los servicios personales y domésticos, la educación, la salud, la acción social y la administración pública, representan una mayoría y los empleos crecen sin cesar. Ciertos subconjuntos como la educación, la salud y la acción social, los servicios colectivos personales y sociales y los servicios domésticos revelan un auge particular sostenido por fuertes tendencias socio- demográficas (Borzaga, 1998) como la profesionalización de las mujeres y el envejecimiento demográfico.

Una abundancia de iniciativas

En este nuevo marco, las innovaciones que provienen de redes de la sociedad civil se han manifestado, en toda Europa, adoptando en su mayor parte las formas asociativas y cooperativas. Estas se articularon a los cambios de la acción pública de diferentemente manera, según las configuraciones del Estado benefactor en las cuales se inscriben.

En los países escandinavos, las nuevas organizaciones mostraron una manera de actuar diferente de la propia de las asociaciones tradicionales. Desviándose del enfoque político y cultural hegemónico de los años 1970, propusieron en los años 1980 “nuevas formas organizacionales y soluciones a los problemas sociales locales” (Klausen, Selle, 1996: 99-122). Entre estas figuran las organizaciones llamadas de “promotores de proyectos” en Dinamarca, constituidas a partir de la importante implicación de una o varias personas así como las cooperativas en el cuidado de los niños en Suecia. En este país, en 1994 funcionaban 1.768 estructuras no municipales de servicio de guardería que recibían el 12% de los niños beneficiarios de la estructura de recepción, entre las que se encontraban 1.020 cooperativas de padres y 117 de trabajadores (Pestoff, 1997, 1998). En este contexto la forma cooperativa y asociativa participa tanto en una reconversión de los servicios existentes como en la creación de nuevos servicios. “La cooperativización” de los servicios sociales (Lorendahl, 1997; Pestoff, 1998) responde ante todo a un objetivo de crecimiento del papel de los usuarios, en especial los padres, para la organización de la recepción de sus hijos y ha sido admitida debido a la presión de las restricciones financieras que ejercen sobre el sector público.

En el otro extremo, en los países mediterráneos, de reglamentación dual, fue paradójicamente adoptada la misma forma jurídica: el estatuto cooperativo se utilizó para proponer servicios que el sector público no podía asumir. En Italia, las cooperativas sociales se impusieron

en numerosos territorios por su capacidad para hacerse cargo de funciones que precedentemente no estaban cubiertas: la contratación de población excluida del mercado de trabajo y la puesta en marcha de servicios a las personas. Se desarrollaron rápidamente ya que, nacidas en los años 1970, llegaron a ser casi 3.000 reagrupando en 1996 casi 100.000 asociados, de los cuales alrededor de 75.000 eran asalariados, movilizaron 9.000 voluntarios y brindaron servicios a cientos de miles de personas (Borzaga, 1997). Así pues, si la dimensión del tercer sistema en Italia es aún menos importante que en otros países -en los cuales el tercer sistema tiene amplias inversiones- es por que el Estado juega todavía un papel dominante en sectores como la educación y la salud (Gui, 1992). Pero la reciente dinámica ha sido considerable.

Ella prueba que la señal de confianza vinculada a la dificultad de no redistribución (Hansmann, 1980; Ortmann, Schlesinger, 1997: 97-119) puede ser sustituida por otras características propias de las cooperativas, como la participación de las partes involucradas o el comportamiento de los empresarios y trabajadores (Young, 1983; Borzaga, Mittone, 1997). La ley de 1998 sobre las cooperativas de solidaridad social en Portugal agrupa, por su parte, a los miembros "efectivos" beneficiarios de los servicios y a los miembros "voluntarios", que son contribuidores de bienes o servicios no remunerados. Las cooperativas con vocación social fueron apareciendo en paralelo en España. La ley general de 1999 menciona a las cooperativas de iniciativa social destinadas a prestar servicios educativos, de salud, de inserción o cualquier otra necesidad social no cubierta por el mercado. A nivel regional, existen en Cataluña las cooperativas mixtas de integración social, en el País Vasco y en la región de Valencia las cooperativas de integración social; por ejemplo en esta última, algunas bajo la forma de cooperativas de trabajo asociado compuestas de trabajadores, especialmente en la ayuda a domicilio, evolucionaron hacia una organización mixta de integración productores- consumidores (Sajardo-Moreno, 1996). En menor grado en el Reino Unido, el sector voluntario se expresa en ciertos campos por las cooperativas sociales para la inserción o para servicios como el cuidado de niños y la ayuda domiciliaria. El número de iniciativas difícil de registrar, escasamente supera la decena, aunque también existen algunas empresas comunitarias (*community enterprises*), numerosas en Escocia, que representaban en el Reino Unido 400 unidades productivas en 1995 con 3.500 empleados. Paralelamente, las organizaciones voluntarias contribuyeron a paliar carencias, como atestigua el ejemplo de los *playgroups* para la recepción de los niños pequeños. En Inglaterra y en el país de Gales, desde 1986 más de la mitad de los niños beneficiarios de una recepción colectiva ingresó en un *playgroup*, servicio de recepción a tiempo parcial para los niños de menos de cinco años de edad, resultando de una iniciativa paternal que reacciona contra la escasez de guarderías.

El auge cooperativo, en las actividades que fueron citadas, esta ligado a la posibilidad legal de una apertura de las cooperativas, tradicionalmente basadas en una categoría homogénea, a la representación de diferentes beneficiarios en los órganos de decisión (voluntarios, trabajadores, consumidores, colectividades locales, etc.) permitida por la ley de 1991 en Italia. No es asombroso, por otra parte, que las cooperativas de tipo social se desarrollen en países donde los regímenes de Estado de bienestar habían recurrido poco a las asociaciones en la prestación de servicios, y las asociaciones están limitadas desde el punto de vista de sus actividades económicas. La situación es muy diferente en los países de régimen corporativista donde los poderes públicos adoptan habitualmente un estrecho partenariado con las asociaciones.

En Alemania y Austria, las iniciativas han sido calificadas de "ayuda mutua" para traducir la voluntad de responsabilización de las personas que eran portadoras de la iniciativa. Estas pueden dividirse en tres subsectores: los grupos semi-informales que no vuelven a entrar en el tercer sistema, los grupos de "auto-asistencia", que unen a las personas afectadas por los mismos problemas, y los grupos que defienden la causa de algunas poblaciones de la que no forman parte." Se constituyen voluntariamente y el trabajo profesional remunerado sólo interviene como complemento.

Estas iniciativas son 70.000 en Alemania con aproximadamente 2,65 millones de personas contratadas cuya mitad puede darse por derivado del tercer sistema (Evers, Bolde et al, 1999). Se hicieron abundantes a partir de la década de 1980 sobre todo en los ámbitos de la salud y la acción social, y se conformaron entre 5.000 y 10.000 grupos, únicamente para el ámbito de la

salud. Desde su origen es criticada la burocratización de los servicios en el sector público y en las grandes organizaciones de beneficencia que agrupan a las asociaciones más antiguas con las cuales, además cohabitan. Así en Viena por ejemplo, se acoge a 65.000 niños, la mitad en el servicio público y la mitad en asociaciones, tanto las tradicionales como las resultantes de estas iniciativas llamadas "de base" (Leichsenring, 1997).

Del mismo modo en Francia y en Bélgica se trata de renovar las formas de oferta asociativa reconociendo que la ausencia de objetivo lucrativo no garantiza, por sí sola, el respeto de los usuarios. A este respecto, por mucho tiempo, como principales prestadores de servicio, las asociaciones, se han beneficiado de cuasi-monopolios locales en el período en que dominaba el reglamento tutelar. Como existía una tradición de cooperación entre autoridades públicas y asociaciones, las innovaciones, a su vez, adoptaron este estatuto aunque sobre bases renovadas y definiendo como central los funcionamientos asociativos. Según sus promotores tienen capacidad de suscitar la expresión de los usuarios en el sentido de "dar la voz" en Hirschman (Pestoff, 1998), movilizar los compromisos voluntarios diversificados y encontrar nuevos equilibrios financieros apropiados, en un contexto menos protegido que depende, a término, de la legitimidad de la oferta asociativa de servicios.

Protección social y economía plural

Esta efervescencia de iniciativas de la que hablamos se duplicó al recurrir a un concepto de tercer sector promovido en Europa continental y diferente de la concepción anglosajona. También se acompañó de la difusión de una perspectiva de economía solidaria. Estos dos enfoques hacen hincapié en el carácter plural de la protección social y de la economía para no ocultar las regulaciones nacionales y para cuestionar el modelo de desarrollo de las sociedades europeas, concentrado en el Estado y en el mercado en el período de los "Treinta Gloriosos".

En el enfoque de la Europa continental, se hace hincapié "en el carácter básicamente abierto, pluralista e intermedio del tercer sector" lo que equivale a rechazar el concepto de sector en caso de que dejara "entender que existe una línea neta de demarcación entre, por una parte los territorios del mercado, la esfera política o el ámbito comunitario y, por otra parte, el tercer sector" (Evers, 1997: 54-55). A través de los estatutos, que solo constituyen salvaguardias, es conveniente velar por el anclaje ciudadano de las acciones económicas, tanto como sobre los modos de regulación en los cuales se inscriben, sino los fenómenos bien conocidos de isomorfismo institucional (Di Maggio, Powell, 1993; Enjolras, 1996) contribuyen a una banalización, que la historia de la economía social y del tercer sector manifiestan ampliamente.

El imaginario del "sector" no puede, si no está vinculado a una reflexión global sobre las relaciones entre economía y sociedad, sino ser restrictivo.

En el enfoque de la economía solidaria, la economía real no puede resumirse a la suma del Estado y el mercado, a la cual vendría a añadirse un sector supletorio cuando estos dos sectores centrales encuentran algunos límites. Esto puede comprenderse más completamente, a partir de la descomposición en tres polos que no son sectores distintos:

- La economía mercantil, corresponde a la economía en la cual la distribución de los bienes y servicios se confía prioritariamente al mercado.

- La economía no mercantil, corresponde a la economía en la cual la asignación de los bienes y servicios se confía prioritariamente a la redistribución. Se ejerce ampliamente por medio del servicio público cuyas normas se decretan por una autoridad pública sujeta al control democrático.

- La economía no monetaria, corresponde a la economía en la cual la distribución de los bienes y servicios se confía prioritariamente a la reciprocidad. La reciprocidad corresponde a la relación establecida entre grupos o personas gracias a prestaciones que solo toman sentido en la voluntad de manifestar un vínculo social entre las partes involucradas. El ciclo de la reciprocidad se opone al intercambio comercial, por que es indisoluble de las relaciones humanas que ponen en juego deseos de reconocimiento y de poder, y se distingue del intercambio redistributivo, en la medida en que no es impuesto por un poder central.

Se organiza pues cada polo de la economía en torno al predominio de un principio (Eme 1993) y las representaciones dominantes de la economía contemporánea manifiestan una jerarquización entre estos polos, siendo la economía mercantil la primera, la economía no mercantil supletoria y la economía no monetaria residual. La economía solidaria puede entonces comprenderse como una hibridación entre los tres polos de la economía que pretende reequilibrarla y, está pues, en tensión con esta jerarquización.

Más que un sector en sentido estricto, parece pues más apropiado evocar una perspectiva de economía solidaria definida como el conjunto de las actividades que contribuyen a la democratización de la economía, a partir de compromisos ciudadanos sabiendo que algunas de entre ellas, como el comercio equitativo, tienen una dimensión internacional. Tal movimiento multiforme de economía solidaria no tiene por objeto sustituir la acción estatal; tiene, al contrario, por objeto proponer formas de regulación política que buscan, en articulación con las regulaciones públicas, una reinserción de la economía en un proyecto de integración social y cultural. Esta es la razón por la que, la actitud de las autoridades públicas resulta determinante para el futuro.

LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

A este respecto, la posición de la Unión Europea no está desprovista de ambigüedades que remiten a la complejidad del campo y reflejan las dificultades terminológicas que emanan de la historia.

Consideraciones parciales

Haciendo eco con los esfuerzos francófonos para restaurar la noción de economía social, la Comisión Europea creó, a partir de los años ochenta, una Dirección General dedicada a la economía social. Dotada con una legitimidad y con medios limitados, siguió siendo marginal hasta su supresión al final de los años 1990. Sus actividades fueron formalmente integradas a la Dirección dedicada a las pequeñas y medianas empresas, aunque este cambio de responsabilidad institucional atestigua una visibilidad reducida respecto a lo que está en juego en los niveles económicos.

Por el contrario, la renovación asociativa generó una apertura de la Dirección General "Sociedad de la Información" hacia las asociaciones, entonces consideradas como portadoras de una participación ciudadana en la construcción europea. Las estructuras permanentes como el "Foro consultivo europeo sobre el medio ambiente" o acontecimientos como la "Primera convención de la sociedad civil" organizada en 1999 por el Consejo Económico Europeo intentan iniciar un "diálogo civil". Se otorga entonces prioridad al desafío a nivel político y no se habla en este caso de economía sino de asociaciones, de sociedad civil u organizaciones no gubernamentales.

Si la contribución a los desafíos económicos y político son periféricos, la Comisión Europea se interesó más por lo que está en juego a nivel social, representado por el renacimiento del tercer sector, según la definición continental, o por la economía solidaria. En este caso, es el potencial de creación de empleos lo que constituye la vía por la cual la Comisión aborda las iniciativas. Este reconocimiento desde el punto de vista social emana de un largo proceso iniciado por el Libro Blanco "Crecimiento, competitividad, empleo: los desafíos en el inicio del siglo XXI" presentado por Jacques Delors en 1993 en conformidad con el mandato solicitado a algunos Jefes de Estado europeos (Jouen, 2000: 19). El acento se puso en la respuesta a las nuevas necesidades que ofrecían los yacimientos de nuevos empleos. A partir de esta hipótesis inicial, los trabajos realizados por la Célula prospectiva de la Comunidad Europea proporcionaron elementos de evaluación macroeconómica del potencial de empleos. Pero sobre todo, los estudios realizados en los distintos países de la Unión Europea permitieron identificar qué dinámicas socioeconómicas habían comenzado a concretar estos "nuevos yacimientos de empleos".

Las observaciones convergentes concluyeron en la relevancia, en materia de un enfoque innovador, de las iniciativas locales de desarrollo y empleo (Jouen, 2000) y permitieron lograr 19 ámbitos (Comisión Europea, 1995,1996,1998) de oferta situados en 4 grandes sectores de

actividades: los servicios de la vida cotidiana; los servicios de mejora del nivel de vida; los servicios culturales y uso del "tiempo libre" y los servicios de medioambiente. En la prolongación de estas investigaciones, la Comisión Europea prosigue una gestión de valorización de las iniciativas locales destinada a activar la reflexión y la acción en este ámbito. En particular por la orientación a la reconfiguración de los fondos estructurales y por una operación-piloto de la Dirección General "empleo" sobre el "tercer sistema" destinada a mejorar la delimitación del impacto en la creación de empleos.

Por último, el carácter multidimensional de las experiencias incluso limita ampliamente su reconocimiento pleno y completo: designadas en un lugar institucional como empresas de economía social, lo están en otros ámbitos como asociaciones de participación ciudadana y son valorizadas por otra parte como un "tercer sistema" creador de empleos. Esta dispersión mantiene la confusión pero, a pesar de ello, algunos puntos parecen decisivos para el futuro.

Un reconocimiento que debe aún conquistarse

La primera condición susceptible para reforzar las prácticas existentes es la permanencia y la renovación de los estatutos jurídicos de la economía social. Así pues, el principio de mutualización debe mantenerse como una de las formas posibles de la solidaridad activa. Ahora bien, se lo amenaza a nivel europeo y francés. Las directivas europeas sobre las aseguradoras predicen un estancamiento entre el seguro complementario y las construcciones sociales en las mutuales de salud. La circular fiscal francesa sobre las asociaciones por su parte, pondera un tratamiento diferenciado de las actividades de una misma asociación para determinar su régimen fiscal; pudiendo resultar una disminución de los márgenes de maniobra en cuanto a la compensación de actividades rentables por actividades no rentables; si bien tal compensación es esencial para las asociaciones de servicios de proximidad, para las administraciones de distrito, los restaurantes interculturales de mujeres o los lugares culturales (Gardin, 2000; Colin, Gardin, Laville, 1995).

La defensa de los estatutos y de la autonomía de decisión interna de las estructuras, en cuanto a las reasignaciones de medios entre actividades complementarias, constituye una primera necesidad para no avalar una descomposición de las actividades en unidades elementales y un enfoque consumista de los usuarios que evalúe el conjunto con criterios mercantiles. Pero el fenómeno de las iniciativas requiere también una revisión de los estatutos asociativos y cooperativos, o incluso la invención de nuevos estatutos que abren hacia estructuras a las múltiples partes involucradas (Lipietz, 2000).

El trabajo legislativo no debe, sin embargo, encubrir que los estatutos no pueden garantizar por sí solos el reforzamiento de la identidad. El partenariado de un nuevo tipo implica que los poderes públicos deben concebirse. Hasta ahora, incluso si existen éxitos notables en este ámbito, la mayor parte del tiempo la asociación local no es más que una mampara detrás de la cual se reproducen relaciones clientelísticas y de influencia. Además, las formas de reglamentación pública nacional, que eran dominadas por un control tutelar, allí donde las asociaciones estaban más presentes en cuanto a servicios sociales, evolucionaron de una manera que apenas fue favorable a las iniciativas. Son las políticas de tratamiento social del desempleo las que a menudo se han convertido en los esquemas de financiamiento más accesibles. Mientras que la regulación tutelar se esfumaba por su falta de adaptación y su costo, un reglamento de inserción la relevó. Una regulación competitiva la sustituyó. Prefiriendo las exoneraciones concedidas a los consumidores, a las subvenciones de la oferta, estas incluso se extendieron en los regímenes liberales en forma de cuasi-mercados, abandonando progresivamente la preocupación de accesibilidad que era constitutiva de los servicios sociales (Laville, 2000). Esta evolución rápida de los reglamentos no permitió regular la cuestión de la utilidad social o el carácter cuasi-colectivo consustancial de los servicios. En efecto, mucho de éstos al ser individuales, puesto que van dirigidos a consumidores individuales, presentan también beneficios para la colectividad. El ejemplo tipo que lleva a superar la distinción entre servicios individuales y colectivos es el de cuidado de los niños. Los métodos de cuidado de los niños están muy vinculados a la concepción del papel y el lugar de las mujeres en la sociedad. Estos servicios tienen incidencias sobre el modo de vida de los individuos y se observa que la colectividad tiene una influencia sobre la manera en

que se regulan las elecciones, aunque al parecer sean muy individuales. Las autoridades públicas, de esta forma, están habilitadas para intervenir en el financiamiento de la recepción de los niños por razones de equidad, entre los que se encuentra la voluntad de hacer este servicio accesible a la mayoría, controlar la calidad de los servicios. Y por razones de factores externos vinculados a los beneficios para la colectividad, como una mayor disponibilidad de mujeres en el mercado laboral o un papel educativo y preventivo de las estructuras de receptividad (Fraisie, Gardin, Laville, 2000). El reto al cual se enfrentan las iniciativas y sus interlocutores públicos, es la elaboración de fórmulas institucionales que tengan en cuenta los beneficios colectivos generados por algunos servicios, tanto como el respeto de criterios de justicia social e igualdad profesional, por ejemplo, a través de un procedimiento de autorización tal como el propuesto por Lipietz o de los fondos en los cuales la utilidad social sería objeto de una negociación civil, ampliando la negociación social a los agentes asociativos y a las colectividades locales.

En realidad, si tales son los desafíos inherentes al planteamiento de la economía solidaria tardan tanto en abordarse, que reina una concepción truncada de la economía. A estas actividades no mercantiles y no monetarias se opone, de manera simplista, una economía de mercado, creadora de riquezas, generadora de crecimiento, mientras que las primeras son percibidas como "parásitos". Esta visión de caricatura elude la cuestión de la amplitud de las financiaciones públicas que apoyan la economía de mercado; ignora la importancia de la infraestructura no mercantil para las empresas en una economía de fuerte contenido informacional, inmaterial y relacional. Niega también la cantidad del trabajo de socialización realizado en el marco de las actividades no monetarias (familiares, amistosas o de vecindad), que autoriza o facilita la producción de riquezas comerciales que sería más costosa sin este "capital social" (Putnam, 1992; de Laville, Nyssens, 2001) de confianza y cooperación.

No podría haber legitimidad para la economía solidaria o para un tercer sector, si no se vuelve a entablar un cuestionamiento político sobre la economía, susceptible de sustituir a la representación dominante de la sociedad de mercado por la de una economía pluralista con mercado (Passet, 1996; Roustang et al.; Aznar et al.; OCDE, 1996).

El imaginario de la sociedad de mercado genera, en efecto, dos reducciones con consecuencias desastrosas para las relaciones entre economía y sociedad. Reduce la economía de mercado al encuentro de la oferta y la demanda por medio de la fijación de un precio, olvidando que los mercados reales suponen normas, instituciones y redes que enmarcan la formación y el encuentro de esta oferta y esta demanda (Gadrey, 2000; Granovetter, 2000). Reduce, por otro lado, la economía al mercado, ocultando los otros principios económicos que son la redistribución y la reciprocidad. Ahora bien, las economías de las democracias modernas también se construyeron basándose en articulaciones entre estos dos principios, reunidos bajo el concepto englobado de solidaridad. La economía social como la economía solidaria dan prueba de ello. Esta es la razón por la que, un reconocimiento mutuo, que no sea una simple facilidad coyuntural sino que sea portadora de una exigencia y de un respeto de las diferencias puede considerarse. Los actores sociales que juegan allí tienen una responsabilidad a este respecto: pueden cultivar sus oposiciones o al contrario construir en conjunto para que una lógica tercera, distinta del mercado y del Estado, se vuelva uno de los componentes de un desarrollo sostenible en el siglo XXI.

Bibliografía

Aznar G., Caillé A., Laville J.L., Robin J., Sue R., (1997). *Vers une économie plurielle*, Paris : Syros, Alternatives économiques.

Barthélémy M., (1994). *Les associations dans la société française : un état des lieux*, Centre d'étude de la vie politique française, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, CNRS.

Baumol W.J. (juin 1987). Microeconomics of Unbalanced Growth : the Anatomy of the Urban Crisis, *American Economic Review*.

Borzaga C., (1998). *The Economics of the Third Sector In Europe : The Italian Experience*, Department of Economics, University of Trento, Trento.

Borzaga C., Mittone L., (1997). "The Multistakeholders versus the Nonprofit Organization", Università degli Studi di Trento, draft paper n° 7.

Borzaga C., Santuari A. (dir.), (1998). *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trentino, in co-operation with European Commission-DGV, CGM-Consorzio nazionale della cooperazione sociale.

CIRIEC, (1999). "Tiers système : une définition européenne", in *Les entreprises et organisations du troisième système. Un enjeu stratégique pour l'emploi*, Action pilote "troisième système et emploi" de la Commission Européenne, Bruxelles, CIRIEC.

Colin B., Gardin L., Laville J.L., (1995). *Économie des services de proximité*, Paris, CRIDA-LSCI, Plan Construction et Architecture, Union nationale des fédérations d'organismes HLM et avec le concours de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Defourny J., (ed.), (1999). *The emergence of social enterprises in Europe*, EMES, European Network, Bruxelles.

Di Maggio P., Powell W.O., (1993). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48.

Eme B., (1993). *Lecture d'Habermas et éléments provisoires d'une problématique du social solidariste d'intervention*, ronéo, Crida-Lsci, Iresco-Cnrs.

Enjolras B., (1996). Associations et isomorphisme institutionnel, *Revue des Études Coopératives Mutualistes et Associatives*, n° 261 (59), 3ème trimestre.

Esping-Andersen G., (1990). *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Harvard, Harvard University Press.

Evers A., (1997). Le tiers secteur au regard d'une conception pluraliste de la protection sociale, in *Produire les solidarités. La part des associations*, Paris, Mire avec la collaboration de la Fondation de France.

Evers A., Bode I., Gronbach S., Graf A (1999), *The Enterprises and Organisations of the Third System : A Strategic Challenge for Employment*, national report Germany, CIRIEC, Working Group 1, Liège.

Ferrara M., (1996). The Southern Model of Welfares in Social Europe, *Journal of European Social Policies*, vol. 6.

Fraisse L., Gardin L., Laville J.L., (Dir.), (2000). *Le fonctionnement socio-économique du Troisième système*, Recherche européenne pour la Direction de l'emploi et des affaires sociales (DGV) de la Commission des Communautés Européennes.

Gadrey J., (1999). La gauche et le marché : une incompréhension plurielle, *Le Monde*, 10 Mars.

Gadrey J., (2000). *Nouvelle économie, nouveau mythe ?*, Paris, Flammarion.

Gardin L. (2000). *Régies de quartier et hybridation des ressources*, Paris, CRIDA (CNRS).

Granovetter M., (2000). *Le marché autrement*, Paris, Desclée de Brouwer.

Gui B., (1992). Fondement économique du tiers secteur, *Revue des Études Coopératives Mutualistes et Associatives*, n° 44-45, 4e trimestre 1992 - 1er trimestre.

Hansmann, H., (1980) The role of Nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal* 89.

Ion J., (1997). *La fin des militants*, Paris : Éditions de l'Atelier.

Jouen M. (2000). *Diversité européenne mode d'emploi*, Éditions Charles Léopold Mayer, Collection Gouvernance et démocratie.

Klausen K.K., Selle P., (1996). The Third Sector in Scandinavia, *Voluntas*, 7 : 2.

Laville J.L., (2000). Le tiers secteur : un objet d'étude pour la sociologie économique, in *Sociologie du travail*, Qu'est-ce que le tiers secteur ? Associations, économie solidaire, économie sociale.

Laville J.L., Nyssens M., (2001). The social enterprise : towards a theoretical approach, in Borzaga C., Defourny J., *The Social enterprises in Europe*, Londres, Routledge.

Leichsenring K., (1997). *The Role of the Labour Market Service in Supporting Non-Statutory Childcare Providers*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.

Leira A., (1992). *Models of Motherhood : Welfare State Policy and Scandinavian Experiences of Everyday Practices*, Cambridge : Cambridge University Press.

Leroux P., (1992). *Aux philosophes*, Paris, 1851, p. 170, cité par A. Le Bras Chopard, " Métamorphoses d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux ", in *La solidarité : un sentiment républicain ?* Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris Presses Universitaires de France.

Lewis J., (1992). *Women in Britain since 1945*, Blackwell, Londres.

Lewis J., (1997). Le secteur associatif dans l'économie mixte de la protection sociale, in MIRE-Rencontres et Recherches avec la collaboration de la Fondation de France, *Produire les solidarités - La part des associations*, Paris.

Lipietz A., (2000). *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, Rapport d'étape relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 de Madame Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité.

Lorendahl B., (1997). Integrating the public sector and cooperative social economy - Towards a Swedish new model, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 : 3.

OCDE, (1996). *Réconcilier l'économie et le social. Vers une économie plurielle*, Paris, OCDE.

Ortmann A., Schlesinger M. (1997). Trust, Refute and the Role of Non-Profit Enterprise, *Voluntas*, 8-2.

Passet R., (1996). *L'économie et le vivant*, Paris, Économica.

Pestoff V.A., (1997). *Social Enterprises and Civil Democracy in Sweden. Enriching Work Environment and Empowering Citizens as Co-Producers*, Stockholm, School of Business.

Pestoff V.A., (1998). *Beyond the Market and State - Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate, Aldershot.

Putnam R.D., (1992). Bowling alone : America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 1.

Roustant G., (1987). *L'emploi : un choix de société*, Paris, Syros.

Roustang G., Laville J.L., Eme B., Mothé D., Perret B., (1997), *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer.

Sajardo-Moreno A., (1996). Économie sociale et services sociaux en Espagne, *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)*, n° 261 (59), 3ème trimestre.

Verley P., (1999). Économie de marché : une construction historique, *Alternatives Économiques*, n° 166, janvier.

Vienney C. (1982). *Socio-économie des organisations coopératives, tome 2 : analyse comparée des coopératives fonctionnant dans des systèmes socio-économiques différents*, Coopérative d'information et d'édition mutualiste, Paris.

Young D.R., (1983). *If Not Profit, For What ?*, DC Heat, Lexington, Massachusetts.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ACERCA DE LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA*

*Susana Hintze***

Contenido

LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA SOCIAL

***ESTADO Y POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y
SOLIDARIA***

***APROXIMACIÓN A LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN DE
POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL***

Bibliografía

* Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración Pública. "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad". Córdoba, 27, 28 y 29 de Noviembre de 2003. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Socióloga. Profesora Titular en las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Quilmes y General Sarmiento (UNGS) en Argentina. Directora y codirectora de proyectos de investigación (UBA y UNGS). Coordinadora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organismos internacionales. Docente de grado y posgrado en epistemología y metodología de las ciencias sociales y en temas relacionados con la problemática alimentaria, políticas sociales y evaluación de programas y proyectos sociales. Autora de diversos artículos y libros sobre temas de su especialidad. Secretaria de Investigación (1997-99) y Vicerrectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento (1998-2002). Actualmente Coordinadora Académica de la Maestría en Economía Social y Responsable del Área de Políticas Sociales del Instituto del Conurbano/UNGS.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ACERCA DE LA ESPECIFICIDAD DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Susana Hintze

[..] “no queremos sobrevalorar la economía social o hacer de ella un fetiche o un gheto, perdiendo de vista sus interfaces dialécticas con el Estado, el mercado y el sector doméstico. Al contrario, lo que nos interesa, es la contribución de la economía social, en el contexto de la crisis del Estado Benefactor, a la renovación y democratización de las políticas públicas”. (Vaillancourt, Aubry, Jetté y Tremblay, 2002).

LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Las políticas de ajuste estructural aplicadas en la Argentina en las últimas décadas han generado un enorme crecimiento de la pobreza y la exclusión, como consecuencia de la distribución regresiva del ingreso y el incremento del desempleo, la subocupación y precarización del trabajo. En un país en que la brecha entre el sector más rico y más pobre de la población del país es de casi 30 veces, unas pocas cifras dan idea de la magnitud del problema: la medición oficial (Instituto Nacional de Estadística y Censos, mayo 2003) muestra que un 55% (unos 13, 5 millones de personas en aglomerados urbanos) tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, y el 26% (alrededor de 6,3 millones) es considerada estadísticamente indigente, en tanto sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de una canasta de alimentos básicos. La desocupación a nivel nacional llega al 16% y la subocupación al 19%.

De manera similar a otros países de la región, las políticas de ajuste estructural se basaron en una estricta aceptación de las propuestas de los organismos internacionales de financiamiento en lo que hizo a la desregulación de la economía y los mercados, apertura externa, privatización de las empresas públicas de servicios de uso económico masivo y productivas estratégicas, cambios profundos en la legislación laboral tendientes a la flexibilización, modificación de la orientación de las políticas públicas y del rol social y económico del Estado (Lo Vuolo y otros, 2002; Federico Sabaté, 2002).

Las políticas sociales contribuyen a la reproducción de la vida de la población y, en ese sentido, se orientan al bienestar y el mejoramiento de sus condiciones de vida. En América Latina hasta los '80 se desarrollaron sistemas de bienestar que intentaron aproximarse - con mayor o menor éxito según los casos nacionales- a los modelos sobre los que se inspiraron¹.

¹ Arreglos específicos entre “estado-mercado-familia” han dado lugar a distintos regímenes de bienestar según Esping-Andersen (1993). Su análisis le permite distinguir entre el modelo “institucional”, universalista de base público-estatal, cuyo exponente más importante son los países escandinavos, el “residual” basado en la provisión de servicios por el mercado, básicamente desarrollado en EEUU y en países de tradición anglosajona y el “continental europeo” de seguro social relacionado a la inserción laboral. Otros autores incorporan un cuarto modelo correspondiente a los países del sur de Europa. Hasta las últimas décadas del siglo XX, en general los países de América Latina se han orientado a un mix entre el segundo y tercer modelo, sin haberse acercado nunca los niveles de los países capitalistas desarrollados. Durante el período de las políticas de ajuste estructural lo han hecho hacia una aplicada –y en algunos países fundamentalista- aceptación de la versión del modelo privatista anglosajón, aggiornada para el Tercer Mundo por los organismos internacionales de financiamiento.

Durante varias décadas la provisión de salud y educación en la Argentina se efectuó a través de políticas universalistas o sistemas de seguridad social relacionados con el empleo, esquemas que se correspondieron con sistemas que expresaban el reconocimiento de algún derecho (ciudadano o del trabajador). De hecho los sistemas de protección social se generaron y desarrollaron en relación con el empleo formal, lo cual hizo que los cambios en el mercado de trabajo y las condiciones del empleo los afectaran fuertemente. En un contexto de déficit fiscal agravado por la deuda externa, a fines de los '80 el deterioro de los servicios públicos, el desfinanciamiento del sistema previsional, la creciente oposición empresarial a los sistemas de protección del trabajo, se constituyen en justificativos de las reformas de las políticas sociales (Grassi, 2003b, Cortés y Marshall, 1999).

En los años de más crudo neoliberalismo de la década del 90, las políticas sociales se transforman tanto en sus formas de financiamiento, funcionamiento y administración, como en el régimen de acceso y el tipo de beneficios con la finalidad de reducir el gasto público y abrir al sector privado nuevos campos de actividad (educación, salud, obras sociales, jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, entre los principales).

La visión resultante de tales reformas considera como objetivo fundamental de la política social atender las situaciones de pobreza extrema, lo cual implica el abandono de otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social (Lo Vuolo y otros, 2002), finalidades presentes en las políticas con pretensión universalista de las décadas anteriores. Así el pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de pobreza a través de la provisión de bienes y servicios muy básicos implica no sólo cambios en el alcance de la gestión de lo público y el desarrollo de instrumental técnico para *focalizar* las intervenciones en los “merecedores”, sino fundamentalmente cambios en las formas y reglas de distribución del excedente social a partir de la pérdida de vigencia de los principios de solidaridad en los que descansaba la promoción estatal del bienestar en años anteriores. Estas transformaciones han implicado cambios de fondo en términos de “la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista” (Oszlak, 1994).

Los cambios ocurridos han incluido junto con la focalización de las intervenciones, la descentralización de políticas y programas sociales desde el nivel central a los subnacionales (provinciales y municipales) y un replanteo de responsabilidades respecto del mercado por medio de la configuración de complejos *arreglos público – privados* para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de ONGs en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de la salud y la educación son algunas de las expresiones de la privatización de las políticas sociales. También la imposición de criterios de gerenciamiento privado y de eficiencia mercantil en la administración gubernamental (Oszlak, 1994, Coraggio, 1999).

En síntesis, en el proceso de constitución de las actuales modalidades de políticas sociales, se considera relevante destacar los siguientes aspectos referidos a:

- El *ámbito* en el cual se realizaron las transformaciones más importantes: tal como observan acertadamente Cortés y Marshall (1999), los mayores cambios fueron realizados en los sectores de políticas ligadas al éxito de la estrategia económica neoliberal, que por un lado reducían la protección y los costos laborales y por el otro permitían la expansión del capital privado en la prestación de servicios sociales (jubilaciones y pensiones, riesgos del trabajo, obras sociales).

- Su *contenido político y cultural*²: independientemente de su significatividad en relación con la magnitud total del gasto publico social (9,5% en el 2002)³, los programas focalizados en la

² Sobre este punto ver Grassi (2003^a y b) quien realiza un minucioso análisis de este proceso durante el período menemista.

³ Según datos del SIEMPRO, durante el año 2002, la Nación habría transferido a las provincias un total de \$5.760 millones en concepto de programas sociales focalizados y fondos específicos de ayuda social, entre entre los que se cuentan: el programa Jefes de Hogar Desocupados y otros programas de empleo (\$2.335 millones); los Fondos Específicos de Ayuda Social (\$1.247 millones) y otros programas sociales focalizados (\$2.182 millones), entre ellos las Pensiones No Contributivas, el Seguro de Desempleo, el Programa de Emergencia Alimentaria, Programas Asistenciales del PAMI, Becas Escolares y el Programa Federal de Salud, etc. (SIEMPRO:

atención de los problemas de mayor criticidad social de la década, condensan simbólicamente los contenidos más emblemáticos de la transformación de las políticas durante estos años: el pase desde una intencionalidad de universalismo igualitario (en la práctica más ligada a los derechos de los trabajadores que a los de ciudadanía) a una de asistencialismo compensatorio (Hintze, 2003)⁴.

• El *punto de vista organizativo*: las “nuevas políticas sociales” contaron con financiamiento externo y fueron gestionadas en forma de proyectos o programas especiales, por fuera de las estructuras organizativas de los ministerios nacionales y provinciales. Propuestas como el modelo de la nueva gestión (ágiles, flexibles, no burocráticas, altamente profesionalizadas) han terminado constituyendo de hecho unidades permanentes con personal contratado de larga duración, mejor remunerado que el de planta en muchos casos pero sin beneficios sociales y sujeto a condiciones de inestabilidad, situación que se convierte en especialmente sensible en coyunturas de cambios electoral (Hintze, 2003).

ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA SOCIAL

En oposición a lo reseñado hasta aquí, las propuestas recientes de estrategias sociales alternativas, tanto en Argentina como en América Latina, coinciden en plantear la necesidad de superar la exclusión social generando actividades económicas que permitan la autosustentación. En el marco de estos enfoques, una nueva conjunción de lo económico y lo social requiere el quiebre de prácticas asistencialistas y paternalistas vía la construcción de independencia y ciudadanía; demanda políticas activas que, simultáneamente a la atención de necesidades sociales básicas, aumenten la producción y el ingreso en la sociedad (Kapron y Fialho, 2003). Emprendimientos sociales insertos en circuitos de producción y circulación de bienes y servicios serían los encargados de asegurar, junto a las redes de actividades locales, la finalidad expresa de autosostenibilidad de una política social basada en el trabajo solidario y el asociacionismo. Así se plantea la necesidad de transformar las políticas sociales compensatorias, focalizadas y asistencialistas propias del modelo neoliberal en “*políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea el desarrollo desde las bases de la sociedad*”. Esto supone, tanto un incremento como la reorientación de los recursos públicos, los cuales actuando sinérgicamente con las organizaciones de la sociedad civil promuevan el desarrollo de estructuras socioeconómicas sustentables, para lo cual sería necesario construir nuevas formas económicas para la acción conjunta desde el Estado y la sociedad (Coraggio, 1999).

Cabe señalar, sin embargo, que ésta no es sólo una preocupación de los países capitalistas atrasados, ni tampoco es nueva en términos históricos⁵. Desde una perspectiva europea Eme, Laville y Maréchal (2001) señalan que a pesar de una riqueza en crecimiento tendencial, las sociedades de economía de mercado no logran impulsar una dinámica de progreso integradora del conjunto social. Si los “treinta gloriosos” fueron años, en los países industrializados, en los cuales el aumento del Producto Interno Bruto de los Estados de Bienestar se traducía en la elevación del nivel medio de vida, y también en una compresión del abanico de los salarios (o al menos en una

Distribución de Fondos Sociales Nacionales a Provincias Año 2002, Programas Sociales Focalizados y Fondos Específicos de Ayuda Social, Bs.As, agosto 2003).

⁴ En consonancia con el énfasis en la atención de la pobreza, durante la primera mitad de la década de los '90 las políticas focalizadas en grupos social y biológicamente vulnerables (las de apoyo nutricional ligadas a acciones de control y prevención de la salud materno-infantil, por ejemplo) fueron las intervenciones públicas asistenciales de mayor visibilidad. En la segunda mitad, los planes de empleo se presentaron como respuesta al acuciante problema de la desocupación. Con variaciones, constituyeron en general subsidios directos a desocupados (sujetos a capacitación o contraprestación laboral), creación de empleo público temporario (bajo modalidades de pasantías) y subsidios a la generación de empleo en el sector privado (Hintze, 2003)

⁵ Como señala de Souza Santos, la historia del capitalismo desde su aparición en el siglo XVI es también la historia de la resistencia y la crítica al capitalismo. La economía social y solidaria es un movimiento de largo plazo iniciado en el siglo XIX en Europa entre cuyos antecedentes en el pensamiento crítico al capitalismo puede mencionarse a Saint-Simon, Owen, Fourier y ciertas vertientes del marxismo. Según este autor, el resurgimiento de la temática y la necesidad de desarrollar alternativas económicas concretas que operen como “propuestas para una globalización contra-hegemónica” es urgente, porque al contrario de lo ocurrido durante los siglos XIX y XX, la economía socialista planificada ha dejado de constituir un modelo viable de alternativa sistémica al capitalismo (de Souza Santos, 2002).

Sin desconocer los matices conceptuales, en este trabajo se utiliza en similar sentido *economía social* en la versión de Coraggio y *economía solidaria* en Laville y los autores de habla portuguesa citados. Para mayores precisiones ver el trabajo de Coraggio en la Biblioteca Virtual TOP – www.top.org.ar/publicac.htm

progresión del poder adquisitivo de casi todos), el principio de los años '70 marca el comienzo de un fenómeno de profundización de las desigualdades, proceso iniciado en los Estados Unidos que se propagará al conjunto de las economías avanzadas. El crecimiento ya no se traduce mecánicamente en un fenómeno de desarrollo, esto es, en una mejoría general de las condiciones de vida, tendencia que va acentuándose y agravando las desigualdades, como puede verse entre miembros de una misma profesión, entre profesiones, entre grupos sociales y entre los países del Norte y los del Sur.

Ante esta situación se han constituido redes de economía solidaria, que pretenden democratizar la economía desde el compromiso de los ciudadanos y cuyas estrategias se despliegan, según los autores, en tres ejes: (1) la incorporación de reglas de protección de los productores, de los consumidores y del medio ambiente en los intercambios internacionales, propias del comercio equitativo, cuya finalidad es incorporar las reglas sociales y ambientales en el funcionamiento de la economía de mercado; (2) la creación de redes de intercambio no monetario o apoyadas en otros tipos de moneda, preocupación prioritaria de los actores de la autoproducción y de los promotores de las redes de intercambios recíprocos de saberes y de sistemas de intercambios locales y (3) la emergencia de nuevos servicios inmateriales y relacionales que no estén basados sobre una base lucrativa y de competencia, denominados "servicios de proximidad". En este caso, el desarrollo asociativo que se persigue tiende a articular empleos regidos por el derecho común con compromisos voluntarios, sin rechazar la monetarización pero descartando la generalización de un mercado de lucro competitivo en la esfera de los servicios. (Eme, Laville y Maréchal, 2001). En un trabajo posterior, Laville (2003) agrega a las experiencias europeas de los últimos 30 años, las finanzas solidarias que posibilitan a los individuos que no consiguen créditos en los bancos, la oportunidad de desarrollar pequeños negocios.⁶

Propuestas de este tipo han generado también nuevas formas de reflexión sobre el rol del Estado en los países del capitalismo avanzado. Desde la perspectiva del Tercer Sector, Donati (2002) indica: "Si la política de *welfare* quiere mantener y además aumentar, ese grado de conexión y solidaridad social que es necesario para no acabar con el *Welfare State*, ésta tiene que cambiar radicalmente sus bases éticas y, a partir de ello, modificar sus relaciones con la economía y la esfera de integración social."⁷

Para el caso de América Latina, en el contexto del capitalismo excluyente de esta etapa de la globalización, los sectores medios en caída y los denominados "carenciados", "pobres estructurales" o "marginales" sobreviven como resultado de una multiplicidad de soluciones parciales a sus problemas, improvisadas, limitadas, más o menos espontáneas, que pueden ser caracterizadas en general como "predominantemente subordinadas a la satisfacción de sus necesidades y a la calidad de los vínculos socioculturales y no a la lógica de la explotación del trabajo ajeno." (Hintze, Federico Sabaté y Coraggio, 2003).

Con mayores o menores niveles de organización se encuentran centenares de experiencias, apoyadas algunas por programas públicos de promoción, semi espontáneas otras, luchando por su mantenimiento, intentando dar solución a la exclusión social: formas asociativas comunitarias, de producción conjunta de grupos de desocupados, sociedades de ayuda mutua, servicios públicos autogestionados, ONGs y fundaciones privadas con aplicación de trabajo voluntario, talleres semi artesanales y artesanales apoyados por investigadores de la universidad pública, microemprendimientos, mutuales y cooperativas de trabajo formadas por los trabajadores de

⁶ Para una perspectiva más amplia de la economía social y solidaria en Europa y su dinámica, ver el trabajo de Laville [en este panel](#).

⁷ La economía social y solidaria se diferencia de la concepción del Tercer Sector en tanto no considera que el mercado sea la solución a los problemas sociales y cuando éste fracasa se pasa al Estado o a un tercer sector, el de las organizaciones de la sociedad civil. Señala Laville (2003) que desde el abordaje de la economía solidaria se reconocen una pluralidad de principios en la economía real, que se articulan y entran en conflicto en diferentes épocas, sin que uno de ellos sea necesariamente dominante, como expresa la jerarquía implícita en la denominación anterior. Basándose en Paul Lamy menciona los siguientes principios: el de *mercado*, el de *redistribución* asegurada por el poder público (típico de los estados sociales) y el de *reciprocidad*, que la antropología registra desde las sociedades arcaicas hasta las modernas. Ver también Polanyi, 1989.

Otros autores diferencian estas concepciones por el peso de la filantropía y el trabajo voluntario y el no objetivo de la autosostenibilidad que caracteriza al Tercer Sector, en especial en la literatura norteamericana, cuya versión académica más conocida proviene de la Universidad Johns Hopkins. Predomina también en el Tercer Sector un enfoque operacional que acentúa el tema de la gestión profesionalizada de las organizaciones civiles, que busca para este sector patrones de eficiencia gerencial semejantes al del campo empresarial (de Melo Lisboa, 2003).

empresas que estaban en quiebra, mercados de trueque solidario, iniciativas de reproducción y trabajo autónomo de unidades domésticas de la ciudad y el campo, banca ética, organizaciones de crédito solidario, etc. (Hintze, Federico Sabaté y Coraggio, 2003).

En Argentina se han realizado análisis de experiencias de estos emprendimientos buscando su caracterización, considerando sus actores y operatoria. Tales estudios constituyen, sin embargo, iniciativas aún fragmentarias y sin el intento de *establecer una estrategia de organización de un subsistema de economía social*, capaz de hacer converger sinérgicamente acciones, de múltiples organizaciones sociales y económicas, así como de instancias del Estado, orientadas por dichos objetivos de reproducción social ampliada de la vida. En ese contexto, tampoco se ha avanzado mucho en la discusión de cuál debería ser el papel del Estado en el desarrollo de políticas que apoyen estas iniciativas y contribuyan a la promoción de una economía de base solidaria.⁸

La democratización del poder político necesario para un cambio social de este tipo que asuma el tránsito de las políticas compensatorias del ajuste estructural a políticas socioeconómicas como las aquí reseñadas, requeriría modificar no sólo la orientación sino también los procedimientos tanto políticos como técnicos de elaboración, implementación y evaluación de intervenciones públicas de modo tal de lograr su democratización vía la efectiva participación de los sujetos en las distintas etapas.⁹

Desde esta óptica, si se considera a estas políticas como construcción social basada en una genuina intervención colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales, no como 'destinatarios' de una oferta cerrada sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas, que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social. Reiterando lo expresado ya hace varios años, "aunque la necesidad de acuerdos políticos e ideológicos respecto de lo que se considera como deseable en materia de política social constituye una condición imprescindible, no es suficiente para el desarrollo de políticas sociales democráticas y participativas [...] dicho de otro modo: no se resuelve sólo con voluntad política." La constitución de políticas sociales efectivamente democráticas demanda el desarrollo de nuevos aportes teóricos, metodológicos y técnicos, lo suficientemente flexibles e integradores, como para captar las diferentes determinaciones del problema que se propone enfrentar (Hintze, 1996). Este trabajo es un intento de aporte preliminar en esa dirección.

ESTADO Y POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Como se ha señalado respecto del caso de Québec, Canadá, donde experiencias de este tipo se están realizando, el tema de las relaciones de la economía social con las políticas públicas conduce frecuentemente a la cuestión de las relaciones difíciles entre los actores de la economía social y los integrantes del sector público (Vaillancourt, Aubry, Jetté y Tremblay, 2002).

Desde una versión de la economía social que no es "anti-Estado", se postula la necesidad de intervenciones públicas que, cambiando de signo sus procesos de reforma, se democratizen junto con los sistemas de representación política y social (Coraggio, 2002; Kapron y Fialho, 2003).

En un plano más operativo y desde la experiencia de Brasil, Kapron y Fialho (2003) consideran que el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas para la economía social permite la ampliación de espacios de interacción entre Estado y sociedad organizada,

⁸ Con este propósito se está trabajando en el Proyecto de Investigación "Los emprendimientos sociales de la economía del trabajo: actores y estrategias en la promoción de actividades productivas", Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento, en el cual se basa este apartado.

⁹ Se está aceptando aquí una concepción fuerte de la participación, en el sentido de Brugué, Font y Gomá (2001): "[...] entendemos a la participación ciudadana como aquella actividad que nos involucra, de una u otra forma, en las decisiones políticas que afectan a la comunidad. Participación, por lo tanto, comporta tomar parte en la definición de escenarios de futuro, en fijar prioridades y optar por formas alternativas de hacer las cosas. Hay múltiples formas de vehiculizar estas capacidades, pero en definitiva se trata siempre de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados de forma que éstos tengan la oportunidad de incidir efectivamente en los asuntos colectivos que les afectan. En ese sentido, consideramos débiles otras aproximaciones a la participación que se limitan a su dimensión informativa, consultiva o cooperativa en la prestación de servicios públicos."

extrapolando los límites de actuación de la esfera estatal a través de la construcción de asociaciones de interés mutuo (*parcerías*) entre instituciones gubernamentales y entidades civiles (ONGs, iglesias, universidades, institutos de investigación, centrales sindicales).

En cualquier caso, la intervención del Estado para la economía social suscita demandas diferentes de sus intervenciones de tipo asistencial mencionadas más arriba. Se lo mostrará a partir de experiencias empíricas de distinto signo: una política pública implementada en Brasil y propuestas desde la sociedad civil en el caso de Argentina.

El Programa de Economía Popular Solidaria¹⁰ (Manetti, 2003), radicado en la Secretaría de Desarrollo Económico de Río Grande do Sul, formaba parte de la política estadual de desarrollo y se planteó como finalidad: (a) crear nuevas oportunidades de trabajo y mantener las ya existentes; (b) consolidar, a través de emprendimientos colectivos, prácticas solidarias de grupos que se organizan para buscar autonomía y sobrevivencia y (c) buscar la valorización del ser humano y del medio ambiente. Para ello se fijó los siguientes objetivos específicos: capacitar a los trabajadores para la autogestión, financiar el acceso a medios de producción, organizar el consumo solidario, constituir estructuras de distribución y comercialización, establecer lazos de cooperación entre los productores y entre éstos y los consumidores, consolidar valores de cooperación, solidaridad y justicia en las relaciones de producción.

El Programa era ejecutado regionalmente (en 26 centros regionales) a través de *parcería* con organizaciones como la ANTEAG (Asociación Nacional de Empresas de Autogestión y Participación Accionaria), ONGs y universidades¹¹. Coincidentemente con los objetivos mencionados, sus acciones priorizaron cinco ejes fundamentales: (a) *formación y capacitación para la autogestión* (a través de monitores distribuidos en todo el estado para el acompañamiento y sensibilización de los trabajadores en la gestión colectiva); (b) *capacitación en el proceso productivo* (por medio de técnicos y profesionales que realizaban un contrato con el emprendimiento para elaborar diagnósticos, proyectos económicos, de financiamiento y presentaciones a las entidades financieras, etc.); (c) *financiamiento* (vía el Banco del Estado y seis instituciones comunitarias de crédito apoyadas por el gobierno); (d) *constitución de incubadoras tecnológicas* (para la constitución del espacio físico y el acceso a nuevas tecnologías); (e) *apoyo a la comercialización* (desarrollo de ferias, organización de las actividades de los consumidores, aporte de recursos para la construcción de espacios de comercialización).

El Programa estaba dirigido a grupos dispuestos a organizarse colectivamente que presentaran proyectos con viabilidad económica que permitieran mejorar las condiciones de vida de los integrantes, reconociendo como fundamental para los emprendimientos la forma en que organizan internamente su forma de gestión, de remuneración al trabajo y de distribución de poder (Manetti, 2003).

Para el caso de Argentina, un ejemplo del tipo de demandas al sector público que implica el desarrollo de políticas para la economía social, se encuentra en un estudio empírico realizado a finales del 2001 sobre 30 empresas sociales establecidas en la década del '90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires¹². Los integrantes de las empresas encuestadas plantearon las siguientes instancias de intervención pública:

¹⁰ Política desarrollada entre 1999/2002 bajo el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en el estado de Río Grande do Sul, Brasil (Kapron y Fialho, 2003).

¹¹ Hasta diciembre del 2001 acompañó 300 emprendimientos y 15 mil trabajadores, 3 mil portadores de deficiencias. Un año después los datos referían a 520 emprendimientos y 25 mil trabajadores en cooperativas y asociaciones y algunas empresas del sector industrial que producían como empresas colectivas con el apoyo del gobierno del estado (Manetti, 2003).

¹² Operativamente para realizar la selección de casos a relevar, se consideró "*empresa social*" a los emprendimientos que, teniendo como razón de ser el cumplimiento de objetivos sociales, den respuesta a necesidades concretas de sectores vulnerables de la población y produzcan bienes o servicios que se destinan al mercado, con el objetivo de lograr su autosostenimiento. E incluyan algunos de los siguientes rasgos: asignar los beneficios económicos obtenidos en función de la consecución de los fines sociales; adoptar un modelo democrático y participativo en su gestión y toma de decisiones y/o vincularse con la comunidad local, comprometiéndose en su desarrollo. Los fines sociales más relevantes en relación con los motivos que impulsaron la actividad productiva están principalmente vinculados con el trabajo que es valorado por su capacidad de inclusión social y fundamental para la supervivencia. La muestra abarcó diez talleres protegidos de producción, siete cooperativas de trabajo o servicios, cuatro hogares para niños y ancianos en situación de riesgo y nueve emprendimientos con finalidad productiva económica y social (una mutual, empresas que emplean personas sin techo, enfermos psiquiátricos, ONG's que incorporan o promueven con continuidad actividades productivas, etc.) (Abramovich y otros, 2003).

- 1) un marco normativo que legalice la conjunción entre sus diversos objetivos y prevea un tratamiento fiscal especial;
- 2) mecanismos que prioricen la compra de bienes y servicios a estos emprendimientos;
- 3) programas que orienten recursos disponibles en materia de políticas sociales hacia esos sujetos colectivos de modo de garantizar la reproducción del capital social;
- 4) aprovechamiento de las capacidades del Estado poniendo recursos técnicos al servicio del fortalecimiento institucional y favoreciendo la vinculación de los centros académicos con las organizaciones sociales;
- 5) programas que promuevan la articulación entre emprendimientos para la búsqueda de mercados (consumo solidario) y para el ahorro de costos (compras colectivas de insumos y bienes de capital);
- 6) instituciones que permitan el funcionamiento de una banca social que, entre otras cosas, otorgue crédito a organizaciones no lucrativas, o estímulo para la apertura de nuevas líneas de crédito en los bancos comerciales.

Se señala en definitiva la necesidad de que el Estado movilice recursos, capacidad de demanda, de formación, de articulación, de negociación con el sector de la economía empresarial, etc., en función de promover un sector de economía social que contemple la lógica de funcionamiento de las empresas sociales, que es asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia (Abramovich y otros, 2003).

De manera similar, aunque con un enfoque más macrosocial se expresa la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) cuando se plantea discutir el rol del Estado y su desempeño en políticas públicas en el marco de la economía social. En este punto sitúa como ejes del debate para el momento actual en la Argentina los siguientes: (a) el *marco legal* (legislaciones generales y específicas que se deben impulsar para el sector, así como el marco más amplio de la política impositiva); (b) *banca pública*, papel del crédito y de los subsidios, (c) *poder de compra del Estado* (generación de mercados internos y papel de la exportación) y (d) papel del Estado en *la integración regional* en la constitución de circuitos económicos de emergencia y luego en proyecto de desarrollo regional (CTA, 2003).

Otro ejemplo argentino, que se ubica no en el campo de las propuestas, sino en el de las prácticas concretas de los nuevos actores sociales en relación con la construcción de la economía social, lo constituye la resignificación que algunos de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) han hecho de las políticas públicas de subsidio al desempleo.

Estos movimientos han constituido una de las formas de organización de la protesta social ante el brutal incremento de la desocupación que ocurre a mediados de la década del '90.¹³ Heterogéneos en su operar y en su signo político e ideológico, varios de los grupos que lo integran postulan la necesidad de independencia socioeconómica para ser sujetos socialmente valorados y lo manifiestan en la reivindicación de formas de producción y autoconsumo que contribuyan a mejorar las condiciones de reproducción de las familias. El carácter asistencialista de las políticas sociales es cuestionado por su carácter de dádiva clientelar en oposición al de derechos ciudadanos. Estos grupos desarrollan emprendimientos productivos, huertas y comedores para atender las necesidades alimentarias de los vecinos, utilizando para ellos los planes asistenciales de empleo que en distintas versiones han implementado los gobiernos nacionales y provinciales como respuesta a la desocupación. Así el subsidio del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados - que alcanza a unos dos millones de beneficiarios en todo el país- es utilizado por estos

¹³ Cabe recordar que la tasa de desempleo abierto para el total de aglomerados urbanos del país pasó del 12% al 17% entre octubre de 1994/96 y en algunas ciudades del interior alcanzó al 20% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos/ INDEC). Los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) reconocen como antecedente las protestas populares que en 1996 y 1997 tienen lugar en el interior del país y que por su masividad constituyeron verdaderas "puebladas". En sus inicios se dan en localidades pequeñas (Cutral-Có y Plaza Huincul en la Patagonia; General Mosconi en la provincia de Salta en el norte del país) organizadas alrededor de grandes empresas estatales que fueron privatizadas (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, actualmente REPSOL-YPF, Altos Hornos Zapla respectivamente) o de grandes ingenios azucareros o empresas privadas que redujeron drásticamente su personal o cerraron. Utilizan como metodología de lucha los cortes de ruta, que en una reivindicación del carácter de trabajadores fueron denominados "piquetes" en referencia a las acciones sindicales llevadas a cabo en la entrada de las fábricas durante las huelgas.

movimientos para desarrollar emprendimientos productivos y generar las bases de lo que denominan una “economía social alternativa”.¹⁴

La inclusión de los ejemplos anteriores refuerza las consideraciones de Coraggio (2002) cuando señala que una estrategia de economía social requiere “otro estilo de política pública, otra complejidad de intervenciones, una efectiva articulación entre sociedad civil y Estado y la superación del sectorialismo de las intervenciones de cada ministerio y repartición”, que ha marcado tanto la acción pública como las demandas sociales y para ello insiste en la necesidad de redireccionar el uso de recursos hacia la generación de nuevas fuentes de empleo, ingreso y de calidad de vida.

APROXIMACIÓN A LOS PROBLEMAS DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL

Cuáles son los problemas específicos de la gestión de políticas de este tipo? Cómo se genera conexión y solidaridad social entre organizaciones públicas y emprendimientos sociales? Qué capacitación y profesionalización es necesaria para que los funcionarios públicos acepten y contribuyan a los nuevos cambios en su organización y en sus relaciones con la sociedad que esto implica (tanto en términos de nuevos enfoques de políticas como de articulación horizontal y cooperativa entre actores públicos y de la sociedad civil)?

En los términos en que se ha venido desarrollando la argumentación, el punto de observación del problema no puede ser ya el Estado o, más precisamente en este caso, la organización pública, sino que requiere un enfoque que se sitúe en la interacción de ambas instituciones: la estatal y las de la sociedad civil y tome en cuenta las características de cada una de ellas y la forma en que éstas inciden en esa interacción. En ese marco, cabe preguntarse ¿qué tipo de *gestión* -entendida en sentido amplio como *planificación, diseño, implementación, ejecución, evaluación y monitoreo*- permitiría desarrollar con mayor eficacia social, pero también eficiencia operativa, políticas públicas para la economía social?

Sin detenerse en la especificidad de cada uno de tales componentes de la gestión, en lo que sigue se discutirá la incidencia de las pautas culturales de los integrantes de organizaciones públicas y de la sociedad civil en la conformación de estas nuevas políticas. Tomando como punto de partida el reconocimiento de la concepción asistencialista predominante en los últimos años, la falta de integralidad y la fragmentación de los programas sociales, los problemáticos procesos de desconcentración y descentralización realizados, la limitada capacidad institucional de los niveles subnacionales, es necesario preguntarse: ¿qué tipos de obstáculos subyacen en los valores y comportamientos que caracterizan la cultura de los agentes institucionales, pero también de los actores sociales que promueven emprendimientos de la economía social?

Un tema recurrente en la literatura sobre economía social y solidaria refiere al necesario cambio cultural que requiere el desarrollo de una estrategia social de este tipo. En esta línea resulta fértil mirar las organizaciones (tanto públicas como privadas) “como ámbito de producción cultural” (Ramió, 1999a).

De acuerdo con Schein (1996) la cultura se compone de normas, valores y asunciones sobre los cuales funcionan las organizaciones¹⁵. Basada en un conjunto de principios compartidos,

¹⁴ Señala Bottaro (2003) que los MTD se insertan en un doble sentido en la sociedad: como nuevos movimientos sociales que luchan por la reivindicación de sus derechos frente al Estado y como “promotores de desarrollo comunitario” a través del trabajo territorial en los barrios, convirtiendo los planes sociales en “trabajo autogestivo”. Para ellos se relacionan con otras experiencias similares como las fábricas recuperadas, cooperativas indígenas, etc. En este proceso fue importante que, durante el gobierno De la Rúa, el plan de subsidio al desempleo vigente (Plan Trabajar III, con apoyo del Banco Mundial) incluyera la opción de proyectos susceptibles de financiamiento que podían ser presentados por organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales), ONGs y organizaciones sin fines de lucro con personería jurídica. A partir de ese momento los MTD comenzaron a presentarse como contraparte del plan.

¹⁵ Si bien las normas son las manifestaciones visibles de la cultura, por debajo de ellas se encuentran profundos conjuntos de presunciones que la mayoría de los integrantes nunca cuestiona o examina, lo cual hace que los miembros no sean conscientes de su propia cultura hasta que se encuentran con otra (Schein, 1996). De manera coincidente aunque analizado desde la antropología, Brumann (1999) entiende por cultura a *clusters* de conceptos, emociones y prácticas (pensamientos, sentimientos y acciones) comunes que aparecen cuando la gente interactúa regularmente. A su vez Ramió considera que la cultura organizativa es “el ambiente que se respira en una organización”, resultado “de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas

modos tácitos de percibir, pensar y reaccionar, es –para este autor- una de las más poderosas y estables fuerzas que operan en las organizaciones. Esto posibilita que, una vez internalizada por sus miembros, conforme un soporte básico en la construcción de identidades organizacionales (Andrews, Basler y Coller, 2002). Pero también que constituya un lastre duro de remontar en procesos de cambio organizacional.

El tipo de gestión que se considera deseable para políticas de este nuevo tipo se caracteriza –por lo menos- por los siguientes atributos: *flexibilidad* (en oposición a burocrático, lento, procedimentalmente complejo para los actores sociales); *participación*; *integralidad* (en oposición a las intervenciones públicas fragmentarias de las políticas sociales típicas que desagregan la atención de necesidades en un conjunto de distintas “ventanillas” a las cuales se debe acudir para resolver los problemas). Atributos que no pueden implicar pérdida de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y los resultados de las acciones.

Para su desarrollo se considera necesario la institucionalización de valores, normas y asunciones compartidas que operen como soportes de una nueva forma de entender/actuar la relación entre los funcionarios públicos y los sujetos de derecho de las políticas para la economía social. Una nueva *cultura compartida*, generada a través de procesos de interacción regular entre ambos a partir del desarrollo de proyectos de interés común, requiere la construcción de una relación basada en la confianza y respeto mutuo como base de la cooperación entre las partes. La simplicidad de esta afirmación –con la cual la mayoría seguramente estará de acuerdo- no debería ocultar la complejidad de su concreción.

En principio para ello es imprescindible una reconstrucción de la imagen del Estado en la cultura de los distintos agentes sociales. Por ejemplo, en lo que se ha dado en llamar nuevos actores sociales (asambleístas, movimientos de trabajadores desocupados, pequeños emprendedores, trabajadores de empresas autogestionadas), que son los más permeables e interesados en la propuesta de la economía social, se manifiesta una visión crítica de la acción pública considerada corrupta, manipuladora de las necesidades populares, estigmatizante, discrecional en sus intervenciones, condescendiente con “los poderosos” e intervencionistamente controladora con las actividades de los sectores populares. Esto lleva, por ejemplo, a que muchos sectores de las redes de trueque defiendan su “carácter privado” y rechacen cualquier intento de legislar sobre el tema.¹⁶

El proceso inverso, el reconocimiento por parte del sector público de las capacidades y saberes de sus potenciales asociados, es un camino que ayudó a recorrer en la Argentina un doble fenómeno: por un lado, la valoración de las asociaciones de la sociedad civil como depositarias de funciones ante el repliegue del Estado, sumado a la prédica anti-estatal proveniente de la política neoliberal del menemismo. Y por el otro, en un proceso de signo muy distinto pero confluyente, la dinámica que ha tomado el mencionado conjunto de nuevos actores, los cuales sumado a su rol de cuestionadores de las prácticas estatales, han demostrando capacidad de organización y gestión, lo cual los convierte en interlocutores reconocidos.

Sujeto a una reflexión mayor –que requería además ordenarlas de acuerdo con su importancia- se presenta a continuación algunas ideas sobre las transformaciones necesarias para la instauración de tal *cultura compartida*:

- El cambio, hacia una mayor transparencia, en las prácticas públicas de gestión de programas sociales y el reconocimiento de lo que cada uno puede aportar en el desarrollo de programas de gestión conjunta, debería sostenerse en los aportes de recursos *legítimos*

que deben dar a situaciones problemáticas”, proceso que se desarrolla mediante la articulación de mitos, valores e ideología (Ramíó, 1999a).

Perspectivas interesantes se encuentran en Di Maggio (1997) quien relaciona la psicología cognitiva con la sociología de la cultura en el análisis de aspectos como memoria colectiva, identidad y lógicas de acción y en la articulación que Fantasia (1995) realiza entre clase, organización social y cultura.

¹⁶ Testimonios sobre este punto aparecen en las intervenciones de los participantes en la Jornada sobre Trueque y Economía Solidaria registrados en el libro del mismo nombre (Hintze, editora, 2003).

(proyectos, innovación, saberes, capacidades, habilidades, financiamiento, recursos materiales, información, etc.) en oposición a los que derivan de prácticas paternalistas y clientelares.

Lo cual lleva al tema de la forma predominante de gestión de programas sociales en la Argentina en relación con las políticas de acumulación de poder —en particular en los procesos electorales- y sus efectos en el funcionamiento del sector público.

Es casi una obviedad postular que desde el sector público, la superación de orientaciones clientelísticas de las políticas públicas (sumada a una cultura organizativa poco burocratizada y jerárquica, con mecanismos decisorios participativos) son condiciones para *romper la relación de asimetría y subalternidad entre sujetos de derecho y agentes institucionales* que en general caracteriza a las políticas sociales. Lo cual, a su vez posibilitaría establecer relaciones horizontales y de cooperación entre programas públicos y emprendimientos de la economía social. No es tan obvia la discusión respecto a *cómo se crea, institucionaliza y difunde a todos los niveles* tal cultura y mecanismos.

Se podría conjeturar que, desde el lado de los emprendimientos de la economía social, al quiebre de esta relación contribuiría su conformación con integrantes dotados de compromiso, disposición a la participación y a la relación dialógica; niveles educativos, formación, disponibilidad de saberes y de información, así como experiencia organizativa previa. Tales capacidades, actitudes, recursos y disposiciones -que no se estimulan desde el Estado cuando predominan prácticas clientelares- si están presentes en los integrantes de emprendimientos pueden contribuir a elaborar un *vínculo simétrico*, mucho más de iguales que la relación actual de proveedor/dador vs receptor pasivo de los bienes y servicios de los programas públicos asistenciales; relación sostenida, además, por una supuesta distancia cultural (entendiendo cultura como bagaje en este caso) entre funcionarios públicos y beneficiarios de planes sociales.

- Desde el sector público contribuiría a este proceso la configuración de una ética de lo público, que requiere el diseño y difusión amplia de “estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas” (Ramió, 1999b).

- La conformación de tales *vínculos simétricos*, y la valoración del sentido de emprender asociaciones público-privadas con identidades propias y autonomía, puede contribuir a alejar el riesgo de “isomorfismo institucional”, bastante trabajado en estudios sobre el Tercer Sector.

Existen experiencias que muestran cambios organizativos debido a tal proceso por el cual —a partir del intercambio de informaciones, el crecimiento de la interacción, el desarrollo de estructuras de prestigio, etc.- las organizaciones adquieren pautas y comportamiento organizativos similares a las organizaciones del sector público (en aquellas que interactúan en procesos de contrataciones con el Estado) o a las empresas privadas donantes o clientes cuando de estas depende su principal fuente de financiación, que en muchos casos las aleja de sus misiones sociales originales (Herrera Gómez y otros, 2000; Ramió, 1999b; Donati, 1997)¹⁷.

- Contribuiría también a la instauración de una cultura compartida, la existencia de mecanismos adecuados de *coordinación* entre actores públicos y de la sociedad civil. De acuerdo con Echavarría (2001) la coordinación “puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido”. Se piensa para este caso en sistemas no jerárquicos de coordinación, basados en la adaptación mutua.

Son útiles para entender los mecanismos de construcción de coordinación (y la aceptación cultural de la coordinación como un valor necesario en la gestión de políticas para la economía social) algunas de las afirmaciones de este autor: (a) la necesidad de coordinación surge de la interdependencia (en este caso, de que unidades de diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo); (b) la interdependencia como factor desencadenante de la coordinación depende de la percepción de las unidades como mutuamente dependientes, lo cual no es un proceso espontáneo, sino que requiere desarrollar la capacidad de visualizar la coincidencia con

¹⁷ Sobre este proceso en el trueque en la Argentina, ver Hintze, Federico Sabaté y Coraggio (2003).

otras en un trabajo conjunto, así como el reconocimiento de los actores intervinientes; (c) la existencia de diversos grados de interdependencia entre unidades organizativas y los diferentes factores de contingencia que rodean su trabajo (como el grado de estabilidad y complejidad del entorno), obligan a pensar en términos de “alternativas y posibilidades de coordinación y no de soluciones ideales y universales” (Echavarría, 2001). Claramente esto es un problema empírico que deberá resolverse en términos de las características de los actores y las situaciones en juego en la construcción de políticas para la economía social.

• Finalmente, se debería fortalecer efectivamente (y no de manera retórica como es usual en el discurso de las políticas públicas en la Argentina) una cultura de la participación. Manteniendo el concepto “fuerte” de participación al que se hizo referencia más arriba, se acuerda con Subirats (2001) que la participación enfrenta el reto de demostrar que no es contradictoria con la eficiencia¹⁸. Pero además que, desde los sectores populares, su sentido no es constituirse en un instrumento de acumulación de poder que tiende a desprenderse del colectivo (contracara de las prácticas clientelares de las organizaciones públicas) sino la forma imprescindible de hacer efectiva la posibilidad de una cultura basada en vínculos simétricos, revalorización de lo público, autonomía y gestión coordinada de las políticas para la economía social.

Bibliografía

Abramovich, A.L., Hintze, S., Montequín, A. y Vázquez, G. (2003): Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Abramovich, Cassano, Federico- Sabaté, Hintze, Montequín y Vázquez: Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Andrews, S.B., Basler, C.R. y Coller, X. (2002): Redes, cultura e identidad en las organizaciones. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Brugué, Q., Font, J. y Gomá, R. (2001): Consejos Consultivos en Barcelona: un balance. En Font J. (Coordinador): Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona, 2001.

Brumann, Ch. (1999): Writing for Cultura: Why a Successful Concept Should Not be Discarded. Current Anthropology, Volumen 40.

Bottaro, L. (2003): El desafío de la cultura del trabajo desde las organizaciones de trabajadores desocupados: el caso del Movimiento Teresa Rodríguez. Tesis de licenciatura en Políticas Sociales, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Coraggio, J. L. (1996): Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comp.): Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Serie La Investigación social. Nueva Visión. Buenos Aires.

Coraggio, J.L. (1999): Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. UNGS-Miño y Dávila, Bs.Aires.

Coraggio, J.L. (2002): Criterios y condiciones básicas de una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles: del asistencialismo y los programas de empleo sectoriales a la

¹⁸ “Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias sino absolutamente complementarias y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables. Todas las críticas a la lentitud, a los costos, a la falta de valor añadido, al ‘cortoplacismo’, a la erosión de las instituciones representativas, etc., que hemos ido desgranando, pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación –o de implicación sobre aquello que hay que hacer- la que acaba provocando precisamente estos efectos ahora señalados” (Subirats, 2001).

promoción del desarrollo local integrador. En Federico Sabaté, A.: Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ediciones al Margen- UNGS, Bs.Aires.

Cortés, R. y Marshall, A. (1999): Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. Desarrollo Económico nº 154, vol. 39, julio-setiembre, IDES, Buenos Aires.

CTA, Instituto de Estudios y Formación, Espacio de Economía Social: Programa de Formación (propuesta para el debate), julio 2003.

De Souza Santos, B. (2002): Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista. Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro.

Defourny, J., Favreau, L., Laville, J-L. (Directores): Inserción y nueva economía social. Un balance internacional. CIRIEC España, Valencia, 1998.

De Melo Lisboa, A. (2003): Terceiro Sector. En Cattani, A.D. (organizador): A outra economia. Veraz Editores, Porto Alegre.

Di Maggio, P. (1997): Culture and Cognition. Annual Review of Sociology, Vol. 23.

Donati, P. (1997): El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nro. 79, CIS, Madrid.

Eme, B., Laville, J-L. y Maréchal. J-P. (2001): Economía solidaria: ¿ilusión o vía de futuro? Universidad de Verano, Arles, agosto 2001.

Echebarria Ariznabarreta, K. (2001): Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Esping-Andersen, G. (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Alfons el Magnànim, Valencia.

Fantasia, R. (1995): From Class Consciousness to Culture, Action and Social Organization. Annual Review of Sociology, Vol. 21.

Federico-Sabaté A.M. (2002): Economía y sociedad en la región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90. En A.M. Federico Sabaté: Economía y sociedad en la región Metropolitana de Buenos Aires. En el contexto de la reestructuración de los 90. Ediciones Al Margen- Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Grassi, E. (2003a): Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindenboim y C.Danani (coordinadores): Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Biblos, Buenos Aires.

Grassi, E. (2003b): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacios Editorial, Buenos Aires.

Herrera Gómez, M., Gallego Martínez, D. y Pagés Luis, S. (2000): Una nueva realidad en los sistemas de bienestar: el Tercer Sector. En Requena, A.T. (coordinador): Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. INAP, Madrid.

Hintze, S. (1996): Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales. En S.Hintze (Organizadora): Políticas sociales. Contribución al debate teórico metodológico. Edición del CEA/UBA, Bs.Aires.

Hintze, S., Federico Sabaté, A.M., Coraggio, J.L. (D. Cassano, análisis de la legislación): Condiciones para el desarrollo del trueque como componente de la economía social. En Hintze (editora): Trueque y economía solidaria. UNGS/PNUD/Prometeo (2003)

Hintze, S. (2003): Balance y perspectivas de las políticas públicas en Argentina. Universidad Autónoma Metropolitana, Primer Seminario Internacional "Balance y perspectivas de las políticas y la gestión pública Latinoamericana", México.

Kapron, S. y Fialho, A.L. (2003): Políticas públicas para la economía solidaria. En Cattani, A.D. (organizador): A outra economia, Veraz Editores, Porto Alegre.

Laville, J-L. (2003): Globalizacao e solidariedade. En "Economía Solidaria", Cadernos da Fundacao Luis Eduardo Magalhaes, Salvador.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A. y Rodríguez Enríquez, C. (2002): La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en la Argentina. Documento nº 33, Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires.

Manetti, D. (2003): Políticas públicas de economía solidaria. En "Economía Solidaria", Cadernos da Fundacao Luis Eduardo Magalhaes, Salvador.

Oszlak, O. (1994): Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. En Kliskberg, B. (Comp.): El Rediseño del estado. Una perspectiva internacional. México. INAP/Fondo de Cultura Económica.

Polanyi, K. (1989): La gran transformación. Ediciones de La Piqueta, Madrid.

Ramió, C. (1999a): Teoría de la Organización y Administración Pública. Tecnos-UPF, Madrid.

Ramió, C. (1999b): Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical. Instituciones y Desarrollo nº 5, diciembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad, UOC, Barcelona.

Schein, E. (1996): Culture: the missing concept in organization studies. Administrative Science Quaterly, 41.

Subirats, J. (2001): Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Font J. (Coordinador): Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona.

Vaillancourt, I., Aubry, F., Jetté, Ch. y Tremblay, L. (2002): El caso de Quebec: La frágil emergencia de una nueva regulación solidaria. Documento nº 36 del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Cs. Económicas, UBA, Buenos Aires.

CONTRIBUCIÓN PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR (microcrédito, finanzas solidarias)*

*Paul Singer***

Contenido

Introducción

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR

LA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO COMUNITARIO

DESARROLLO CAPITALISTA Y DESARROLLO COMUNITARIO

FINANZAS PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO COMUNITARIO

UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR

* Traducción de A.M. Federico-Sabaté. Publicado en Biblioteca Virtual TOP con la autorización del autor.

** Profesor titular de la Universidade de São Paulo, Brasil. Miembro fundador y economista *senior* del Centro de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) entre 1969-1988. Miembro del primer Consejo Director del Instituto de Estudios Avanzados (IEA), Universidade de San Pablo (1986-1990). Secretario Municipal de Planeamiento de São Paulo (1989-1992). Tiene numerosos libros publicados, entre los más recientes están: *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*; *Utopia militante: repensando o socialismo*; *O Brasil na crise: perigos e oportunidades*; *Para entender o mundo financeiro*; *Introdução à economia solidária*. Actualmente Secretario Nacional de Economía Solidaria (SENAES), Ministerio de Trabajo y Empleo, Brasil.

CONTRIBUCIÓN PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR (microcrédito, finanzas solidarias)

Paul Singer

Introducción

Estamos llamando aquí *crédito popular* el suministro de servicios financieros a los sectores de bajo ingreso, los que normalmente no son atendidos por el sistema financiero oficial. El crédito popular se compone, hoy en Brasil, de tres vertientes:

- *Micro-crédito* ofrecido por entidades especializadas en la atención de micro-empresarios y trabajadores autónomos de las capas populares. La técnica aplicada por estas entidades deriva de la desarrollada pioneramente por M. Yunus en el Grameen Bank de Bangladesh. En Brasil, los Bancos del Pueblo y las OSCIPs, que desarrollan esta actividad, no son integrantes del sistema financiero ni tampoco son supervisadas por el Banco Central, estando legalmente impedidas de captar depósitos. Las sociedades de crédito al micro-empresario (SMCs) también practican micro-crédito, pero pueden aceptar depósitos y están sujetas al régimen de banca central.

- *Finanzas solidarias* que comprenden tanto la captación y depósito de ahorro como la concesión de préstamos. Sus principales practicantes 'formales' son las cooperativas de crédito y bancos cooperativos, pero a su lado actúan actores 'informales', que van desde fondos rotativos y consorcios populares de ahorro hasta intereses usurarios.

- Y finalmente, bancos *comerciales públicos y privados*, que aceptan depósitos en cuentas simples y ofrecen pequeños préstamos, hasta el límite del 2% de la totalidad de los depósitos a la vista que obtienen. Los mismos bancos conceden préstamos con fondos del FAT, a agricultores familiares y micro-emprendedores urbanos, en programas como el PRONAF y el PROGER.

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR

Una política de crédito popular de un gobierno como el nuestro debería cumplir dos funciones:

1. redistribuir ingresos y combatir la pobreza; y
2. ampliar el mercado interno de masas para dar sustentación al desarrollo de la economía brasileña.

El mercado de capitales es particularmente perverso al captar ahorro de toda la sociedad y canalizar estos recursos a los títulos de la deuda pública y a las firmas que ofrecen las más seguras garantías que siempre son (no por casualidad) las mayores y más poderosas. El propio sistema de intermediación financiera es dominado por algunos pocos oligopolios gigantescos (extranjeros y brasileños) que tienen gran afinidad con los oligopolios no-financieros, que son sus clientes.

La concentración del capital es promovida por este mecanismo de la intermediación bancaria. Las iniciativas medias y pequeñas, que tienen algún acceso al crédito bancario, pagan intereses altísimos por montos que muchas veces no son suficientes para sostener la expansión del negocio del demandante. La gran masa de emprendedores informales ni siquiera recibe este crédito escaso y muy caro, a no ser de las vertientes de crédito popular arriba delineadas.

Lo que tenemos hoy de crédito popular no atiende más que una fracción de la demanda pero, aún así realiza una significativa redistribución del ingreso y contribuye a la erradicación de la pobreza en el Brasil. Son probablemente centenares de miles de artesanos, pequeños comerciantes, agricultores familiares, etc., que sobreviven gracias al crédito popular, y son con certeza otros muchos millones los que de él carecen.

Además de desconcentrar el capital –y de este modo también la renta– y combatir la pobreza, el crédito popular también tiene otro efecto de suma importancia: inserta en el mercado interno toda una masa humana, que sin él estaría totalmente marginada. Como este crédito es concedido a la gente pobre, casi la totalidad del mismo se gasta a corto plazo, tan inmediatamente como es desembolsado, lo que significa que produce un multiplicador de gasto e ingreso, en la medida en que los que venden al beneficiario del crédito popular son, en buena proporción, también parte de las clases populares y usarán el disponible adicional para satisfacer necesidades hasta entonces reprimidas. De este modo, cada real prestado a los emprendedores populares o las cooperativas populares se multiplica rápidamente, contribuyendo a expandir la demanda total de mercancías.

Como hay mucho desempleo y capacidad no aprovechada en nuestra economía, la ampliación de la demanda de bienes y servicios gracias al crecimiento del crédito popular produciría aumento de la producción y del empleo en todos los ramos, lo que tendría por efecto una probable mayor desconcentración del ingreso y disminución del número de pobres e indigentes y de su sufrimiento. Este efecto sólo dejaría de ser benéfico cuando la mayor parte de los desempleados haya sido integrada a la producción social y la mayor parte de la capacidad productiva esté en uso.

LA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO COMUNITARIO

La importancia del crédito popular es difícil de exagerar. Pero no basta aumentar su volumen para alcanzar los objetivos arriba delineados. Es necesario combinar la financiación de las iniciativas populares –individuales y colectivas– con orientación y asistencia, en un contexto de desarrollo comunitario.

La gente pobre teme endeudarse, en general, porque no tiene certeza de que podrá devolver el préstamo y pagar los intereses. Si el préstamo es para comprar más bienes finales o materias primas, es necesario que haya demanda por la producción adicional, para que pueda ser vendida y por precios que cubran todos los costes, inclusive el del crédito popular. Para que eso ocurra, es preciso que la oferta de crédito no se limite a una u otra iniciativa, sino que alcance una proporción tan grande del mercado que la expansión generalizada de la producción genere demanda suficiente para adquirir el aumento de productos que resulta de la inyección de crédito en la economía popular.

Si la economía local o regional, en que la empresa familiar o cooperativa está insertada, no estuviera en expansión, la toma de crédito para ampliar la producción es temeraria, pues el principio de que “la oferta siempre crea su propia demanda” no se aplica, a no ser a partir de un cierto escalón. Imaginemos que en un barrio popular o comunidad rural, un microempendedor o artesano recibe un préstamo que le permita expandir la oferta de lo que vende o produce. Lo que aquella máxima dice es que, antes que el pequeño empresario pueda expandir su actividad, tiene que gastar el préstamo, adquiriendo bienes finales o materias primas, etc. De este modo, el aumento futuro de la oferta comienza por provocar un aumento equivalente de renta, que en algún momento será gastada, transformándose en demanda.

Pero nada garantiza que los agentes que vendieron productos para el microempendedor o artesano utilizarán su disponible adicional para comprar la producción excedente del beneficiario del crédito. La nueva demanda se va a ubicar al final entre todos los vendedores de bienes y servicios de la localidad (sin considerar que parte del gasto es hecho fuera de la comunidad) y sólo por rara coincidencia se dirigirá al autor original de la expansión. De ahí que el pequeño empendedor o la cooperativa no puede arriesgarse a aumentar su oferta, tomando un préstamo, a

no ser que se trate de un aumento generalizado que alcance a la mayoría de los actores del mercado local. En otras palabras, es necesario que el mercado como un todo sea irrigado por nuevos créditos, y suscite un aumento de demanda tan amplio que sea probable que todos se beneficien con alguna parte de ella.

De ahí que el crédito tiene que estar insertado en la promoción de la economía local o regional. Si una agencia del poder público toma para sí esta tarea, ella comenzará buscando conocer esta economía popular y sus conexiones con otras localidades o regiones, para determinar el territorio relevante para su intervención. De inmediato, buscará conocer las comunidades existentes y cómo se relacionan con sus actividades productivas. Con este conocimiento, la agencia comenzará a movilizar las comunidades para que formulen planes para su desarrollo. Nuevas instituciones surgirán para coordinar la ejecución de estos planes. Dentro de este cambio institucional, la organización de operadoras de crédito popular será, a buen seguro, esencial.

Es claro que la mera implantación de agencias de microcrédito o de corresponsales bancarios no necesita depender de este proceso, pues él siempre puede atender demandas individuales. Muchas veces, el crédito popular sustituye crédito de otras fuentes, con la ventaja de que es más barato y su concesión es desburocratizada y de allí que más ágil. Eso beneficia a los actores del mercado local, pero probablemente no baste para provocar un aumento general y sostenido de la actividad económica como para insertar a todos los que se encuentran al margen de ella y mejorar sistemáticamente el patrón de vida de los habitantes del lugar.

DESARROLLO CAPITALISTA Y DESARROLLO COMUNITARIO

No hay una receta que garantice este resultado a todas las comunidades pobres de un país tan grande y socio-económicamente variado como Brasil. La llamada economía popular combina en proporciones muy diferentes actividades dirigidas al gran mercado nacional o mundial y actividades orientadas a las necesidades de la comunidad. Los 'arreglos productivos locales' frecuentemente son formados por actividades especializadas dirigidas al mercado externo a la comunidad¹. Pero ellos difieren acentuadamente en cuanto al grado de autonomía comercial y financiera de que gozan con relación al gran capital. En algunas comunidades, la actividad de exportación para el mercado exterior no pasa de algunas operaciones complementarias de procesos productivos dominados por capitales foráneos a las comunidades. En otras, la producción destinada a mercados externos es realizada enteramente o casi por entero por iniciativas locales, familiares o cooperativas.

El grado de pobreza de una comunidad se explica, en gran medida, por su conexión con el mercado externo. Comunidades pobres casi siempre lo son porque la mayor parte de su producción se destina al consumo local y muy poco de ella está orientada al exterior. Esto hace que con comunidades pobres haya muy poco acceso a bienes y servicios foráneos, inclusive los más básicos como energía eléctrica, teléfono, televisión, etc.² El desarrollo sostenido capaz de reducir la pobreza, en general, se da mediante la explotación de nuevas oportunidades de exportación de servicios o productos, para que con la renta así obtenida se logren importar productos del exterior.

Este aprovechamiento de oportunidades de exportación desde lo local puede darse a través de inversiones externas del gran capital "extranjero", que emplea una parte de la fuerza de trabajo local, además de generar un cierto volumen de ocupación indirecta (derivado del multiplicador de

¹ Para simplificar la exposición, llamaremos de aquí en adelante mercado exterior los mercados nacional e internacional, en que los arreglos productivos locales realizan su producción. En contraposición, llamaremos mercado interior el mercado formado por los miembros de la comunidad.

² Cada comunidad mantiene una especie de balance de pagos con el resto del país y el mundo. Como ella no emite moneda nacional, todo lo que gasta en el exterior tiene que ganarlo vendiendo bienes o servicios al exterior, además de lo que obtiene prestado menos los intereses y amortizaciones de deudas contraídas con anterioridad. Si ella exporta poco y tiene poco acceso al financiamiento externo, los habitantes tienen poco dinero para gastar en el exterior, lo que no impide que algún poderoso agente local disponga de todo lo que se vende en el exterior. El gasto externo de este ciudadano rico reduce lo que los demás pueden importar. En comunidades pobres, es típico que la elite se entregue al consumo conspicuo de bienes y servicios importados, en tanto que el resto de los habitantes locales viven una economía de subsistencia (esto es, consumen lo que ellos mismos producen y no más).

ingresos), pero siempre deja una parte ponderable de la población trabajadora al margen. Este resultado no es deliberado, pero se origina en el hecho de que la empresa capitalista sólo tiende a emplear el número de personas que necesita para alcanzar la máxima lucratividad. Ella no tiene compromiso con los demás, los que están sin trabajo. De ahí que, el desarrollo capitalista siempre divide la población trabajadora entre los que tienen empleo (precario o no) y los que o bien buscan empleo o sobreviven por cuenta propia, de forma más o menos precaria.

La explotación de nuevas líneas de exportación también puede ser realizada por inversiones de iniciativas familiares o cooperativas de los miembros de la comunidad. En este caso, el desarrollo será comunitario o solidario, envolviendo desde el principio el conjunto de la sociedad en el proceso de desarrollo. Este tipo de desarrollo exige que los medios de producción sean poseídos por muchas iniciativas familiares o cooperativas, sin que algunas de ellas pueda adquirir poder de mercado substancialmente superior a las demás. El modo de producción que así se desarrolla combina la pequeña producción familiar e individual con la producción cooperativa de productores organizados en iniciativas solidarias.

El tipo de desarrollo determina la inserción de la comunidad en el gran mercado externo (nacional o internacional). Si el desarrollo fuera capitalista, el proceso se subordinará a los intereses de los detentadores del gran capital, cuya propiedad es controlada a partir de los centros financieros. Ese capital es global y no tiene por qué priorizar los intereses de cualquier comunidad específica. Él podrá transferir su iniciativa a otro lugar, al constatarse que la misma actividad de producción es más lucrativa en otra localidad.

Si el desarrollo es solidario, será condicionado por el interés de la comunidad como un todo. En ninguna hipótesis eslabones fundamentales de la cadena productiva del sector llave de la economía local serán transferidos para afuera. Y si la evolución del mercado global en que la comunidad se inserta fuera desfavorable para ella, haciendo su producción menos competitiva, las pérdidas de renta o ingreso consecuentes serían soportadas por todos y todos tomarían parte en la decisión de cómo enfrentar esta situación. La inserción de la comunidad en el mercado externo será soberana o autónoma, al depender exclusivamente de las decisiones adoptadas por sus miembros.

FINANZAS PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

Para que el desarrollo solidario sea viable, es preciso que las fuentes de financiación sean solidarias con la comunidad. En una coyuntura desfavorable del mercado, posiblemente las iniciativas financiadas no podrán honrar sus compromisos en los plazos contratados. Si el crédito popular fuera concedido por bancos comerciales externos a la comunidad, ellos serían propensos a proclamar el incumplimiento de las iniciativas y ejecutar las deudas, pues su compromiso es con los accionistas y consiste en minimizar los daños y perjuicios a los mismos.

Pero, si el crédito popular fuera concedido por cooperativas de crédito, bancos del pueblo o fondos rotativos de la comunidad, lo más probable es que los plazos de vencimiento de las deudas sean prolongados; además de eso, los financiadores se empeñarán en encontrar, juntamente con los financiados, medidas para recuperar la utilidad de las operaciones o para desarrollar nuevas actividades con mayor potencial de beneficio.

La opción por el desarrollo comunitario o solidario exige, por lo tanto, la construcción de un sistema de crédito popular, formado por intermediarios financieros populares, esto es con bases poseídas y controladas por las comunidades, cuyo desarrollo dicho crédito popular es llamado a financiar. Es posible que bancos públicos de fomento puedan desempeñar esta función, pero eso exigiría una redefinición de su lógica de funcionamiento, al sobreponer el interés de los clientes al de los accionistas. No es probable que un cambio de esta importancia pueda ser hecho en poco tiempo.

La intermediación financiera del sistema de crédito popular debe unir en las mismas personas los papeles de depositantes, prestatarios y dueños del capital. Entidades con estas características no necesitan ser intemperantes con asociados cooperantes que transfieran sus obligaciones al conjunto de la comunidad. Pero, su compromiso con este conjunto tiene que estar

por encima de cualquier interés parcial, sea éste de accionistas, depositantes o socios mutualizados.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO COMUNITARIO

El desarrollo de comunidades pobres se puede dar por iniciativa propia, pero difícilmente se sostiene sin apoyo material externo, por la simple razón de que gente pobre carece de recursos para invertir y sin inversión el cambio de la actividad económica no se puede dar. Además de asistencia financiera, tales comunidades carecen de asistencia técnica y mercadológica, así como de formación. Una parte de la ayuda externa puede ser dada por entidades de la sociedad civil, pero, si el objetivo es un combate a la pobreza en el ámbito nacional, la intervención del poder público –federal, provincial y municipal– no puede faltar.

Cabe al Estado proveer servicios públicos, de los cuales el que interesa aquí es el financiero. En la fase inicial del proceso de desarrollo, la provisión de fondos para la financiación de la movilización de la comunidad y de la elaboración de planes ineludiblemente tiene que implicar un alto grado de subsidio. Una forma, que se mostró eficaz en otros países, es usar programas de transferencia de ingreso –como es la Bolsa-Familia– para subsidiar directamente nuevas actividades productivas. Prestaciones de política social como las de la Bolsa-Familia son pagadas por adelantado para que la familia beneficiaria pueda iniciar una actividad económica que le permita, después de cierto tiempo, evitar futuras transferencias de ingreso.

Programas de financiación con elevado grado de subvención, como el PRONAF por ejemplo, con intereses reales negativos y devolución sólo parcial del préstamo, también pueden servir para apoyar programas de desarrollo comunitario. De una forma general, todos los programas de transferencia de renta y de crédito subsidiado o favorecido para emprendedores de baja renta, en todos los niveles de gobierno, deben integrar la política nacional de crédito popular.

Otra vertiente de esta política debe ser el estímulo a la auto-financiación de las comunidades y de las iniciativas familiares y cooperativas, que son las principales protagonistas del desarrollo comunitario. A medida que el desarrollo se hace efectivo y comienza a aumentar el ingreso de los miembros de la comunidad, estos adquieren capacidad para ahorrar una parte del aumento de la renta. Para que eso pueda suceder, las instituciones que capten este ahorro necesitan ser creadas. Hay una variedad de ellas, como veíamos en la Introducción, bajo el título genérico de finanzas solidarias: fondos rotativos, consorcios de ahorro, clubes de ahorro y préstamo, cooperativas de crédito.

Todas estas instituciones son controladas por los usuarios. Su creación, donde ellas aún no existen, exige que los futuros asociados reciban formación en finanzas solidarias. En este proceso, entidades especializadas suministran a los miembros de la comunidad conocimientos e informaciones de cómo funcionan las finanzas solidarias y al mismo tiempo ayudan a los futuros asociados a construir lazos de confianza entre sí, indispensables para la operación exitosa de este tipo de institución. Los costes de este proceso preparatorio y del acompañamiento de las instituciones durante su fase inicial de consolidación deben ser cubiertos por el erario público.

La política de crédito popular debe estructurar un sistema que ofrezca crédito orientado y asistido a los carenciados, fundado en recursos públicos, parcialmente subvencionados, y en recursos ahorrados por la propia comunidad por medio de instituciones financieras solidarias. Nacionalmente el sistema debe estar bajo el comando del gobierno federal, regionalmente bajo el comando de los gobiernos provinciales y localmente bajo el comando de los gobiernos municipales. En la medida en que el proceso de desarrollo reduce la pobreza de la comunidad, su ahorro crece y su dependencia de subsidios del poder público tiende a caer hacia cero. Pero no sucede lo mismo con los fondos públicos para la financiación, principalmente de las inversiones. Aunque generalizaciones en este terreno son arriesgadas, dada la enorme variedad de procesos de desarrollo comunitario, es probable que inversiones de mayor peso no sean necesarias en la fase inicial de los mismos. Se trata de construir, primero, las instituciones de fomento del desarrollo local, formadas por miembros de las comunidades (inclusive de ahorro y préstamo) y segundo, de implantar proyectos en escala piloto.

Si los proyectos de nuevas actividades económicas (o de mejoría de las ya practicadas) tuvieran éxito y el aprendizaje de las nuevas técnicas estuviera avanzado, llega la hora de ampliar las nuevas actividades para que buena parte de los miembros de las comunidades pueda articularse con ellas. Este es un momento crucial, pues exige inversiones relativamente grandes para los relativamente escasos haberes de las comunidades. Será necesario que bancos públicos suministren los medios financieros para que las inversiones puedan ser hechas. Estas operaciones tal vez no necesiten ser subvencionadas, pero los criterios para el análisis de riesgo no pueden ser los que habitualmente se aplican a proyectos de empresas privadas, dotadas de capital propio.

Las comunidades, a esta altura, continúan siendo pobres y ciertamente no tienen garantías reales para ofrecer. Las garantías que disponen son en gran medida los fondos ahorrados e invertidos de sus entidades de finanzas solidarias. De ahí que tal vez la financiación de inversiones de mayor monto pueda ser hecha en conjunto por algún banco público y las entidades financieras de las comunidades, que serían corresponsables por el servicio de las deudas así asumidas.

La experiencia brasileña y de otros países muestra que es muy difícil combinar en la misma institución bancaria la financiación de empresas capitalistas, con alto patrimonio y capitalizadas, y de iniciativas comunitarias descapitalizadas. Casi siempre las últimas acaban siendo dejadas de lado. El gobierno federal debe crear instituciones especializadas (del tipo del Banco Popular de Brasil) en la concesión de crédito popular. Sus operadores adquirirán, con el tiempo, conocimientos profundos sobre lo que es y cómo funciona la economía popular, lo que les permitirá desarrollar metodologías adecuadas, con miras al combate de la pobreza, de apreciación de los planes de negocios y de análisis de riesgos de los proyectos de desarrollo comunitario.

UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR

Lo peor que podría sucederle al crédito popular es que sea confundido con subsidios disfrazados para las comunidades pobres, lo que llevaría rápidamente a elevados niveles de incumplimiento. En consecuencia, el volumen de fondos destinados al crédito popular se vería drásticamente reducido. Para evitar tal cosa, es fundamental que los niveles de incumplimiento del crédito popular sean muy pequeños, lo que exige que: a) los proyectos financiados hayan logrado éxito; y b) la amortización de los préstamos se ajuste al flujo de ingresos generados por los proyectos.

Las dos condiciones requieren gran proximidad entre los financiadores y los ejecutores de los proyectos. Cooperativas de crédito, fondos rotativos, consorcios populares de ahorro y asociaciones de ahorro y préstamo llenan esta laguna, pues son cofinanciadores de los proyectos, los que son controlados por los propios financiados. La condición de éxito de un sistema de crédito popular es la cogestión del mismo en el nivel local por agencias de bancos públicos especializados y entidades comunitarias de finanzas.

En suma, una política de crédito popular requiere una nueva arquitectura institucional, que hoy existe sólo en sus primeros inicios: una red comunitaria de finanzas solidarias, con fuerte presencia en las comunidades más pobres, capacitada para captar el ahorro de los socios y ofrecerles crédito para planes de desarrollo, formulados y aprobados por las comunidades que deben ejecutarlos; y bancos públicos de los gobiernos federal, provinciales y municipales, especializados en crédito popular, para suplir fondos de financiación de inversiones de mayor monta.

¿ES POSIBLE ACABAR CON LA POBREZA SIN DESTRUIR EL AMBIENTE?

Jorge Hintze¹

La frase “*producir riqueza es destruir naturaleza*” expresa con eficacia la, acaso, mayor contradicción a escala planetaria de la época que nos ha tocado vivir. Salvar a las generaciones descendientes de mayor parte de la población del mundo que hoy vive en la pobreza y el hambre de continuar sufriendo la suerte actual de sus padres sólo puede lograrse creando más riqueza y, hasta ahora no parece haber modo de hacerlo sin una grave destrucción del equilibrio ambiental planetario.

Es claro que existe una escandalosa desigualdad en la actual distribución de la riqueza al interior de la mayor parte los países. Pero ello no ocurre en los países ricos sino sólo en los pobres², en los que una buena equidad distributiva significaría apenas una mejor distribución de la pobreza. No es ni remotamente suficiente disminuir la desigualdad *dentro* de los países para que la pobreza deje de ser el estigma de la época; es preciso disminuirla *entre* los mismos. Y no parece imaginable otra forma de que ello ocurriera que mediante el desarrollo económico de las regiones más pobres del planeta, al menos hasta la barrera de la vida digna (acceso a la alimentación, salud, educación, energía, información). Producir los bienes y servicios mínimos de los que hoy carecen más de dos tercios de la humanidad significaría, seguramente, más que duplicar el tamaño de la economía del mundo. Y todo indica que no es posible duplicar la economía mundial sin una grave destrucción del equilibrio ambiental planetario. Si las actividades ecológicamente neutras son aquellas cuyo perjuicio ambiental puede ser reparado o evitado, lamentablemente, la actividad económica actual no se encuentra entre ellas.

En efecto, entre los múltiples perjuicios ecológicos que las economías actuales producen, la contaminación de la atmósfera con el dióxido de carbono resultante del uso del petróleo y otros combustibles fósiles es uno de los más graves, entre otras razones, por las potencialmente catastróficas consecuencias del llamado “efecto invernadero” (expresión con que se alude al hecho de que la atmósfera del planeta recibe más calor solar del que refleja al espacio exterior, calentándose progresivamente). Los “gases de invernadero” –el dióxido de carbono es el principal de ellos- hacen que la atmósfera retenga el calor solar y, actualmente, cada día la actividad económica humana vierte más de 61 mil toneladas métricas de este gas en la atmósfera.

Entre las consecuencias negativas del efecto invernadero, quizás la que representa el mayor peligro para la humanidad es el posible aumento del nivel de los mares (debido a la dilatación del agua a causa de la temperatura y el deshielo polar y glaciario). El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (instancia creada en el ámbito de las Naciones Unidas) ha estimado que, al ritmo que llevamos, en el año 2050 (fecha en la que vivirán nuestros hijos y nietos) el incremento de la temperatura media del planeta por causa del dióxido de carbono podría ser de no menos de un grado centígrado. Un grado en la temperatura media de la atmósfera es una cifra muy alta: según James Hansen³, experto reconocido en este tema y director del Instituto Goddard de Estudios Espaciales de la NASA, este incremento llevaría la temperatura media de la tierra al del período interglacial más cálido conocido en la historia planetaria (que tuvo lugar hace unos 120 mil años), en el que el nivel de los mares sobrepasaba en cinco o seis metros el actual. Si, en efecto, dentro del siglo 21 en el que ya vivimos, se produjera tal incremento del nivel de los mares, desde el punto de vista de la vida se trataría de la mayor

¹ Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, www.top.org.ar

² En los países ricos (en los que, por ejemplo, el ingreso anual promedio per cápita supera los 15 o 20 mil dólares anuales) ya hay muy poca desigualdad (los ingresos del quinto más rico de la población son apenas entre 4 y 9 veces mayores que los del quinto más pobre). La desigualdad se encuentra en los países más pobres, en los que los habitantes más beneficiados tienen hasta treinta o más veces más ingresos que los desposeídos. Al interior de estos países -que incluyen más de dos tercios de la población mundial-, una distribución equitativa de la magra riqueza sería una cuestión de justicia pero no los sacaría de la pobreza: el ingreso anual por persona no supera en ellos los cuatro mil dólares, menos que lo que detentan los pobres de los países ricos.

³ Hansen, James (2004) “El calentamiento global”, artículo publicado en Investigación y Ciencia N° 332 (edición en español de Scientific American)

catástrofe que hubiera vivido jamás la humanidad, pues gran parte de la población humana vive cerca de las costas a menos de cinco o seis metros sobre el nivel del mar donde, además, se encuentra gran parte de la infraestructura que sostiene la economía mundial. En semejante escenario la creación de riqueza no se duplicaría sino que se reduciría sustancialmente y la desigualdad entre ricos y pobres, en lugar de disminuir, se dispararía vertiginosamente. ¿Cuán posible es semejante escenario? ¿Se trata de una mera especulación teórica o de un peligro real?

Hasta hace pocos años atrás se debatía si era o no cierto que las acciones humanas (especialmente la emisión de dióxido de carbono -CO²- en la atmósfera) eran responsables del calentamiento global por efecto invernadero. En la actualidad, en cambio, no hay dudas en la comunidad científica internacional sobre que estas emisiones constituyen una de las principales causas de este efecto y la pregunta ahora se refiere a si el calentamiento global aún es reversible. Una vez lanzado a la atmósfera, el CO² permanece en ella por muchas décadas y los principales absorbedores del gas -los bosques naturales- son cada vez más escasos. Hay consenso también sobre que, a partir de un cierto punto, aun en el caso de que se dejara de contaminar la atmósfera con dióxido de carbono el crecimiento del efecto invernadero podría dispararse y continuar por sí solo. Se sabe también que una vez que los deshielos glaciares y polares comienzan en gran escala, hay un punto de no retorno a partir del cual el proceso se torna vertiginoso. La pregunta de hoy, entonces, no es si la economía humana es responsable de la contaminación sino cuánto falta para el punto de no retorno del calentamiento global.

Los más optimistas -entre ellos el mencionado Hansen-, sostienen que no alcanzaremos ese trágico momento en que nuestra actual generación habría firmado la sentencia de semejante condena inapelable para las generaciones de nuestros hijos, pero sólo a condición de que durante los próximos 50 años se mantuviera la emisión de CO² en niveles no mayores a los de hoy. Esta hipótesis, naturalmente, implica algo tan improbable como que cesara el crecimiento de la economía mundial a pesar de que la población seguirá haciéndolo. O que, desde ahora mismo, la economía mundial dejara de ser la economía del petróleo que actualmente es. Los datos que veremos más adelante no hacen pensar que vayamos por tal camino.

En resumen, no parece haber mayor duda de que la humanidad ha llegado a la encrucijada del crecimiento económico versus la destrucción ecológica en términos que, por su magnitud planetaria, carecen de todo precedente en la historia. En un platillo de la balanza está el desarrollo humano (comenzando por la reducción de la pobreza y el hambre como logros más legítimos a esperar del crecimiento económico) y en el otro, la viabilidad ecológica del planeta mismo (incluyendo, paradójicamente, la continuidad de ese mismo crecimiento económico). Esta balanza muestra la tensión entre *efectividad* (en este caso más y mejor vida para más seres humanos) y *sostenibilidad* (posibilidad de que no se trate sólo de pan para hoy y hambre para mañana). La espada de Damocles planetaria del dióxido de carbono, parece hallarse en el corazón mismo de esta tensión.

Arrojando la basura a la vía pública: los países y la contaminación en el mundo de hoy

En muchas ciudades europeas medievales las aguas servidas y otros desperdicios se arrojaban a la calle por las ventanas, lo que no sorprendía porque, en realidad, se consideraba que la calle era tierra de nadie, no de todos. Hoy en día, en cambio, todos nos sorprenderíamos si ello ocurriera porque nos consideramos -al menos en alguna proporción- dueños de la calle. No nos sorprende en similar medida, sin embargo, que los países arrojen escalofriantes cantidades de contaminantes en la atmósfera del planeta lo que significa -ni más ni menos- arrojar basura a la calle como en la edad media.

Aunque es difícil conocer el grado de contaminación que realmente producen los países, la ocasionada por la emisión de CO² derivada del uso del petróleo sí es conocida (entre otros lugares, puede encontrarse esta información en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁴). Considerando este factor es posible elaborar una somera pero preocupante reseña sobre el estado de situación del planeta en relación a tres aspectos: la

⁴ Ver <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>

magnitud de la contaminación que producen los países, la “limpieza o suciedad” ecológicas de sus economías y, finalmente, la relación entre el impacto ecológico y la riqueza o pobreza de la población.

En cuanto a la primera cuestión, es evidente que las economías más grandes son mayores contaminadores porque consumen más energía derivada del petróleo. Llamaremos a esta variable “Magnitud de la contaminación” (entendiendo que nos referimos exclusivamente a la ocasionada por el CO²). La segunda se refiere al hecho de que algunas economías, por cada dólar de riqueza que generan, producen más contaminación que otras, es decir, son más “ecológicamente sucias”, lo que puede medirse mediante un índice de Intensidad de Contaminación, que permite estimar el grado de “suciedad ecológica”. Resulta evidente que las responsabilidades de los países en cuanto al problema involucra ambos factores, pues son responsables ante, al menos, la humanidad, tanto por la magnitud de la contaminación que producen (aunque sus economías sean ecológicamente limpias) como por la suciedad ecológica de sus economías (aunque sea pequeña en términos relativos la magnitud de la contaminación que aportan al planeta). Finalmente, un tercer aspecto que no puede ser dejado de considerar es el tamaño de las poblaciones de los países. Aquéllos que tienen gran cantidad de habitantes - como China o India, por ejemplo- deben asegurar la vida de muchas más personas, por lo que debe considerarse también el impacto ecológico por cada persona, además de por cada dólar de riqueza que se produce.

Las tres dimensiones mencionadas –volumen de contaminación, limpieza de los métodos de la producción de la riqueza y relación con el tamaño de la población- expresan tres tipos de responsabilidad de los países: responsabilidad por la cuota del ambiente planetario que destruyen, responsabilidad por el no uso de todas las posibilidades disponibles para minimizar tal destrucción y responsabilidad frente a las necesidades de sus propias poblaciones. Desde esta triple perspectiva, la situación mundial que muestran de los datos que figuran en el cuadro 1 hace pensar que dichas responsabilidades están asumidas de manera muy desigual.

CUADRO 1

LA CONTAMINACIÓN EN EL MUNDO SEGÚN REGIONES Y PAÍSES CLAVE

REGIONES Y PAÍSES CLAVE	ECONOMÍA			POBLACIÓN (millones)	CONTAMINACIÓN CO ²			INTENSIDAD DE CONTAMINACIÓN	
	PBI P/C USD	PBI miles de millones u\$s	% del PBI mundo		Ton. métricas Per/Cáp (2000)	Miles Ton. métr.	% de la emisión mundial	Kg. por dólar	Relación (*)
	02	u\$s	mundo						(*)
Rusia	2.381	347	1,1	146	9,90	1.440	6,43	4,16	15,65
5 EX BLOQUE SOVIETICO	2.377	956	3,0	402	7,26	2.923	13,05	3,06	11,51
11 PAISES AFRICANOS EN DESARROLLO	1.710	194	0,6	114	4,23	481	2,15	2,48	9,32
China	985	1.266	4,0	1.285	2,20	2.827	12,62	2,23	8,41
"Chindia"	766	1.776	5,6	2.319	1,71	3.964	17,70	2,23	8,40
India	494	510	1,6	1.033	1,10	1.137	5,07	2,23	8,39
12 PAISES ASIATICOS MENOR DESARROLLO	794	2.362	7,5	2.973	1,61	4.772	21,30	2,02	7,61
8 ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	1.941	874	2,8	450	3,41	1.534	6,85	1,75	6,61
10 PAISES OCENIA DESARROLLADOS	20.437	468	1,5	23	16,39	375	1,68	0,80	3,02
6 LATINOAMERICA	3.385	1.668	5,3	493	2,51	1.239	5,53	0,74	2,80
9 PAISES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	360	199	0,6	554	0,27	147	0,66	0,74	2,79
MUNDO (163 países)	5.365	31.643	100,0	5.898	3,80	22.401	100,00	0,71	2,67
2 AMERICA DEL NORTE	35.342	11.097	35,1	314	19,25	6.045	26,98	0,54	2,05
Estados Unidos	36.663	10.383	32,8	283	19,80	5.607	25,03	0,54	2,03
4 SUR DE EUROPA	17.545	2.102	6,6	120	7,24	868	3,87	0,41	1,55
7 PAISES ASIATICOS DE ALTO DESARROLLO	25.534	4.719	14,9	185	9,21	1.702	7,60	0,36	1,36
3 EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	25.381	6.259	19,8	247	8,59	2.118	9,45	0,34	1,27
1 PAÍSES NORDICOS (*) Indice = 1	30.727	744	2,3	24	8,16	198	0,88	0,27	1,00

En efecto, como en tantos otros aspectos, los países nórdicos (incluyendo en este caso a Islandia entre ellos) constituyen un patrón de comparación válido. Su índice de Intensidad de Contaminación de 0,27 significa que, por cada dólar de riqueza creada se arrojan desde allí a la atmósfera 270 gramos de gas contaminante, cantidad a la que, por ser la más baja del mundo, le hemos asignado el valor 1 en el cuadro. En el otro extremo, las economías de los ex países

soviéticos contaminan casi 12 veces más que los nórdicos (y, entre ellos, Rusia unas 16 veces: en otras palabras más de ¡cuatro kilogramos! de gases por cada dólar de bienes o servicios producidos). Inmediatamente por debajo del grupo de los países africanos en desarrollo, se encuentran los dos gigantes mundiales en cuanto a población -China e India-, cuya intensidad de contaminación supera en ocho veces las economías escandinavas. Se trata de dos países de idéntico grado de suciedad ecológica de sus emergentes economías que, en conjunto, son el segundo contaminador mundial después de Estados Unidos (estas y otras razones que luego veremos justifican aquí el apodo de “Chindia” para el conjunto que conforman).

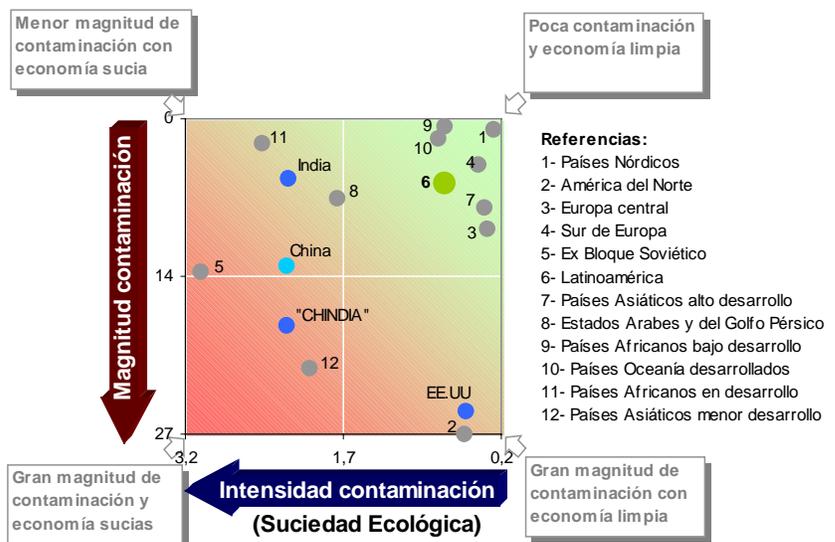
En la parte inferior del cuadro, los países más desarrollados de Europa central y del sur así como los de Asia (Japón, Singapur, Corea y Hong Kong) tienen índices IC que superan apenas en dos veces los de los nórdicos. Dos regiones muy disímiles se hallan en el término medio del ranking mundial de “suciedad ecológica” de la economía: América del norte y América del Sur. La primera incluye la economía más grande e industrializada del mundo, la segunda algunos países medianos y grandes en desarrollo y otros no tanto. En conjunto, las economías de Latinoamérica y el Caribe sin duda no se comportan en cuanto al impacto ecológico como las emergentes de Chindia, ni tampoco como las ex soviéticas, sino, más bien, como las de los países africanos de bajo desarrollo.

Mientras tanto, la responsabilidad por la cantidad de contaminación se distribuye de manera muy diferente: América del Norte es responsable por más del 27 por ciento del CO² emitido en el mundo (Estados Unidos por sí solo del 25%); los países asiáticos de menor desarrollo por un 21 por ciento adicional (del cual “Chindia”, contribuye con más de un 17%); el ex bloque soviético contamina un 13 por ciento adicional (casi la mitad delo cual es responsabilidad de Rusia) a lo que se agrega por fin Europa central con algo más del 9 por ciento de la emisión mundial. Los países que conforman estas cuatro regiones son responsables por más del 70 por ciento de toda la contaminación mundial. Latinoamérica y el Caribe, está fuera de este club de responsables: produce apenas el 5 y medio por ciento de los gases que hipotecan el futuro del clima.

% DE LA CONTAMINACIÓN MUNDIAL	
AMERICA DEL NORTE	27,0
Estados Unidos	25,03
PAISES ASIATICOS MENOR DESARROLLO	21,3
"Chindia"	17,70
EX BLOQUE SOVIETICO	13,0
China	12,62
EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	9,5
PAISES ASIATICOS DE ALTO DESARROLLO	7,6
ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	6,8
Rusia	6,43
LATINOAMERICA	5,5
India	5,07
SUR DE EUROPA	3,9
PAISES AFRICANOS EN DESARROLLO	2,1
PAISES OCENIA DESARROLLADOS	1,7
PAISES NORDICOS	0,9
PAISES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	0,7

Las complejas relaciones entre la magnitud de la contaminación y su intensidad

Al tomar en cuenta simultáneamente la magnitud del impacto ambiental y la intensidad con que los países contribuyen al mismo, se observan algunas cosas sorprendentes. El gráfico relaciona las dos variables delimitando cuatro situaciones teóricas en la que pueden encontrarse las economías: la mejor, en el ángulo superior derecho (contaminar poco y ser limpias), la peor, en el inferior izquierdo (contaminar mucho y ser sucias) y las dos combinaciones restantes. En el cuadrante inferior izquierdo del gráfico se hallan los países que más aportan a la contaminación mundial y, al mismo tiempo, cuentan con economías altamente contaminantes, situación en la que se encuentran las economías de dos regiones del mundo: las de los países asiáticos de menor desarrollo,



(esencialmente por causa de “Chindia”) y los países del ex bloque soviético. En conjunto, son responsables del 34 % de la emisión mundial con una suciedad ecológica de sus economías, en promedio, diez veces mayor que la de los nórdicos. En el cuadrante superior izquierdo se encuentran los países que aportan poco volumen de contaminación pero cuyas economías son muy sucias, entre los que se cuentan los árabes del Golfo Pérsico y los países africanos en desarrollo, economías pequeñas y similarmente sucias que, aun cuando afectan menos la salud planetaria no por ello son menos responsables por la intensidad con que lo hacen. En el cuadrante inferior derecho se encuentran las economías que contaminan mucho por su tamaño, pero con baja intensidad, situación en la que se encuentra Estados Unidos -la mayor economía mundial, dueña del 36 por ciento de toda la riqueza del planeta y, a su vez, el principal contaminante mundial (25 por ciento del total), aunque con una economía relativamente “limpia”: sólo dos veces peor que la nórdica y muy lejos de las doce veces de los ex soviéticos (y, por supuesto, de las 16 veces de la economía rusa).

Finalmente, en el más deseable cuadrante superior derecho (“Poca contaminación y economía limpia) se encuentran las economías que en la actualidad son menos responsables por la contaminación mundial derivada del petróleo. En esta situación se hallan las restantes regiones del planeta, que pueden agruparse en dos bloques muy disímiles: las economías más desarrolladas y limpias (países nórdicos, de Oceanía, tigres asiáticos y países europeos) junto con un segundo grupo de economías menores y también relativamente limpias conformado por los países africanos de menor desarrollo y América Latina y el Caribe. Si, como podrían sugerir algunas de las cifras que aquí se muestran, contaminar mucho es una forma de crecer rápido, estas dos últimas regiones parecen las únicas en no haber adoptado tal estrategia.

Responsabilidad ante la propia población: ¿quién contamina más por cada habitante?

Si las responsabilidades políticas han de ser consideradas desde la perspectiva humana, además de cuánto daño ecológico se produce por cada dólar de riqueza es preciso preguntarse cuánto se produce por cada persona del planeta. Como se observa en el cuadro de la izquierda,

TONELADAS ANUALES DE DIÓXIDO DE CARBONO POR CADA HABITANTE	
Estados Unidos	19,80
2 AMERICA DEL NORTE	19,25
10 PAISES OCENIA DESARROLLADOS	16,39
Rusia	9,90
7 PAISES ASIATICOS DE ALTO DESARROLLO	9,21
3 EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	8,59
1 PAISES NORDICOS (*) Indice = 1	8,16
5 EX BLOQUE SOVIETICO	7,26
4 SUR DE EUROPA	7,24
11 PAISES AFRICANOS EN DESARROLLO	4,23
MUNDO (163 países)	3,80
8 ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	3,41
6 LATINOAMERICA	2,51
China	2,20
"Chindia"	1,71
12 PAISES ASIATICOS MENOR DESARROLLO	1,61
India	1,10
9 PAISES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	0,27

desde esta perspectiva, Estados Unidos (a pesar de su relativa limpieza) es la economía que más contamina: con sólo 283 millones de personas (aproximadamente un tres por ciento de la población mundial) produce un 25 por ciento de la contaminación planetaria. Por cada ciudadano norteamericano se emiten anualmente casi 20 toneladas métricas de CO² (es decir, 54 kilogramos métricos todos los días del año). Los países desarrollados de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), debido a su gran riqueza per cápita se hallan en una situación similar (16 toneladas anuales, es decir, unos 45 kilos diariamente). Por su parte, debido a la mayor limpieza de sus economías, los ricos países nórdicos y europeos contaminan apenas la mitad que los norteamericanos (unas 8 toneladas anuales, equivalentes a unos 21 kilos diarios por habitante).

Naturalmente, en el grupo de los países que son responsables de una baja contaminación por cada ciudadano, se encuentran los asiáticos (entre ellos Chindia, a pesar de la suciedad ecológica de su economía, debido a sus enormes poblaciones), los africanos subsaharianos y, nuevamente, Latinoamérica, región en la que, por cada habitante, se emiten diariamente apenas 7 kilogramos de dióxido de carbono. La distancia entre los 54 kilogramos diarios de gas contaminante que por cada norteamericano se aporta al planeta y los 7 del latinoamericano promedio se debe esencialmente a la diferencia de riqueza entre ambos ciudadanos del mundo: cada estadounidense goza de 36 mil dólares por año de producto bruto mientras que cada latinoamericano sólo de unos tres mil cuatrocientos.

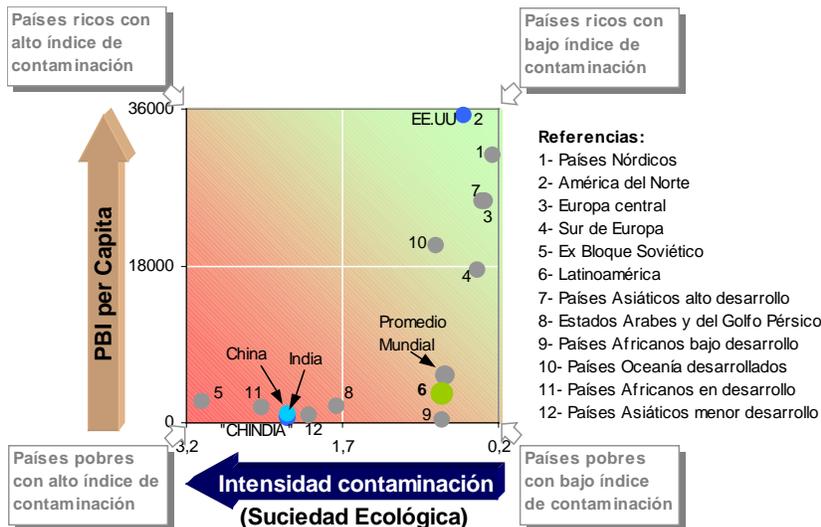
Latinoamérica y el impacto de los países sobre la atmósfera del planeta

Como puede verse en el cuadro que figura en el Anexo 1, ordenando los países según el Índice de Intensidad de Contaminación –IC-, el mundo se ve muy desigual. El primer tercio de los países de la lista (en rojo) incluye los 52 que resultan, desde este punto de vista, más responsables por la contaminación mundial, mientras que el último tercio (en verde) identifica los que menor impacto relativo producen. Los diez países de mayor intensidad de contaminación son, en su totalidad, ex integrantes del bloque soviético.

En este concierto, 6 de los países de América Latina y el Caribe se encuentran dentro del tercio más contaminante del orden mundial. De los países de mayor tamaño en la región, Argentina presenta la economía más sucia, hallándose en el lugar 119 del ranking mundial, seguida por Bolivia en el lugar 117. Once países se encuentran en el tercio de las economías más limpias, entre ellos Uruguay, Venezuela, Perú y Panamá, mientras que los dos países mayores, (México y Brasil), se encuentran en la zona amarilla intermedia, respectivamente en los lugares 69 y 72 del orden mundial. Se trata de una región medianamente limpia: en ella sólo se transfiere a atmósfera 740 gramos de gas contaminante por dólar de riqueza, menos de la cuarta parte que los ex soviéticos -aunque más del doble que los nórdicos. Este orden de valores, como otros datos antes mostraron, es similar tanto al de países altamente desarrollados y con economías relativamente “limpias” (América del Norte, Europa, Oceanía), con los que la región tiene pocas cosas en común y, también, al los países africanos subsaharianos de bajo desarrollo. Estos datos tienen que ver tanto con la política como con la riqueza de los países.

El impacto ecológico y la pobreza

Los datos disponibles parecen mostrar que, considerando las grandes regiones del mundo, el impacto ecológico ambiental por dólar, contrariamente a lo que cabría imaginar, parece más característico de la pobreza que de la riqueza.



Según se observa en el gráfico, a medida que se incrementa el ingreso per cápita disminuye el IC. No hay ninguna región rica que tenga un alto índice de contaminación, mientras que las regiones más pobres (con la única excepción de Latinoamérica y el África subsahariana), por el contrario, contaminan mucho.

Aunque estos datos de ninguna manera basten para formular hipótesis geopolíticas sobre las relaciones entre desarrollo económico e impacto ecológico, no cabe duda de que alcanzan para preguntar si hay realmente alguna posibilidad de solucionar el problema de la pobreza sin afectar muy seriamente al planeta. Aunque algunas de las economías ricas que hoy son limpias crecieron más rápidamente durante algún tiempo en el pasado, todas ellas sin excepción crecen actualmente a un ritmo moderado (en general, entre el 2 y el 3% anual), crecimiento que se debe principalmente al incremento de su eficiencia, no a la incorporación de nuevos recursos. En cambio, algunos países crecen en este momento mucho más que eso, a un ritmo superior al doble o triple que el de las economías desarrolladas. Esta es, precisamente la situación en que se encuentran China y la India (cuyos crecimientos del PIB por habitante en la última década fueron, respectivamente del 10 y 4% anual). China e India suman más de un tercio de la población mundial (dos mil 300 millones de personas). Ambos contaminan con intensidades casi idénticas y muy altas (2,2 kilogramos de dióxido de carbono por cada dólar); entre ambos aportan hoy casi un 18 % de toda la

contaminación del planeta. Protagonizan una experiencia de crecimiento económico que carece de precedente en la historia económica: se trata de países con inmensas poblaciones, que crecen con rapidez inusitada en el marco de economías de mercado. Los dos principales casos de rápido crecimiento del siglo pasado (la URSS a mediados de siglo y los tigres asiáticos durante algunas décadas de la segunda mitad) fueron muy diferentes: los soviéticos no se hallaban integrados al desarrollo capitalista mundial y los asiáticos no superaban mucho los 200 millones de personas (es decir, menos de un décimo de China e India). En resumen, China e India conforman inéditos casos de enormes países en rápido crecimiento en el marco del mercado y con muy alta suciedad ecológica de sus economías, tres condiciones comunes que, desde el punto de vista del impacto ambiental, lleva a que aquí los denominemos "Chindia". Al igual que el crecimiento de los tigres asiáticos décadas atrás, el de Chindia también se debe a la rápida incorporación de recursos a la economía -personas, educación y capital-, lo cual, naturalmente, se podrá mantener sólo hasta que se agoten los nuevos recursos para luego desacelerarse, como ha ocurrido antes en todas partes, pasando entonces el crecimiento a depender esencialmente de la medida en que se mejore la eficiencia (es decir, del avance del conocimiento y la tecnología). Pero el caso es que, por sus enormes dimensiones, Chindia tiene la mayor disponibilidad de recursos aún no incorporados a economías nacionales que jamás haya habido en la historia, motivo por el cual no es descartable que las economías de Chindia puedan continuar creciendo mucho durante, al menos, unos cuantos lustros más. Por ejemplo, suponiendo una tasa de crecimiento del 7 por ciento anual durante un par de décadas más (una estimación del economista norteamericano Paul Krugman, sugiere que es razonablemente probable⁵) la economía china podría duplicar su tamaño actual. Si lo hiciera con el actual grado de suciedad, seguramente más que triplicaría su impacto ecológico que sería entonces mayor que el actual de Estados Unidos y Europa juntos. Suponiendo equivalente continuidad del actual 4 por ciento anual de crecimiento de la economía de India, el impacto global sería aún mayor.

Es cierto que todas las economías actuales que se caracterizan por su alta eficiencia contaminan relativamente poco por dólar. Si se cumpliera esta regla puede suponerse que, en algún momento futuro, el ritmo de crecimiento de Chindia disminuirá y podría convertirse en una economía menos sucia que la actual. Pero seguramente eso no ocurrirá en el corto plazo sino -si es que ocurre- en el mediano o en el largo. Parece en cambio más probable que su crecimiento rápido y sucio siga manteniendo ambas características durante bastante tiempo: rápido (nunca se trató antes de sociedades con tantos recursos de gente y acceso al capital, por lo que no se agotarán en el corto plazo) y sucio (ninguna región de economía limpia ha crecido rápido y ninguna rápida ha crecido "limpio"). Si "Chindia", como todo parece indicar, continúa su actual derrotero, el impacto ecológico sobre la atmósfera del planeta puede ser impredecible.

Sin embargo, a pesar de su importancia, no es Chindia el único problema a la vista: también están los países del ex bloque soviético. Protagonistas de un anterior boom de crecimiento en su etapa de economía planificada de mediados del siglo pasado, no es imposible que, tras la debacle de las últimas décadas, volvieran en un futuro no lejano a disfrutar de una nueva oleada de crecimiento -quizás más moderado- bajo las actuales condiciones del mercado., Aunque en menor medida también tienen recursos ociosos que podrían incorporar a sus economías y, además, podrían recibir capital en proporciones importantes. Dado que su intensidad de contaminación es nada menos que un 50 por ciento mayor que el de Chindia (motivo por el cual causan actualmente el 13 % de la contaminación mundial), no cabe duda de que la posibilidad de un mayor crecimiento económico sucio del ex bloque soviético podría ser una segunda espada de Damocles ecológica que podría cernirse sobre el planeta. La tercera espada que cuelga de una frágil cuerda es, simplemente, que las grandes economías limpias de occidente sigan creciendo como hasta ahora. Espada que, aunque no sea la más peligrosa, es la más cierta: nada hace sospechar hoy que los países desarrollados dejarán de crecer en el futuro próximo.

⁵ KRUGMAN, Paul (1996) *El mito del milagro asiático*, en "Internacionalismo Pop", Editorial Norma, Bogotá.

La pobreza latinoamericana frente a las espadas de Damocles

Mientras la destrucción de la atmósfera siga siendo la contrapartida inevitable de la riqueza, no hay forma de evitarla a menos que el desarrollo económico del mundo detenga su curso. Con mucha suerte, sólo cabría esperar que la destrucción ambiental se incrementara a un ritmo menor en caso de que la economía mundial se tornara sustancialmente más limpia. La única hipótesis alternativa a la anterior sería que el precio del petróleo aumentaran al punto se frenara el desarrollo económico mundial, con la esperable contrapartida de incremento de la pobreza y la desigualdad.

Si durante las próximas dos o tres décadas Chindia y eventualmente el ex bloque soviético finalmente duplican o triplican su impacto ecológico, al tiempo que el mundo desarrollado continúa su actual crecimiento, el impacto ecológico global, durante el tiempo de vida de la generación que nos sigue -la de nuestro hijos- probablemente será mayor de lo que soporta el planeta. Si, por su parte, Latinoamérica como mínimo no duplica su riqueza no acabará con su pobreza, aun cuando mejorara la desigualdad en la distribución del ingreso. Si la región creciera de modo limpio, seguramente lo haría de modo más moderado y lento que si lo hiciera de manera sucia (para crecer con limpieza se requiere de mayor capital y tecnología de someterse a mayores restricciones). Si, en cambio, como nuestros hermanos de Chindia, Latinoamérica optara por el crecimiento sucio -y, además, lo lograra-, con sus 380 millones de habitantes sería la cuarta espada de Damocles que amenazaría al planeta.

¿Es posible acabar con la pobreza sin destruir el ambiente?

La respuesta depende de la que se dé a dos preguntas previas muy simples. La primera: dado que la principal causa de contaminación atmosférica por dióxido de carbono es el uso del petróleo y suponiendo que su empleo -sucio y limpio- menguará a medida que este recurso se vaya agotando y aumente su precio⁶ ¿disminuirá la contaminación *antes* o *después* del punto de no retorno del calentamiento global en el que el deshielo se torne irreversible y los mares inunden la tierra firme? La segunda pregunta: si resultara que vamos camino a que ello ocurra *después* de ese punto de no retorno ¿es imaginable que ahora la humanidad, previsora, renuncie a tiempo a consumir un recurso del que depende esencialmente su bienestar actual en aras de asegurar su viabilidad futura, aunque algo semejante nunca haya ocurrido antes en la historia?

Si la primera respuesta es que el consumo de petróleo se acabará antes del punto de no retorno ecológico, ello significaría detenimiento de la economía y mayor pobreza. En caso contrario, crisis ecológica y, por lo tanto, también mayor pobreza. Si la segunda respuesta es que la humanidad regulará el desarrollo económico compatibilizándolo con la viabilidad ambiental, salvo que la economía mundial se reconvirtiera en pocas décadas (de algún modo aún no conocido) hacia otras energías alternativas no contaminantes, ello significará necesariamente menor creación de riqueza y, por lo tanto, mantener la pobreza aunque sin duda, una mejor distribución la haría más equitativa. Con una mejor distribución, por ejemplo, podrían eliminarse, nada menos que el hambre, el analfabetismo y las enfermedades endémicas evitables sin necesidad de que el promedio de ingreso per cápita de los pobres se duplicara ni mucho menos. Sin embargo, ello no sería suficiente para decir que se habría eliminado la pobreza, al menos en términos comparables al nivel de vida de los ciudadanos del actual primer mundo, modelo que no parece posible para todos.

En cualquier caso, la próxima generación será testigo de cómo se resolverá la tensión entre desarrollo humano y viabilidad ecológica del planeta. Hoy por hoy parece una elección excluyente en la que, cualquiera fuera la solución, los pobres llevarán la peor parte.

⁶ Ciertamente, durante la segunda mitad del siglo veinte el drástico aumento de los precios del petróleo redujo el consumo mundial en aproximadamente un diez por ciento, tardándose unos 17 años en retornar a los niveles anteriores a la llamada "crisis de la OPEP". No caben mayores dudas de que, durante la primera mitad del siglo 21 los precios de los combustibles fósiles aumentarán constantemente a medida que la oferta decline por agotamiento e incremento de costos y la demanda aumente por crecimiento de las economías. Como, hasta ahora, el crecimiento económico ha estado atado al crecimiento del consumo de la energía fósil, una disminución de éste sólo es imaginable en un escenario de menor creación de riqueza. Un crecimiento económico mundial como, al menos, el actual, pero basado en fuentes de energía alternativas al petróleo, hasta ahora, no ha ocurrido siquiera como ejemplo parcial en ninguna parte.

LA CONTAMINACIÓN EN EL MUNDO SEGÚN PAÍSES

PAÍSES y REGIONES	ECONOMÍA			POBLA- CIÓN (millio- nes)	CONTAMINACIÓN CO2			INTENSIDAD DE CONTAMINACIÓN		ORDEN
	PBI P/C USD 02	PBI miles de millones u\$s 02	% del PBI mundo		Ton. métricas Per/Cáp (2000)	Miles Ton. métr.	% de la emisión mundial	Kg. por dólar	Relación (*)	
Uzbekistán	312	7,9	0,0	25	5	121	0,54	15,37	57,87	162
Ucrania	842	41,5	0,1	49	7	340	1,52	8,20	30,86	161
Mongolia	440	1,1	0,0	3	3	8	0,03	7,05	26,53	160
Kazajstán	1.587	24,6	0,1	16	8	126	0,56	5,10	19,21	159
Azerbaiyán	744	6,1	0,0	8	4	30	0,13	4,84	18,22	158
Turkmenistán	1.638	7,7	0,0	5	8	35	0,16	4,58	17,24	157
Rusia	2.381	346,5	1,1	146	10	1440	6,43	4,16	15,65	156
Belarús	1.430	14,3	0,0	10	6	59	0,26	4,13	15,53	155
Moldova, República de	372	1,6	0,0	4	2	6	0,03	4,03	15,18	154
Bosnia y Herzegovina	1.366	5,6	0,0	4	5	20	0,09	3,51	13,23	153
Mauritania	370	1,0	0,0	3	1	3	0,01	3,24	12,20	152
Sudáfrica	2.347	104,2	0,3	44	7	329	1,47	3,15	11,87	151
EX BLOQUE SOVIETICO	2.377	956,4	3,0	402	7	2923	13,05	3,06	11,51	
Tayikistán	197	1,2	0,0	6	1	4	0,02	3,05	11,48	150
Irán, República Islámica del	1.610	108,2	0,3	67	5	329	1,47	3,04	11,46	149
Jamahiriyá Árabe Libia	3.604	19,1	0,1	5	11	58	0,26	3,02	11,39	148
Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	1.900	3,8	0,0	2	6	11	0,05	2,89	10,90	147
Kirguistán	320	1,6	0,0	5	1	5	0,02	2,81	10,59	146
Trinidad y Tobago	7.385	9,6	0,0	1	21	27	0,12	2,78	10,45	145
Bulgaria	1.938	15,5	0,0	8	5	42	0,19	2,68	10,10	144
Bahrein	11.000	7,7	0,0	1	29	20	0,09	2,65	9,96	143
Estonia	4.643	6,5	0,0	1	12	16	0,07	2,52	9,49	142
PAISES AFRICANOS EN DESARROLLO	1.710	194,1	0,6	114	4	481	2,15	2,48	9,32	
Guyana	875	0,7	0,0	1	2	2	0,01	2,40	9,04	141
Qatar	29.167	17,5	0,1	1	70	42	0,19	2,38	8,97	140
China	985	1266,1	4,0	1.285	2	2827	12,62	2,23	8,41	139
"Chindia"	766	1776,3	5,6	2.319	2	3964	17,70	2,23	8,40	
India	494	510,2	1,6	1.033	1	1137	5,07	2,23	8,39	138
Arabia Saudita	8.268	188,5	0,6	23	18	413	1,84	2,19	8,24	137
PAISES ASIATICOS MENOR DESARROLLO	794	2362,1	7,5	2.973	2	4772	21,30	2,02	7,61	
Suriname	2.500	1,0	0,0	0	5	2	0,01	2,00	7,53	136
Pakistán	404	59,1	0,2	146	1	117	0,52	1,98	7,46	135
Rumania	2.040	45,7	0,1	22	4	85	0,38	1,86	7,01	134
Zimbabw e	648	8,3	0,0	13	1	15	0,07	1,85	6,97	133
Georgia	654	3,4	0,0	5	1	6	0,03	1,84	6,91	132
Jordania	1.788	9,3	0,0	5	3	17	0,07	1,79	6,74	131
ESTADOS ARABES Y DEL GOLFO PERSICO	1.941	874,2	2,8	450	3	1534	6,85	1,75	6,61	
Bhutan	286	0,6	0,0	2	1	1	0,00	1,75	6,59	130
República Checa	6.748	69,5	0,2	10	12	119	0,53	1,72	6,47	129
Egipto	1.301	89,9	0,3	69	2	152	0,68	1,69	6,37	128
Indonesia	806	172,9	0,5	214	1	279	1,24	1,61	6,07	127
Tailandia	2.060	126,9	0,4	62	3	203	0,91	1,60	6,03	126
Polonia	4.884	189,0	0,6	39	8	302	1,35	1,60	6,01	125
Argelia	1.821	55,9	0,2	31	3	89	0,40	1,59	6,00	124
Viet Nam	443	35,1	0,1	79	1	55	0,25	1,58	5,95	123
Malasia	4.038	94,9	0,3	24	6	146	0,65	1,54	5,78	122
Eslovaquia	4.389	23,7	0,1	5	7	36	0,16	1,50	5,66	121
Kuw aít	14.750	35,4	0,1	2	22	53	0,23	1,48	5,59	120
Argentina	2.720	102,0	0,3	38	4	146	0,65	1,43	5,40	119
Armenia	774	2,4	0,0	3	1	3	0,02	1,42	5,35	118
Bolivia	918	7,8	0,0	9	1	11	0,05	1,42	5,33	117
Guinea-Bissau	143	0,2	0,0	1	0	0	0,00	1,40	5,27	116
Jamaica	3.038	7,9	0,0	3	4	11	0,05	1,38	5,20	115
Togo	298	1,4	0,0	5	0	2	0,01	1,34	5,06	114
Turquía	2.651	183,7	0,6	69	3	229	1,02	1,24	4,69	113
Santo Tomé y Príncipe	500	0,1	0,0	0	1	0	0,00	1,20	4,52	112
República Dominicana	2.553	21,7	0,1	9	3	26	0,11	1,18	4,42	111

Etiopía	91	6,1	0,0	67	0	7	0,03	1,10	4,15	110
Omán	7.519	20,3	0,1	3	8	22	0,10	1,09	4,11	109
Marruecos	1.220	36,1	0,1	30	1	38	0,17	1,07	4,01	108
Ecuador	1.929	24,3	0,1	13	2	25	0,11	1,04	3,90	107
Islas Salomón	400	0,2	0,0	1	0	0	0,00	1,00	3,76	106
Filipinas	1.010	78,0	0,2	77	1	77	0,34	0,99	3,73	105
Papua Nueva Guinea	509	2,8	0,0	6	1	3	0,01	0,98	3,70	104
Ghana	310	6,2	0,0	20	0	6	0,03	0,97	3,64	103
Côte d'Ivoire	727	11,7	0,0	16	1	11	0,05	0,96	3,63	102
Chile	4.169	64,2	0,2	15	4	60	0,27	0,94	3,52	101
Yemen	535	10,0	0,0	19	1	9	0,04	0,94	3,52	100
Nicaragua	769	4,0	0,0	5	1	4	0,02	0,91	3,43	99
Maldivas	2.000	0,6	0,0	0	2	1	0,00	0,90	3,39	98
Corea, República de	10.208	476,7	1,5	47	9	425	1,90	0,89	3,36	97
Congo, Rep. Dem. Del	114	5,7	0,0	50	0	5	0,02	0,87	3,29	96
Túnez	2.188	21,0	0,1	10	2	18	0,08	0,87	3,27	95
Croacia	5.091	22,4	0,1	4	4	19	0,09	0,86	3,25	94
Lituania	3.943	13,8	0,0	4	3	12	0,05	0,86	3,25	93
Emiratos Árabes Unidos	24.483	71,0	0,2	3	21	61	0,27	0,86	3,23	92
Australia	21.435	409,4	1,3	19	18	344	1,53	0,84	3,16	91
Belice	4.000	0,8	0,0	0	3	1	0,00	0,83	3,11	90
Hungría	6.580	65,8	0,2	10	5	54	0,24	0,82	3,09	89
Nigeria	369	43,5	0,1	118	0	35	0,16	0,81	3,06	88
PAISES OCENIA DESARROLLADOS	20.437	468,0	1,5	23	16	375	1,68	0,80	3,02	
Kenya	395	12,3	0,0	31	0	9	0,04	0,76	2,86	87
LATINOAMERICA	3.385	1668,2	5,3	493	3	1239	5,53	0,74	2,80	
Antigua y Barbuda	7.000	0,7	0,0	0	5	1	0,00	0,74	2,80	86
Colombia	1.890	80,9	0,3	43	1	60	0,27	0,74	2,79	85
PAISES AFRICANOS BAJO DESARROLLO	360	199,2	0,6	554	0	147	0,66	0,74	2,79	
Malta	9.750	3,9	0,0	0	7	3	0,01	0,74	2,78	84
Botswana	3.118	5,3	0,0	2	2	4	0,02	0,74	2,78	83
Gabón	3.846	5,0	0,0	1	3	4	0,02	0,73	2,74	82
Letonia	3.500	8,4	0,0	2	3	6	0,03	0,71	2,69	81
Paraguay	982	5,5	0,0	6	1	4	0,02	0,71	2,68	80
Benin	422	2,7	0,0	6	0	2	0,01	0,71	2,68	79
Libano	4.943	17,3	0,1	4	4	12	0,05	0,71	2,67	78
MUNDO (162 países)	5.365	50878,0	100,0	5.898	4	22401	100,00	0,71	2,67	
Djibouti	857	0,6	0,0	1	1	0	0,00	0,70	2,64	74
Honduras	1.000	6,6	0,0	7	1	5	0,02	0,70	2,64	75
Dominica	2.000	0,2	0,0	0	1	0	0,00	0,70	2,64	76
Gambia	286	0,4	0,0	1	0	0	0,00	0,70	2,64	77
Singapur	21.220	87,0	0,3	4	15	60	0,27	0,69	2,61	73
Brasil	2.600	452,4	1,4	174	2	313	1,40	0,69	2,61	72
Sri Lanka	883	16,6	0,1	19	1	11	0,05	0,68	2,56	71
Grecia	12.528	132,8	0,4	11	9	90	0,40	0,68	2,55	70
México	6.340	637,2	2,0	101	4	432	1,93	0,68	2,55	69
Camerún	591	9,1	0,0	15	0	6	0,03	0,68	2,55	68
Chipre	12.625	10,1	0,0	1	9	7	0,03	0,67	2,53	67
Eslovenia	11.000	22,0	0,1	2	7	15	0,07	0,66	2,50	66
Namibia	1.526	2,9	0,0	2	1	2	0,01	0,66	2,47	65
Mauricio	3.750	4,5	0,0	1	2	3	0,01	0,64	2,41	64
Eritrea	158	0,6	0,0	4	0	0	0,00	0,63	2,38	63
Canadá	23.192	714,3	2,3	31	14	437	1,95	0,61	2,31	62
Malawi	164	1,9	0,0	12	0	1	0,01	0,61	2,30	61
Bangladesh	338	47,6	0,2	141	0	28	0,13	0,59	2,23	60
Congo	857	3,0	0,0	4	1	2	0,01	0,58	2,20	59
Albania	1.548	4,8	0,0	3	1	3	0,01	0,58	2,19	58
Sierra Leona	174	0,8	0,0	5	0	0	0,00	0,58	2,16	57
Zambia	349	3,7	0,0	11	0	2	0,01	0,57	2,16	56
Angola	875	11,2	0,0	13	1	6	0,03	0,57	2,15	55
AMERICA DEL NORTE	35.342	11097,4	35,1	314	19	6045	26,98	0,54	2,05	
Estados Unidos	36.663	10383,1	32,8	283	20	5607	25,03	0,54	2,03	54
Nueva Zelanda	15.421	58,6	0,2	4	8	32	0,14	0,54	2,03	53
Panamá	4.100	12,3	0,0	3	2	7	0,03	0,54	2,02	52
Samoa (Occidental)	1.500	0,3	0,0	0	1	0	0,00	0,53	2,01	51
Barbados	8.333	2,5	0,0	0	4	1	0,01	0,53	1,99	50
Granada	4.000	0,4	0,0	0	2	0	0,00	0,53	1,98	49
Perú	2.140	56,5	0,2	26	1	29	0,13	0,51	1,94	48

Guinea	390	3,2	0,0	8	0	2	0,01	0,51	1,93	47
Mozambique	198	3,6	0,0	18	0	2	0,01	0,51	1,90	46
Niger	198	2,2	0,0	11	0	1	0,00	0,50	1,90	45
Portugal	12.160	121,6	0,4	10	6	59	0,26	0,49	1,83	44
El Salvador	2.270	14,3	0,0	6	1	7	0,03	0,48	1,82	43
Sudán	419	13,5	0,0	32	0	6	0,03	0,48	1,80	42
Haití	420	3,4	0,0	8	0	2	0,01	0,48	1,79	40
Rwanda	210	1,7	0,0	8	0	1	0,00	0,48	1,79	41
Guatemala	1.991	23,3	0,1	12	1	11	0,05	0,45	1,70	39
Uruguay	3.559	12,1	0,0	3	2	5	0,02	0,45	1,69	38
Venezuela	14.508	94,3	0,3	7	7	42	0,19	0,45	1,69	37
España	15.968	653,1	2,1	41	7	286	1,28	0,44	1,65	36
Nepal	228	5,5	0,0	24	0	2	0,01	0,44	1,65	35
Uganda	240	5,8	0,0	24	0	2	0,01	0,42	1,57	34
Bélgica	24.059	245,4	0,8	10	10	102	0,46	0,42	1,56	33
SUR DE EUROPA	17.545	2101,9	6,6	120	7	868	3,87	0,41	1,55	
Finlandia	25.288	131,5	0,4	5	10	54	0,24	0,41	1,53	32
Seychelles	7.000	0,7	0,0	0	3	0	0,00	0,40	1,51	30
Vanuatu	1.000	0,2	0,0	0	0	0	0,00	0,40	1,51	31
Burkina Faso	252	3,1	0,0	12	0	1	0,01	0,40	1,49	29
Alemania	24.196	1984,1	6,3	82	10	787	3,51	0,40	1,49	28
República Centroafricana	263	1,0	0,0	4	0	0	0,00	0,38	1,43	27
Fiji	2.375	1,9	0,0	1	1	1	0,00	0,38	1,43	26
Tanzanía, Rep. Unida de	264	9,4	0,0	36	0	4	0,02	0,38	1,43	25
Madagascar	268	4,4	0,0	16	0	2	0,01	0,37	1,40	24
Luxemburgo	52.500	21,0	0,1	0	19	8	0,03	0,37	1,39	23
Bahamas	16.000	4,8	0,0	0	6	2	0,01	0,37	1,39	22
Swazilandia	1.091	1,2	0,0	1	0	0	0,00	0,37	1,38	21
Reino Unido	26.369	1566,3	4,9	59	10	570	2,55	0,36	1,37	20
Mali	276	3,4	0,0	12	0	1	0,01	0,36	1,36	19
PAISES ASIATICOS DE ALTO DESARROLLO	25.534	4718,6	14,9	185	9	1702	7,60	0,36	1,36	
Italia	20.597	1184,3	3,7	58	7	426	1,90	0,36	1,35	18
Irlanda	31.947	121,4	0,4	4	11	42	0,19	0,35	1,31	17
EUROPA CENTRAL DESARROLLADA	25.381	6258,9	19,8	247	9	2118	9,45	0,34	1,27	
Costa Rica	4.200	16,8	0,1	4	1	6	0,02	0,33	1,25	16
Países Bajos	26.283	417,9	1,3	16	9	138	0,62	0,33	1,25	15
Rep. Dem. Popular Lao	315	1,7	0,0	5	0	1	0,00	0,32	1,20	14
Austria	25.198	204,1	0,6	8	8	62	0,27	0,30	1,14	13
Japón	31.419	3993,4	12,6	127	9	1182	5,28	0,30	1,11	12
Islandia	28.000	8,4	0,0	0	8	2	0,01	0,28	1,04	11
PAISES NORDICOS (*) Índice = 1	30727	744	2,3	24	8	198	0,88	0,27	1,0	
Noruega	42.333	190,5	0,6	5	11	50	0,22	0,26	0,99	10
Francia	24.015	1431,3	4,5	60	6	370	1,65	0,26	0,97	9
Dinamarca	32.623	172,9	0,5	5	8	45	0,20	0,26	0,97	8
Comoras	429	0,3	0,0	1	0	0	0,00	0,23	0,88	7
Hong Kong, China (RAE)	23.406	161,5	0,5	7	5	35	0,15	0,21	0,80	6
Cabo Verde	1.500	0,6	0,0	0	0	0	0,00	0,20	0,75	5
Suecia	27.000	240,3	0,8	9	5	47	0,21	0,20	0,74	4
Suiza	37.139	267,4	0,8	7	5	39	0,17	0,15	0,55	3
Guinea Ecuatorial	4.200	2,1	0,0	1	0	0	0,00	0,10	0,36	2
Senegal	50.000	5,0	0,0	0	0	0	0,00	0,01	0,03	1

7