

**Ante el proyecto de ley S 3612-16**  
**“Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular”**  
**presentado por un grupo de integrantes del Senado de la Nación**

Comentarios

Sistematizo observaciones expresadas durante la sesión en el Senado y agrego algunas más que no tuve tiempo de exponer:

Apreciación general.

1. El proyecto es muy importante y oportuno en un momento en que la cuestión social, que ya era grave, empeora aún más por las políticas del nuevo gobierno.
2. Es eficaz en cuanto no se queda en declaraciones y diagnósticos sino que hace propuestas concretas para las políticas públicas.
3. Es políticamente valioso porque surge de una iniciativa con rasgos de autonomía de organizaciones de la sociedad civil, un bien escaso en el país, poco propiciado por partidos y gobiernos. En este caso se trata de organizaciones entre las que se destaca la recientemente formada Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).
4. Es estimulante porque, bien comprendida, da lugar a una reflexión sobre la relación entre la emergencia, las tendencias históricas que nos llevaron a ella y la necesidad de una estrategia que atienda a las víctimas extremas de este sistema a la vez que superando el inmediatismo.
5. Se comprende que se trata de un primer paso en el procesamiento de una idea en el interior del sistema parlamentario, que pasará por diversas comisiones y transformaciones, eventualmente por negociaciones interpartidarias, y que aun si toma estado legislativo deberá pasar por una decisión política de los representantes y superar un eventual veto del ejecutivo.
6. En este sentido, la ley no se impondrá por su estética ni por verdad técnica o ética, ni por su aporte al bien común, sino por un proceso político en un campo de fuerzas marcado por las iniciativas de un gobierno neoconservador, donde la sociedad no debería permanecer expectante de las decisiones en el parlamento sino participar activamente en su definición.
7. Responder a esta situación social crítica no debería ser una pieza negociable en la búsqueda de equilibrios parlamentarios. Las organizaciones sociales han dado una señal que el gobierno, aún en una perspectiva pragmática, debe oír: se ha superado el límite de lo aguatable, con todas las consecuencias del caso.
8. Todo lo anterior demanda organización social pero también claridad conceptual en las ideas.

Observaciones conceptuales y prácticas a la letra del proyecto en su articulado y sus fundamentos.

1. En mi experiencia, para ser eficaz en cuanto al compromiso de acción sistemática asegurando las condiciones de su factibilidad, una ley de este

tipo debe ser redactada teniendo en cuenta los pasos subsiguientes para su implementación:

- a. Diseño y promulgación de la ley
  - b. Reglamentación de la ley
  - c. Diseño de políticas públicas
  - d. Programas y proyectos (en su momento van a plantearse problemas que deberían haber sido previstas en la ley y/o su reglamento)
  - e. Formas de relacionamiento del conjunto de los “beneficiarios” y sus organizaciones con la institucionalidad burocrática general y los funcionarios públicos y cómo se institucionalice esa relación es muy importante. No debería tratarse como una medida puntual, única e inmediata (“crear” puestos de trabajo, establecer un complemento salarial) sino de un complejo y prolongado proceso partiendo de una realidad institucional que debe transformarse para dar respuesta cabal al objetivo declarado en el proyecto. Por ejemplo: la indicación de que las políticas y programas deben ser co-construidos por el Estado y la Sociedad Civil representante del sector social al que va dirigida, superando el modelo asistencialista tan caro a los gobiernos.
2. En ese sentido la ley propuesta es demasiado abstracta, y sus objetivos pueden ser fácilmente desvirtuados al concretarse, lo que posiblemente lleve a una larga discusión en su procesamiento en otras comisiones y durante su eventual reglamentación. De hecho, hay definiciones en la fundamentación que podrían incorporarse al articulado. Si bien, aún sin reglamento, aspectos específicos de la Ley pueden ser directa e inmediatamente implementados, y sin caer en incorporar definiciones que pueden ir en el reglamento, correspondería encuadrar más precisamente el objeto de la legislación. Para dar un ejemplo, la Ley de Economía Popular y Solidaria del Ecuador tiene más de 150 artículos y diez disposiciones transitorias (que señalan acciones durante la transición de un sistema institucional a otro). A pesar de que esa ley incluye al sector cooperativista formal (algo que no se intenta aquí), estimo que en Ecuador al menos unos 40 artículos son referidos al sector de economía popular equivalente al que apunta este proyecto de ley, que se limita a apenas 8 artículos.
  3. En lo referente a la implementación, un problema que puede ser en alguna medida resuelto en la ley es el de la tipificación de los “beneficiarios”: los trabajadores de la Economía Popular. Se definen por su situación social? (desocupados, precarizados, pobres/indigentes...) o por el tipo de actividades que desarrollan ( reciclado, limpieza y mantenimiento de cauces, cuidado personal,...) o por características tecno-económicas (pequeña escala, baja productividad, informalidad jurídica... ) o criterios más generales que al implementarse la ley deberían hacerse operativos? En todo caso, se consideran situaciones coyunturales o estructurales? (esto afecta los criterios de entrada y salida del conjunto de “beneficiarios”)
  4. La definición de la “Economía Popular” que se da en los fundamentos está basada en la coyuntura de emergencia, al igual que en períodos anteriores se hizo con la mal llamada “Economía Social”. Efectivamente la Ley está reconociendo un sector de la economía que ha venido siendo ocultado o considerado un mal resabio del pasado a superar con la modernización de

la economía, sector que emerge ahora con fuerza ante el agravamiento de la emergencia. Pero debe avanzarse admitiendo que no es algo temporal sino que históricamente, y ahora en prospectiva, se trata de un sector que forma parte de la estructura necesaria de la sociedad, que debe ser fortalecido y desarrollado antes que extinguido.

5. La definición de la economía popular debe ser estructural y no para atender a la emergencia, porque lo contrario va creando, en el sector público y por reflejo en la sociedad, esquemas mentales que afectan un correcto tratamiento de la problemática social. Por ejemplo, enfocándola como asistencia a lo no recuperable y no como fuerza productiva a potenciar.
6. En todo caso, ante la disyuntiva entre una ley que pretende construir la realidad o una ley que reconoce (sanciona) las prácticas existentes, la ley debe combinar ambos aspectos y no limitarse al segundo. En tal sentido la respuesta a la emergencia debe estar encuadrada en una estrategia de transformación de la estructura económica.
7. En lo formal, lo anterior se puede salvar definiendo como corresponde la economía popular y focalizando en esta coyuntura en el subsector de trabajadores autogestionados “informales”, extendido al segmento de trabajadores desocupados. Sin embargo, sin una mirada adecuada a la heterogeneidad de la economía popular y a las condiciones necesarias para lograr sinergia y dinamismo, la iniciativa puede desperdiciar una oportunidad de superar una calificación moralista del sector. Esto reviste gravedad dado el peso del Estado en marcar los límites de lo posible con sus definiciones programáticas.
8. En todo caso, la definición debe corresponder al reconocimiento de una economía mixta con tres sectores y lógicas: la *economía pública* (instancias jurídico-administrativas del Estado) cuyo sentido debe ser el bien común, la *economía empresarial* (empresas) cuyo sentido es la ganancia y la acumulación de capital, la *economía popular* (unidades domésticas y sus extensiones) cuyo sentido es la reproducción de la vida de sus miembros en las mejores condiciones posibles.
9. Desde esta perspectiva, la economía popular es *la economía de los trabajadores*, sean estos asalariados formales o informales, trabajadores que participan en el mercado por cuenta propia, individuales o asociados, así como otras formas no mercantiles de trabajo, como es el caso de los trabajos comunitarios o domésticos (economía del cuidado, etc.). Para dar un ejemplo, en el caso de la categoría que más cuesta comprender, la del trabajo doméstico de reproducción, al otorgar a las personas a cargo de hogares derechos jubilatorios con amplias moratorias y acceso a sistemas de seguridad social, se está reconociendo que su trabajo es equivalente a los trabajos mercantiles “formales”.
10. Fortalecer a la economía popular, incluso si en el caso de esta ley se limita al trabajo mercantil autogestionado, implica impulsar ya desde la ley misma el fomento de formas solidarias, en el sentido de incentivar la cooperación y el armado de conjuntos orgánicos de producción, bajo la forma de cooperativas, de redes, o comunitarias, especialmente de base territorial. Puede argumentarse que esto corresponde al momento final de la implementación, pero es importante que la ley marque aspectos decisivos

que hacen la diferencia entre el mero alivio y la construcción de una economía dinámica que produce lazos sociales virtuosos.

11. El momento actual y sus tendencias previsibles anticipan una “economía de guerra” cuyo significado afirma la importancia de la autosuficiencia, de la autarquía para sostenerse en una larga resistencia y confrontación con las fuerzas del mercado global a las que se ha abierto el país. Eso también lleva a dar su debido lugar a la producción para el autoconsumo y la conformación de conjuntos de base territorial que organizan y planifican hasta donde sea posible la conjunción de recursos y necesidades sin mediar por el mercado.
12. En cualquier caso, a diferencia de la implementación de los programas de “economía social” en los gobiernos anteriores, es preciso tener instancias de planificación participativa y no dejar al mercado darwiniano definir cuál debe ser la estructura de las actividades de la economía popular (el remanido ejemplo de los veinte emprendimientos panaderos inviables en el mismo barrio). Pensar y actuar a nivel meso-socio-económico es fundamental, superando la visión de los micro emprendimientos individuales, así sean cooperativas.
13. Ante la corriente neoliberal que privilegia las formas empresariales capitalistas y ve la cuestión de la exclusión como un problema a atender con políticas paliativas y no de desarrollo, la constitución y reconocimiento del sujeto social de la ley es fundamental (siempre lo fue, sin ser comprendido o siendo convenientemente eludido) como actor en el proceso de co-construcción y co-gestión de las políticas dirigidas al sector. Habiendo ya mención a su papel en el proyecto, esto podría ser ampliado.
14. La economía no es solo un problema de dinero y cómo acceder a él mediante alguna forma de trabajo, sino que tiene dimensiones culturales que hacen a las representaciones sociales de la EP. Esto tanto respecto a la autopercepción de sus actores como a cómo los ve el resto de la sociedad y la misma burocracia estatal. La estigmatización de buena parte de la economía popular es un factor a no descuidar y desestructurar ese imaginario es tan importante como facilitar acceso a recursos. La economía no es solo materialidad, es también cultura, valores, simbolismos.
15. Aquí se hace evidente una contradicción que no puede tomarse como la fundamental pero que es significativa: buena parte de los sectores medios que, como trabajadores, son parte de la economía popular, desprecian a los que están hoy en situación de pobreza. Desarrollar las formas solidarias de la economía popular requiere una correcta percepción de las posiciones objetivas en la economía. Resaltar el papel positivo y creativo de la economía popular y su necesario rol en un proyecto de desarrollo de la economía nacional, puede ser una función del texto mismo de la ley o de sus considerandos o fundamentos. No sólo estamos ante un problema de justicia social sino de incapacidad para ver cómo funciona realmente la economía, cómo se constituyen sus sujetos y cuáles son sus recursos actuales y potenciales.
16. La afirmación del sector de economía popular requiere un haz integral de políticas sectoriales, lo que implica una coordinación de políticas de empleo, de educación, tecnológicas, de vivienda, salud, infraestructura, comercio exterior, impositivas, etc., lo que puede institucionalizarse

creando un espacio de coordinación interministerial específico para definir políticas para este sector. En su contrapartida social deberían participar también representantes de las instituciones universitarias y de las redes ya existentes de economía social y solidaria.

17. Un problema a resolver, que al menos puede indicarse en la Ley, es la relación entre los subsectores de trabajadores asalariados, los cooperativistas y los trabajadores autogestionados en los que se focaliza esta ley. Eso tiene una expresión organizativa en las organizaciones tradicionales o posibles: la CTEP, los sindicatos, el movimiento cooperativo, organizaciones de trabajadoras del hogar, movimientos mutualistas y redes de ayuda mutua, actores de las finanzas solidarias, etc. Por eso es tan importante que los gestos de acercamiento con los sindicatos se concreten en acciones y cambios de perspectiva no oportunistas.
18. Un problema recurrente es pensar que con un subsidio de ingreso, ya sea que tome la forma de salario social u otra, se puede resolver la sostenibilidad de los emprendimientos de la economía popular. Sin recursos productivos (como mostró el programa Manos a la Obra antecedente) tales como un equipamiento inicial, acceso a tierra rural y suelo urbano con una redefinición de las normas de gestión del espacio público, finanzas solidarias, centros tecnológicos orientados a las necesidades de estas actividades, etc. no será posible lograr un sector productivo sostenible y capaz de competir en el mercado.
19. Al respecto, este sector no puede subsistir sin una política de mercados protegidos (lo que indudablemente también requiere parte de la industria nacional) y esto debería estar indicado en la ley. Desde las compras orientadas del Estado hasta el control de las importaciones ruinosas, pasando por la presión para que las bocas de distribución concentradas incorporen productos de la economía popular o el apoyo a la organización de ferias inclusivas, hay una gran variedad de medidas que ya han sido probadas y pueden enunciarse desde la misma Ley.
20. Hay problemas prácticos que deberían ser anticipados al menos para que la ley sea operacionalizable y por tanto factible de ser implementada. Por ejemplo: cómo se determinarán y conjugarán las acciones propuestas, dirigidas a la creación de un millón de puestos de trabajo y la definición del salario social? Se trata de nuevas actividades y emprendimientos o de reconocer actividades que ya se vienen realizando en condiciones precarias y otorgarles un complemento de ingresos para aproximarse al SMVyM? Los criterios de elegibilidad se aplican a individuos o a unidades domésticas? (ejemplo: si un trabajador precario o desocupado pertenece a una familia cuyos miembros tienen en conjunto ingresos superiores a la línea de pobreza familiar, cómo se procede?)

Cabe subrayar que nada de lo dicho pretende demorar en nombre de lo óptimo una iniciativa que ya puede ser buena y tal vez requiere auto limitarse para “pasar” y convertirse en un inicio de mandato al Estado. Este cálculo político supera lo que podemos conocer. Sin embargo, la probable revisión del proyecto en su procesamiento puede incorporar algunas de estas consideraciones.

José Luis Coraggio, 10 de octubre 2016.