

# Empresas de la economía solidaria y trabajadores y trabajadoras de la economía popular

## CONVERGENCIAS Y POLÍTICA PÚBLICA

CARLOS CÉSAR BASAÑES<sup>1</sup>

### Resumen

*A partir de la necesidad de construir consensos académicos y políticos sobre los conceptos de economía social, solidaria, cooperativa, popular, autogestionaria, etc., en este trabajo buscamos avanzar sobre dos de ellos: economía solidaria y economía popular.*

*Se propone que estos conceptos son fundamento de una política dirigida a promover la democratización de la economía y la defensa del trabajo decente.*

*Palabras clave: cooperativas, cooperativismo, economía solidaria, economía popular*

---

### Resumo

*Empresas da Economia Solidária e Trabalhadores e Trabalhadoras da Economia Popular: Convergências e Políticas Públicas.*

*A partir da necessidade de construir consensos acadêmicos e políticos sobre os conceitos da economia social, solidária, cooperativa, popular, autogerada, etc., procuramos, neste trabalho, avançar sobre dois desses conceitos: A Economia Solidária e a Economia Popular.*

---

<sup>1</sup> Gerente de la Confederación de Cooperativas de la República Argentina. Consultor sobre cooperativas agropecuarias del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Correo electrónico: gerencia@cooperar.coop.

*O objetivo é que esses conceitos sejam o fundamento de uma política voltada para a promoção de uma economia democrática e para defesa do trabalho decente.*

**Palavras-chave:** cooperativas, cooperativismo, economia solidária, economia popular

---

Abstract

***Solidarity economy companies and popular economy workers: Convergence and public policy***

*Based on the need to build academic and political consensus about the concepts of social, solidarity, co-operative, popular, and self-managed economy, among others, this work intends to cover two of them: social economy and solidarity economy.*

*It is hereby proposed that these notions are the basis of a policy aimed at promoting the democratization of the economy and the defense of decent work.*

**Keywords:** co-operatives, co-operativism, solidarity economy, popular economy

---

## EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Cooperar,<sup>2</sup> en su documento “Aportes para una Plan Nacional de Desarrollo”, propone definir como “empresa de la economía solidaria” a aquella empresa de carácter asociativo que adopta modos de organización donde existe preeminencia de las personas sobre el capital, autonomía y democracia en la gestión, y prioridad de servicios a sus miembros y a la comunidad por encima de la consecución de beneficios”.

La definición propuesta está en línea, por ejemplo, con el concepto de economía social del Comité Económico y Social Europeo, que la define como:

El conjunto de empresas privadas formalmente organizadas, con autonomía de decisión y libertad de membresía, creadas para satisfacer las necesidades de sus miembros a través del mercado mediante la producción de bienes y la provisión de servicios, seguro y finanza, donde la toma de decisiones y cualquier distribución de las ganancias o excedentes entre los miembros no están vinculadas directamente al capital o las cuotas aportadas por cada miembro, cada uno de los cuales tiene un voto. La Economía Social también incluye a las organizaciones privadas formalmente organizadas con autonomía de decisión y libertad de membresía que producen servicios no mercantiles para las familias y de cuyos excedentes, si existen, no pueden apropiarse los agentes económicos que las crean, controlan y financian.<sup>3</sup>

Este tipo de definición busca identificar algunos modelos de organización empresa-

rial, para luego poder justificar políticas dirigidas a promover dichos modelos. Así como se define a las pymes para diferenciarlas de las grandes empresas –y así luego poder justificar políticas específicas–, de igual manera proponemos hablar de empresas de la economía solidaria para luego poder también justificar políticas específicas.

Si bien la principal referencia en nuestro país de este tipo de modelos de organización empresarial son las cooperativas y las mutuales, en el documento de Cooperar se mencionan otras posibilidades que podrían considerarse parte de la economía solidaria, a saber:

- Asociaciones civiles gestionadas democráticamente que administren espacios para la comercialización e intercambio de los productos y servicios de sus asociados y asociadas, como por ejemplo ferias francas, mercados de la economía social, mercados de trueque, etc.
- Grupos precooperativos o premutuales, entendidos como grupos asociativos con modos de organización asimilables a cooperativas y mutuales, y que eventualmente puedan constituirse como tales (por ejemplo, sociedades de la sección IV de la Ley N° 19.550, con rasgos cooperativos).
- Sociedades comerciales con mayoría accionaria en propiedad de sus trabajadores y trabajadoras, o controladas por cooperativas o mutuales.
- Cualquier otro tipo de iniciativa asociativa que, por su objeto, su membresía y su gestión democrática, sea convergente con la definición de empresa de la economía solidaria.

## ¿POR QUÉ PROMOVER A LAS EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA?

Para que el debate sobre la economía solidaria se traduzca en políticas públicas debe avanzarse en tres dimensiones: a) el reconocimiento legal

<sup>2</sup> Confederación Cooperativa de la República Argentina. Constituida en 1962, integra a 74 organizaciones del cooperativismo, incluyendo federaciones de todas las provincias y sectores. Está integrada a la Alianza Cooperativa Internacional, organismo internacional del cual hoy ejerce la presidencia.

<sup>3</sup> CIRIEC (2012), 23.

de la economía solidaria, b) la justificación política de la necesidad de promoverla, y c) los objetivos de esta promoción.

El reconocimiento requiere una ley que la defina por comprensión y por extensión (es decir, que haga mención a las cooperativas y mutuales), y que además defina el mecanismo institucional para identificar a otras empresas de la economía solidaria como tales.

La justificación política, esto es, el por qué el Estado debería promover especialmente la economía solidaria, puede ser muy variada. En el caso del documento de Cooperar, se fundamenta en la democracia económica.

Allí se dice:

La concentración del poder económico, que se traduce en pocas empresas controlando la producción de bienes y servicios con el objetivo principal de maximizar ganancias, provoca exclusión de personas y de territorios, distorsión en los mercados, falta de condiciones para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional –incluyendo los reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– y para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas en 2015.<sup>4</sup>

Para enfrentar la concentración económica, uno de los caminos es la promoción de la economía solidaria como parte de una estrategia para democratizar la economía. Esto incluye dos ideas que resultan confluentes, y que Cooperar explica de la siguiente manera:

Por un lado, contar con empresas donde los asociados en calidad de consumidores, o de usuarios, o de trabajadores, o de pequeños productores, deciden democráticamente qué

y cómo se produce, qué se consume, en qué se invierte, etc. Y por otro lado, por democracia económica se entiende también el derecho a acceder en condiciones de equidad a los recursos, bienes y servicios. Ambas ideas resultan confluentes en tanto se entiende que las empresas de la economía solidaria son un medio eficaz para facilitar el acceso a dichos servicios en condiciones de equidad.<sup>5</sup>

Desde esta visión, los modelos empresarios de la economía solidaria son los más adecuados para democratizar la economía, esto es, para desconcentrar el poder económico, y así facilitar la provisión de bienes y servicios en condiciones de equidad, con responsabilidad social y compromiso ambiental.

Más allá de la visión que le dé sustento, el punto siguiente es explicitar cuáles son los objetivos específicos que debe procurar la política de promoción de la economía solidaria. En nuestra opinión, en este punto Argentina presenta una grave carencia: no hay una expresión orgánica de objetivos, más allá de las referencias de las leyes de cooperativas y mutuales (que son de carácter muy general), de alguna legislación provincial, o de expresiones puntuales dentro del presupuesto nacional o de los distintos programas de gobierno. Por eso, en nuestra opinión, necesitamos una ley de promoción de la economía solidaria que haga explícitos objetivos como los siguientes:

a) Ampliar y consolidar las empresas de la economía solidaria en todos los sectores y distritos, como forma de promover la democratización de la economía entendida como la gestión democrática de las empresas y el acceso en condiciones de equidad a los recursos, bienes y servicios que requieren los y las habitantes de la Nación Argentina.

<sup>4</sup> Cooperar (2019).

<sup>5</sup> Ídem.

Los modelos empresarios de la economía solidaria son los más adecuados para democratizar la economía, esto es, para desconcentrar el poder económico, y así facilitar la provisión de bienes y servicios en condiciones de equidad, con responsabilidad social y compromiso ambiental. Argentina presenta una grave carencia: no hay una expresión orgánica de objetivos, más allá de las referencias de las leyes de cooperativas y mutuales de alguna legislación provincial, o de expresiones puntuales dentro del presupuesto nacional o de los distintos programas de gobierno.

Por eso, en nuestra opinión, necesitamos una ley de promoción de la economía solidaria.

b) Promover la organización de empresas de la economía solidaria por parte de consumidores y consumidoras, usuarios y usuarias de los distintos bienes y servicios como forma de estimular el consumo responsable, el consumo saludable, el cuidado del ambiente, la defensa de los derechos del consumidor, la reducción de los costos de comercialización, el trabajo decente, y como forma de evitar las prácticas monopólicas en los mercados de bienes de consumo. Esto incluye la promoción de cooperativas de consumo o con secciones de consumo, cooperativas de servicios públicos, proveedurías mutuales e iniciativas afines.

c) Promover organizaciones de ahorro y crédito de la economía solidaria, como forma de impulsar que el ahorro local se traduzca

en financiamiento para el desarrollo local, de fomentar el desarrollo de servicios financieros en todo el territorio nacional, de evitar abusos que perjudiquen a los usuarios de servicios financieros y el comportamiento especulativo del capital financiero en detrimento del desarrollo económico. Esto incluye el desarrollo de bancos cooperativos, cajas de crédito cooperativas en el marco de la Ley N° 21.526 o de aquella que la reemplace, cooperativas de crédito, servicios de ayuda económica mutual, organizaciones de micro o mezo finanzas de carácter asociativo, y similares.

d) Promover la organización solidaria de las familias que requieren vivienda, con el objetivo de reducir costos de construcción, fomentar viviendas acordes a las necesidades y preferencias de las familias, y evitar la especulación inmobiliaria. Esto incluye la promoción de cooperativas de vivienda, mutuales con reglamentos de vivienda y afines.

e) Promover la organización cooperativa de los productores agropecuarios, como medio para garantizar la transparencia de los mercados de productos y de insumos, y el impulso de proyectos de agregado de valor vinculados al desarrollo local.

f) Promover la organización de cooperativas de trabajo, como forma solidaria de crear y sostener puestos de trabajo decente y fortalecer la defensa de los derechos del trabajador a partir de la creación de empresas donde éstos controlan los medios de producción y construyen en forma autónoma y participativa las condiciones y medio ambiente de trabajo.

g) Promover la organización de cooperativas de servicios públicos, como forma de garantizar el acceso a los servicios esenciales en condiciones de equidad, incluyendo el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para de esta manera faci-

litar el desarrollo local a partir de la participación de la comunidad.

h) Promover el asociativismo de artesanos y artesanas, de profesionales, de micro y pequeños empresarios y empresarias a través de empresas de la economía solidaria que faciliten su acceso a todos los servicios necesarios para su desarrollo económico y profesional.

i) Promover la consolidación y desarrollo de empresas solidarias que brinden servicios de salud, seguro, turismo y en general todos aquellos servicios sociales que se requieren para el desarrollo sostenible, de modo de garantizar la presencia de una lógica empresaria sustentada en las necesidades de la comunidad y no en la retribución al capital.

j) Promover la democratización de la palabra a partir de la organización de medios de comunicación en todos sus formatos (gráfica, radio, televisión, multimedia) gestionados por empresas de la economía solidaria. Ello incluye tanto medios gestionados democráticamente por sus trabajadores, como medios gestionados por la comunidad, a través de mutuales, cooperativas y otras formas asociativas de gobernanza democrática.

k) Promover la igualdad de género, parte constitutiva de todo programa de democratización en todas las áreas, a partir del empoderamiento de las mujeres a través de la organización de cooperativas, mutuales u otras empresas de la economía solidaria.

l) Promover servicios de cuidado a las personas en condiciones de vulnerabilidad, a partir de la organización cooperativa de sus trabajadores, o de cooperativas o mutuales de servicios, como herramienta para la inclusión social, para la distribución equitativa de trabajo de cuidado en términos de género, y para la satisfacción del derecho al cuidado.

m) Promover la defensa del ambiente, a partir de la organización cooperativa de los recicladores, que son auténticos guardianes del cuidado del planeta. Separar en origen, clasificar y recuperar materiales contribuye al sostenimiento del planeta.

n) Promover la inclusión social de las personas en contexto de encierro, a través de empresas cooperativas creadas por detenidos y liberados y sus familias.

o) Impulsar la educación cooperativa y mutual, en los términos del artículo 90 de la Ley Nacional de Educación.

## TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA POPULAR

El concepto propuesto de economía solidaria dialoga con el de economía popular al que se hace referencia en la Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular N° 27.345.

Así como en el caso de la economía solidaria hablamos de “modelos de organización empresarial”, en el caso de la economía popular tenemos que hablar de “tipos de relaciones de trabajo”.

El artículo primero de la Ley 27.345 establece que su objeto es:

Promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia

social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional.

Si bien la Ley 27.345 se refiere a los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular, no alcanza a dar una definición. Sin embargo, hay una aproximación en sus fundamentos, donde se expresa:

Lo que define a los trabajadores de la economía popular centralmente es que se encuentran inscriptos en relaciones de explotación distintas de las formales o tradicionales. Podemos considerar que los trabajadores de la economía popular están, en primer lugar, por fuera de una relación salarial y en una actividad cuyo trabajo esta socialmente desvalorizado.

Siguiendo esta línea, podría definirse a los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular como aquellas personas cuya relación de trabajo está por fuera de las relaciones asalariadas, incluyendo el trabajo cuentapropista, el trabajo asociado (propio de las cooperativas de trabajo), el trabajo familiar, y en general cualquier relación de trabajo de carácter asociativo no asalariado.

Más allá de la definición que se adopte, el eje del reconocimiento está orientado a responder al objetivo que muy claramente establece el artículo 2 de la ley que hemos citado. De lo que se trata, en definitiva, es de garantizar los derechos de aquellos trabajadores y aquellas trabajadoras que, por no ser asalariados o asalariadas, no están amparados y amparadas en la legislación laboral y la protección previsional.

## ECONOMÍA SOLIDARIA, ECONOMÍA POPULAR Y POLÍTICA PÚBLICA

Como se desprende de lo dicho hasta ahora, nuestra propuesta es que la política y la academia reconozcan dos conceptos que son distintos pero complementarios:

- Las empresas de la economía solidaria, como modelos empresarios apropiados para democratizar la economía, y por lo tanto para garantizar el desarrollo sostenible.
- Los trabajadores/as de la economía popular, como sujetos de política pública para garantizar sus derechos laborales y previsionales, y promover su inclusión social y económica.

Hay convergencia de ambos conceptos cuando los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular adoptan algunos de los modelos empresariales de la economía solidaria, muy particularmente el modelo de la cooperativa de trabajo, pero no exclusivamente.

La referencia primaria para la promoción de la economía solidaria debería ser el INAES,<sup>6</sup> como autoridad de aplicación de las leyes de cooperativas y de mutuales, a lo que podrían agregarse, en los aspectos exclusivamente promocionales, otros modelos de organización que cumplan con la definición de economía solidaria.

La referencia primaria para la defensa del trabajador de la economía popular debería ser el Ministerio de Trabajo, en tanto máxima autoridad del Poder Ejecutivo que debe velar por los derechos del trabajador.

Sin embargo, ni la promoción de las empresas de la economía solidaria ni la defensa de los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular pueden limitarse a las responsabilidades y funciones del INAES y del Ministerio de Trabajo.

Por ejemplo, la promoción de las cooperativas agropecuarias debe ser responsabilidad primaria del Ministerio de Agricultura, a los efectos

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, dependiente del Ministerio del Desarrollo Social.

Ni la promoción de las empresas de la economía solidaria ni la defensa de los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular pueden limitarse a las responsabilidades y funciones del INAES y del Ministerio de Trabajo.

tos de garantizar un desarrollo rural equilibrado, transparencia en los mercados, agregado de valor en el territorio, etc. Y también debería ser responsabilidad del Ministerio de Agricultura garantizar condiciones de trabajo decente para los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular en la actividad rural, en particular el trabajo de los agricultores familiares.

Ambos objetivos, la promoción de las empresas de la economía solidaria y la promoción del trabajo decente para los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular, son objetivos transversales a toda la política pública.

De igual manera, ambos objetivos requieren esfuerzos convergentes. Por ejemplo, el reconocimiento del trabajo asociado propio de las cooperativas de trabajo en el marco del derecho laboral debería ser uno de los principales objetivos en el marco de la defensa de los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular.

De cara a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo, en nuestra opinión resulta central construir una política integral, de carácter federal, para la promoción de la economía solidaria, como camino de democratización de la economía. Esta política, que tiene como sujeto a un conjunto amplio y heterogéneo de actores sociales, debe ser convergente con el objetivo de defensa de los derechos del trabajador y la trabajadora de la economía popular, a través de la promoción de empresas de la economía solidaria como camino de organización, empoderamiento y desarrollo de estos trabajadores.

---

## BIBLIOGRAFÍA

CIRIEC - Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. "La economía social en la Unión Europea". Unión Europea: Comité Económico y Social Europeo, 2012. Disponible en <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf> última fecha de acceso: 2 de octubre de 2019.

Cooperar. "Aportes para una Plan Nacional de Desarrollo". Buenos Aires: Cooperar, 2019.

### Leyes

Ley de Emergencia Pública N° 27.345. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm> última fecha de acceso: 2 de octubre de 2019.

---