

La Economía Social y Solidaria en el contexto de las políticas de austeridad

The Social and Solidarity Economy in a context of austerity

Fernando Ampudia de Haro¹

fernando.ampudia@universidadeuropeia.pt

Resumen. El objetivo del artículo es analizar la visión que, en Portugal, transmite el poder político sobre la Economía Social y Solidaria. Esta visión se considera indisoluble de un contexto general de crisis y del sentido otorgado a las políticas públicas impulsadas por el gobierno de la coalición PSD-CDS en su ejecución de un programa general de ajuste económico-financiero. En función del objetivo definido, el artículo examina críticamente el Programa de Emergencia Social y su presentación pública a cargo del Ministro de Solidaridad y Seguridad Social, el Programa del XIX Gobierno Constitucional de la República Portuguesa, la Carta Común de Balance y Compromiso entre el Gobierno Portugués y el Sector de la Economía Social y efectúa una reflexión general acerca de la promoción del emprendedurismo como una suerte de política pública. A través de ese análisis se constata que la visión de la Economía Social se encuadra en una concepción de la misma como paliativa frente a los fallos del mercado y las carencias del Estado. En el caso de la Economía Solidaria, se asocia a una concepción penalizador-correctora de la informalidad y a un discurso hegemónico sobre el emprendedurismo.

Palabras clave: Economía Social, Economía Solidaria, Economía Informal, emprendedurismo, austeridad.

Abstract. The aim of this paper is to analyze how the Social and Solidarity Economy is perceived in a context of restrictions and economic adjustments imposed by the Financial Assistance Program in Portugal. The approaches on Social and Solidarity Economy are narrowly linked to the public policies developed by the coalition government of PSD-CDS in order to face the social consequences of the financial and economic crisis. In accordance with its goal, this paper proposes a critical analysis focused on a) the Emergency Social Program and its public presentation by the Ministry of Solidarity and Social Security; b) the Government Program elaborated by the 19th Constitutional Government; c) the Common Agreement and Commitment between the Portuguese government and the Social Economy Sector; and d) the hegemonic discourse on entrepreneurship. This analysis shows, on the one hand, how the Social Economy is seen as a palliative for market and state failures and, on the other hand, how the Solidarity Economy is limited by a punishing-corrective view on the informal economy and a dominant discourse focused on the virtues derived from an entrepreneurial attitude.

Keywords: Social Economy, Solidarity Economy, Informal Economy, entrepreneurship, austerity.

¹ Universidade Europeia. Estrada da Correia, 53, 1500-210, Lisboa, Portugal.

Introducción

En Portugal, un país duramente castigado por la crisis financiero-económica iniciada en 2008, sometido al rigor de un programa de asistencia externa (2011-2014) conducido por la popularmente conocida como *Troika* (Fondo Monetario Internacional, FMI; Comisión Europea, CE; Banco Central Europeo, BCE) y bajo el efecto de las llamadas “políticas de austeridad”, los proyectos de Economía Social y Solidaria (ESyS) podrían resultar relevantes como medio de garantizar protección e inclusión a quienes viven al margen de la providencia estatal o del circuito del mercado. Sin embargo, esa potencial relevancia resulta seriamente limitada por la visión que, en este contexto político y económico, se ha transmitido de la ESyS desde los poderes públicos; una visión que oscila entre el paliativo y la secundarización. La visión específica de la Economía Social está recogida en el Programa de Emergencia Social (PES), diseñado y ejecutado por el gobierno portugués resultado de la coalición PSD (Partido Social Demócrata)/CDS (Centro Democrático Social) (XIX Gobierno Constitucional, 2011-2015), un gobierno, a grandes rasgos, de orientación liberal-conservadora. El PES, encuadrado en el Ministerio de la Solidaridad y Seguridad Social, constituye la piedra angular de la respuesta social a la situación de crisis que vive el país. Por su parte, la visión concreta de la Economía Solidaria puede inferirse del enfoque aplicado por los poderes públicos en su tratamiento de la economía informal, la evasión fiscal y la promoción del emprendedurismo. En síntesis, la concepción que se tiene de la ESyS acaba por materializarse en medidas de política pública: no se trata tan solo de un modo teórico de comprender la realidad económico-social, sino también de llevar la teoría a la práctica.

El propósito de estas páginas es, por lo tanto, analizar la visión específica que se transmite en Portugal de la ESyS en condiciones de austeridad impuestas por un programa de ajuste económico-financiero. Esta visión, obviamente, no puede disociarse de un contexto general de crisis y del sentido otorgado a las políticas públicas impulsadas por el gobierno PSD-CDS. Para satisfacer este propósito me valgo, principalmente, de un análisis crítico del PES (MSSS, 2011), de su presentación a cargo del Ministro de Solidaridad y Seguridad Social, Pedro Mota Soares (2011), del Programa del XIX Gobierno Constitucional de la Re-

pública Portuguesa (PCM, 2011), de la Carta Común de Balance y Compromiso entre el Gobierno Portugués y el Sector de la Economía Social (MSSS, 2013) y de una reflexión general acerca de la promoción del emprendedurismo como una suerte de política pública.

Atendiendo a esto, el artículo presenta en su sección primera una conceptualización operativa de ESyS abierta a las especificidades de cada una de sus componentes. A continuación, se aborda la visión que se proyecta de la Economía Social desde diferentes instancias gubernativas; una visión anclada en la pretensión de paliar las insuficiencias del Estado en materia de protección social a través de las iniciativas del llamado Tercer Sector. La última sección se ocupa, análogamente, de la visión existente sobre la Economía Solidaria, encajonada entre una concepción punitivo-correctora de la informalidad y un discurso hegemónico sobre el emprendedurismo. El artículo se cierra con las correspondientes consideraciones finales a modo de conclusión.

La Economía Social y Solidaria: breve conceptualización

Voy a partir de una definición operativa conjunta de ESyS que permita avanzar en mi exposición. Soy consciente de que existen perspectivas teóricas que establecen distinciones entre Economía Social y Economía Solidaria y sobre ellas me detendré más adelante cuando me ocupe de la cuestión de la informalidad (Roque Amaro, 2009). Con todo, los puntos de convergencia son numerosos, por lo que su conjunción no se antoja forzada para el propósito global del artículo (Namorado, 2009). Explicada la salvedad, centrémonos en las características de la ESyS (Gaiger, 2009; Lavelle y Gaiger, 2009, Defourny, 2009):

(a) Esta se refiere a actividades económicas, de acuerdo con Polanyi (2000), guiadas por la reciprocidad como principio de gobierno. Ello no significa que éste no pueda articularse con otros principios como el mercado, la redistribución o la domesticidad, siempre que estos últimos ocupen una posición secundaria.

(b) Junto a la reciprocidad, estas actividades económicas aparecen asociadas a la cooperación, la autonomía y la gestión democrática.

(c) En sus manifestaciones europeas, tiene como objetivo el combate a la desintegración social provocada por el retroceso/desmantelamiento de los sistemas públicos de protección y el crecimiento del desempleo.

(d) En sus manifestaciones latinoamericanas, el propósito es luchar por la integración social y la creación de garantías de supervivencia para sectores de la población sin acceso al mercado y/o a cualquier sistema de protección estatal.

La Economía Social como paliativo

En Agosto de 2011, el gobierno portugués en la persona del Ministro de Solidaridad y Seguridad Social, Pedro Mota Soares (2011), presentaba su Programa de Emergencia Social (MSSS, 2011). Éste llegaba después de iniciarse el plan de asistencia financiera, un préstamo de 78.000 millones de euros concedido por el FMI, la CE y el BCE a cambio de un ajuste presupuestario de gran envergadura, traducido en un aumento de la presión fiscal, un proceso de depreciación salarial, una reducción del gasto social, una transferencia de riqueza desde el factor trabajo al factor capital y un incremento de la tasa de pobreza y de los niveles de exclusión social (Paes Mamede, 2015).

El plan aparece asociado, de acuerdo con la intervención de Pedro Mota Soares, al esfuerzo de sostenibilidad de las cuentas públicas como vía para generar empleo y crecimiento. Sin embargo, sólo a medio plazo, afirma, llegarán los resultados. Hasta entonces habrá que ofrecer una respuesta a los diferentes problemas que enfrenta la sociedad portuguesa. Pero, ¿cómo se formula esa respuesta?

El plan pretende desarrollar un modelo de innovación social basado en la colaboración entre el sector público y las instituciones particulares de solidaridad social.² El resultado de esta colaboración será la creación de una “almohada social” capaz de amortiguar el efecto de la crisis. Las líneas maestras del acuerdo, ilustradas con las palabras del ministro, quedan definidas del siguiente modo:

(a) La aplicación del plan no implica el aumento de los trámites burocráticos o la complejidad administrativa ni tampoco supone

un incremento de la presencia y grado de intervención del Estado: “No vamos a gastar en burocracia, vamos a invertir en personas. No vamos a crear nuevas estructuras, vamos a rentabilizar las que tenemos”.³

(b) El plan requiere y contempla un aumento de la participación de las instituciones particulares de solidaridad social: “Es un programa que no significa más Estado; significa más IPSS y mejor política social”.

(c) Esa colaboración entre el Estado y las IPSS se materializa en la celebración de contratos de prestación de servicios: “Crear en las instituciones sociales y contractualizar las respuestas”.

(d) Los contratos implicarán, cuando se estime oportuno, la transferencia de equipamientos desde el Estado a las IPSS, que se harán cargo de su gestión: “El Estado no tiene vocación para dirigir”.

(e) El Estado coloca en manos de las IPSS la respuesta efectiva al impacto social de la crisis: “Tenemos la humildad de pedir ayuda a las instituciones que de forma permanente garantizan una respuesta social: las IPSS, las Misericordias⁴ y las Mutuas⁵”.

Estas líneas maestras ya habían quedado definidas en la presentación y discusión del Programa del XIX Gobierno Constitucional en la Asamblea de la República; un programa en el que se recurre y apela abiertamente a la “Economía Social, del subsector solidario, donde se encuadran las Misericordias y las IPSS”, responsable de cerca de 180.000 puestos de trabajo (PCM, 2011, p. 84). Esta Economía Social se entiende como el conjunto de “empresas que desarrollan actividades con un fin social y cuyos excedentes son movilizados para aquellos fines o reinvertidos en la comunidad” (PCM, 2011, p. 89). A través de la Economía Social y con “altos niveles de eficiencia, con elevada calidad y costes menores” además de con una “apuesta por una menor intervención directa del Estado” (PCM, 2011, p. 83) se aspira a solucionar las carencias provocadas por la coyuntura de crisis.

² Las instituciones particulares de solidaridad social (IPSS) son instituciones sin fines lucrativos constituidas por particulares que tienen como misión la acción social en situaciones de fragilidad, carencia y exclusión. Esa acción social se concreta en actividades de apoyo a la infancia, las familias, la vejez, la deficiencia física y psíquica, la salud o la educación. En cualquier caso, la ejecución y administración de esas actividades excluyen siempre al Estado o a cualquier organismo municipal.

³ Todas las traducciones de citas a partir del portugués original que constan en el artículo son de la responsabilidad del autor.

⁴ Las Santas Casas de la Misericordia son instituciones radicadas en la sociedad civil que desarrollan labores de acción social (ver nota 1) inspiradas en la doctrina de la Iglesia católica.

⁵ Una mutua (“mutualidade” en el portugués original) es una asociación que funciona como sistema de auxilio y ayuda recíproca entre sus asociados en dominios relacionados con la protección, la seguridad social y la salud.

El espacio reservado para las iniciativas de Economía Social es el denominado Tercer Sector (PCM, 2011, p. 84). El término no es neutral y revela una comprensión específica del alcance y significado atribuidos a la Economía Social: si se habla de un Tercer Sector, es porque existen un primero y un segundo.

El Primer Sector se identifica con el mundo privado capitalista. El Segundo, con el Estado. El Tercer Sector, por descarte, incluye todo cuanto no halla cobijo en los dos primeros: actividades voluntarias/caritativas/filántricas sin ánimo de lucro con una finalidad de atención/ayuda/capacitación de sectores sociales que presentan carencias materiales/ambientales/culturales (Sajardo Moreno y Chaves, 2006). Su existencia se explicaría por la presencia de fallos en la afectación de recursos por parte del mercado o en su redistribución por parte del Estado (Adaman y Madra, 2002; Sajardo Moreno y Chaves, 2006, p. 99-100). En lo que toca al Estado, su oferta de bienes/servicios públicos se orienta en función de las preferencias del votante/elector mediano. Esto impide que, por exceso o defecto, sean atendidas, en calidad o cantidad, las preferencias de otros ciudadanos. Aquí entra en juego el Tercer Sector atendiendo a aquellas preferencias a las que el Estado no da respuesta. Actúa, pues, como un paliativo de los fallos de la redistribución estatal.

En lo que toca al mercado, difícilmente el sector privado capitalista se adentrará en las actividades que caracterizan al Tercer Sector: su no orientación a los beneficios, la baja o nula rentabilidad económica y los problemas originados por la lógica *free-rider* en la producción de bienes colectivos son poderosos desincentivos para iniciativas que tengan como mira esencial el lucro. Estas dificultades traducen el problema de fondo que se plantea con la producción de este tipo de bienes/servicios desde una óptica mercantil: para maximizar la utilidad, existen ventajas en el aprovechamiento de la asimetría informativa entre el productor/suministrador y el beneficiario/usuario. Este último siempre podrá desconfiar de la calidad/cantidad de los bienes/servicios que le son ofertados ante la sospecha de que quien los produce/ofrece obtiene un beneficio monetario con ello. Se trata, en general, de un problema de confianza y, en particular, de la coherencia atribuida a la secuencia precio-cantidad-calidad; coherencia socavada por la introducción de la lógica mercantil. Una vez que el Tercer Sector no posee ánimo de lucro, la

oferta de aquellos bienes/servicios a través del mismo puede restaurar la confianza desapareciendo el miedo a ser engañado o explotado.

En síntesis, el Tercer Sector (a) funciona como un elemento compensador de las carencias estatales o del desinterés del mercado; (b) promueve el bienestar colectivo cuando no es posible o deseable para el Estado; (c) resuelve los problemas de asimetría informativa, carácter incompleto del contrato, riesgo moral y desconfianza ligados a la lógica mercantil; y (d) es la única opción disponible cuando no se puede contar con los dos primeros sectores.

La declaración de intenciones y la motivación del PES encajan en la lógica explicativa de los fallos de redistribución del Estado: la Economía Social es aquí un recurso paliativo que atiende a cuanto la acción estatal no puede o no desea atender. De esta forma, se la encasilla en un papel que desvirtúa una parte significativa de sus propuestas y razón de ser:

(a) Se inscribe en una lógica de asistencia contractualizada que erosiona su lógica emancipadora.

(b) Acentúa su dependencia financiera del Estado y subordina sus iniciativas a la posibilidad de obtener contratos estatales.

(c) Contribuye indirectamente al desarrollo de políticas públicas parciales e insuficientes en la resolución de los problemas que las medidas de austeridad han creado o agudizado.

Este modelo de acción social es la contrapartida de la reducción de las prestaciones sociales. Como apunta el exhaustivo estudio de Joaquim (2015), en condiciones de políticas de austeridad de inspiración neoliberal, el gobierno portugués se decanta por el desmantelamiento del sistema de bienestar acompañado de transferencias y contratos al sector privado como garante de la protección de las poblaciones.

Fronteras y obstáculos de la Economía Solidaria

La Economía Social conforma en Portugal un sector de actividad esencialmente formal e institucionalizada, esto es, no conlleva soluciones económicas informales. Como prueba de esa institucionalización basta ver quiénes son los firmantes y protagonistas de la Carta Común de Balance y Compromiso del Sector de la Economía Social (MSSS, 2013): del lado estatal, el Ministro de la Solidaridad y la Seguridad Social y su Secretario de Estado, el Presidente del Instituto de la Seguridad Social, el Director General de la Seguridad Social y

el Director del Gabinete de Estrategia y Planificación; del lado de la Economía Social, el Presidente de la Unión de Misericordias Portuguesas y el Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones de Solidaridad.

La Economía Solidaria, por el contrario, no goza de ese grado de institucionalización y su relación con la informalidad es bastante más compleja. En este caso, hablamos de asociaciones de naturaleza productiva que funcionan como opción alternativa al desempleo, al bajo poder adquisitivo y a situaciones de exclusión o de marginalización del mercado de trabajo. Tales asociaciones están regidas por principios de autogestión, cooperación, participación democrática y autosostenibilidad (Hespanha, 2009; Hespanha *et al.*, 2015). Sin embargo, sus posibilidades de desarrollo no dependen apenas del vigor o del acierto de sus iniciativas. El contexto político-económico constituye un obstáculo en un doble sentido. Por un lado, la Economía Solidaria contradice de alguna manera el discurso hegemónico protagonizado por el emprendedurismo y el crecimiento. Por otro, debe gestionar una relación compleja con la informalidad, aspecto este artificialmente simplificado por los poderes públicos en nombre de la fiscalidad y la lucha contra el fraude.

En lo que toca a ese discurso hegemónico, el imaginario cultural contra el que se construye la Economía Solidaria está firmemente arraigado y objetivado. Tal imaginario pivota alrededor de lógicas que ensalzan la condición de propietario, el valor indiscutible del crecimiento y la integración europea como sinónimo de desarrollo (Hespanha, 2009). Simultáneamente, se activa todo un discurso general acerca del emprendedurismo enarbolado como solución al problema de la falta de empleo. Y con el emprendedurismo llega todo un aparato conceptual relacionado con la resiliencia, la competitividad, la iniciativa y la autonomía. Hablamos, por lo tanto, de un emprendedurismo de la oportunidad (Hespanha, 2009, 2010), que es dominante y que, a resultas de ello, monopoliza el espacio mediático y político (Fernandes, 2013). Esta versión dominante se basa en la creación de valor/maximización del lucro mediante la detección de ocasiones y oportunidades de negocio, con la consiguiente importancia atribuida a la innovación, a las herramientas tradicionales del mundo de la gestión y a la apetencia por la incertidumbre y el riesgo. Su monopolización del espacio mediático y político se traduce en múltiples iniciativas: el Programa Estratégico

para el Emprendedurismo y la Innovación del Gobierno de Portugal, con sus concreciones particulares (el Pasaporte para Emprendedurismo, la Red Nacional de Mentores, el Programa de Ignición Portugal Ventures, la Agenda Portugal Digital); el Proyecto Nacional de Educación para el Emprendedurismo, que prevé la inclusión del emprendedurismo en el currículo escolar; el extinto Programa Impulso Joven y la frecuente organización de conferencias, eventos, congresos, encuentros, talleres y jornadas tanto académicas como de corte más profesional.

Mas la Economía Solidaria representa un tipo de emprendedurismo diferente, un emprendedurismo de la necesidad (Hespanha, 2009). Se refiere, pues, al desarrollo del autoempleo en un sentido cooperativo, autogestionado y crítico. Que sea crítico resulta fundamental, ya que lo que está en juego no es un modelo de readaptación virtuosa del capitalismo, despojado de sus manifestaciones negativas, y sí una tentativa de superación del mismo. No es, en consecuencia, una modalidad de emprendedurismo social, variante bien aceptada y promovida desde los poderes públicos y, sobre todo, identificada con aquella readaptación virtuosa del sistema capitalista. El emprendedurismo social designa realidades diferentes que parten de la presencia de organizaciones lucrativas en el ámbito social, pasan por la posibilidad del lucro en las organizaciones sociales y llegan a la integración de lo social – en formato de responsabilidad social corporativa – en las empresas. En el fondo, se trata de aplicar los valores del emprendedurismo de la oportunidad al campo de la acción social sin atacar directamente las raíces socioeconómicas de los problemas (Hespanha *et al.*, 2015).

Frente al imperativo de la oportunidad, los proyectos de Economía Solidaria se centran en sectores habitualmente poco innovadores, otorgan prioridad a la reproducción de la actividad frente a la consecución de beneficios, anteponen la seguridad a la asunción de riesgos y emplean un conjunto variado de recursos ajenos a la lógica del mercado, esto es, recursos propios de las redes de proximidad (vecinos, amigos) o del espacio doméstico (familia). En definitiva, una modalidad de emprendedurismo ausente de los discursos y visiones dominantes sobre el fenómeno y poco atractivo para ser movilizado partidariamente.

Decíamos anteriormente que el segundo de los obstáculos para el desarrollo de la Econo-

mía Solidaria es su compleja y ambivalente relación con la informalidad. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005, p. 7), la Economía Informal se refiere al conjunto de actividades económicas no incluidas en disposiciones formales, bien en virtud de la ley, bien en virtud de la práctica. Ello supone que tales actividades operan al margen de la legalidad sin que por eso sean necesariamente ilegales: las más de las ocasiones, se trata de actividades desarrolladas por pequeñas unidades de producción en las que no existe una distinción clara y tajante entre los factores productivos. El objetivo de las mismas es la obtención de ingresos complementarios o el autoempleo. Operar al margen de la ley significa que no se tributa y que no se observan normas y reglamentos por ser desproporcionados, inadecuados, gravosos, desajustados o por imponer obligaciones no soportables. Es importante no confundir esto con prácticas económicas criminales: en este caso, la violación de la legalidad es la condición esencial que hace posible su desarrollo.

En el caso que nos ocupa, la lucha contra la informalidad forma parte de las medidas generales implementadas por el gobierno PSD-CDS en la lucha contra el fraude y como medio para aumentar la recaudación fiscal. El programa del XIX Gobierno Constitucional anticipaba un abanico de medidas que apuntaban en esta dirección: reducción de las deducciones fiscales, reducción de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, aumento del IVA, obligatoriedad de solicitar factura y el aumento de la presión fiscal. De este enfoque, insisto, encuadrado en la temática del fraude y en la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, se infiere una concepción de la informalidad que puede caracterizarse con arreglo a los siguientes puntos:

(a) Se asume que la Economía Informal promueve la insolidaridad contributiva. Las actividades informales no pagan impuestos, lo que provoca la erosión de la base tributaria y la consiguiente dificultad de financiación del Estado.

(b) Se asume que la Economía Informal fomenta la inequidad contributiva. Paradójicamente, los ciudadanos cumplidores serán sobrecargados con más impuestos para compensar aquella erosión provocada por los incumplidores.

(c) Se asume que la Economía Informal altera las condiciones de competencia. En el dominio de la informalidad, los productos/servi-

cios resultan teóricamente más competitivos que sus homólogos formales al no incluir en la formación de su precio la carga fiscal o los costes administrativos. Se introducen de esta forma elementos distorsionadores que impedirían una afectación eficiente de recursos por parte del mercado. Por añadidura, la competencia desleal también aumenta el riesgo de que pequeñas y medianas empresas creadoras de empleo puedan desaparecer.

(d) Se asume que la Economía Informal genera un ambiente de baja ejemplaridad cívica. La insolidaridad y la inequidad contributiva transmiten a la ciudadanía la idea de que todo es válido en nombre de la ganancia económica.

(e) Se asume que la Economía Informal reduce la dimensión de la Economía Oficial. Su presencia, no mensurable dada su falta de registro, provoca que los indicadores oficiales de empleo, crecimiento o que el propio PIB no transmitan una imagen real de una determinada economía.

Esta visión corrector-penalizadora de la Economía Informal crea las condiciones de secundarización para aquellas iniciativas de Economía Solidaria que se sitúan total o parcialmente en la informalidad. La formalización de todas las actividades económicas se convierte en una suerte de imperativo para las autoridades administrativas con el consiguiente riesgo de tomar la parte por el todo o, si se quiere y de un modo más gráfico, con el peligro de arrojar juntos por el desagüe el bebé y el agua sucia del baño.

El espacio de la informalidad constituye una fuente esencial de ingresos y satisfacción de necesidades en contextos de desempleo, subempleo, pobreza y exclusión social. Es, por lo tanto, un espacio fecundo para el surgimiento de iniciativas de Economía Solidaria. Lo central aquí no es escapar a la ley, evadir impuestos o no querer regularizarse. De hecho, las evidencias empíricas apuntan en una dirección diferente: los participantes en la economía informal expresan mayoritariamente su aspiración a regularizarse para poder contar con un sistema de protección social más completo (Afonso *et al.*, 2015, p. 31). Lo central, decía, es crear condiciones a partir de las cuales grupos e individuos puedan, materialmente, vivir. Dicho de otra forma, lo que debe ser considerado no es tanto si la informalidad afecta a la eficacia del mercado o si provoca una disminución de su eficiencia, sino en qué medida esa informalidad aflora cuando ni el mercado ni el Estado ofrecen garantías ni condiciones de vida

a la población. En un país semiperiférico como Portugal, la ausencia de empleo se inscribe en un proceso más amplio de crisis de la sociedad salarial (Castel, 1997) y de producción masiva de desempleados que se agudiza con la crisis financiero-económica iniciada en 2008. A ello se le une una situación de desprotección social, recortes en sanidad y educación y retroceso en los derechos laborales. No quiere decirse que una coyuntura de este tipo aboque obligatoriamente a la informalidad. A pesar de todo, sí es factible considerar que su atractivo aumentará dada esa vertiente adaptativa que demuestra para satisfacer las necesidades de ciertos grupos sociales (Ferreira *et al.*, 2014, p. 43). En esta línea, el espacio de la informalidad como vivero de respuestas de Economía Solidaria difícilmente podrá interpretarse solo como un fallo del mercado o del Estado y sí como una alternativa al avance de un capitalismo productor de desigualdad y punitivo para sectores significativos de nuestras sociedades.

Los espacios de informalidad pueden ser espacios para el desarrollo de proyectos de Economía Solidaria. Informalmente se pueden testar proyectos y ensayar su recepción por parte de potenciales clientes/beneficiarios sin estar sometidos a exigencias administrativas y fiscales desproporcionadas (Hespanha, 2009). Pensemos en el caso de los pequeños productores independientes que jamás podrán competir en precios, economías de escala, accesos y distribución con las grandes superficies. Tampoco pueden competir con la sucesión de reglamentos, certificaciones, procedimientos, inspecciones, licencias y fiscalización exigidos. Como apunta Hespanha (2010, p. 121-122), la solución pasaría por la creación, a nivel local, de mercados solidarios donde estos productores, sin necesidad de intermediarios, entren en contacto con consumidores que remuneren de forma justa e inmediata productos sin tratamiento industrial-artificial; productos de calidad elevada y aun así con un precio inferior a sus homólogos en manos de los grandes distribuidores. Otra posibilidad es poner a prueba esos proyectos en mercados de intercambio o en mercados con monedas sociales, de los cuales existen varios ejemplos en Portugal (Lucas dos Santos y Caitana da Silva, 2014).

Este no es un proceso sencillo. Aunque la relación entre la Economía Solidaria y la informalidad pueda resultar fructífera, ello no nos debe conducir a ciertas idealizaciones. La más evidente es la contradictoria relación que mantiene con la protección social y, más

concretamente, con las prestaciones que ofrece el Estado de Bienestar. El sistema público de protección está asociado al sector formal de la economía, lo que permite a los individuos que operan en ese ámbito acceder a subsidios, seguros, pensiones y coberturas frente a riesgos vitales y profesionales. La protección en el ámbito de la informalidad dependerá de la capacidad del individuo para movilizar sus redes familiares, de amistad y de vecindad a la hora de afrontar tales riesgos. Se depende, pues, de la reciprocidad, de la confianza y, en última instancia, del vigor de la Sociedad Providencia (Hespanha y Portugal, 2009). Según Boaventura de Sousa Santos, la Sociedad Providencia se constituye

[...] mediante relaciones de inter-conocimiento, de reconocimiento mutuo y de ayuda recíproca basadas en lazos de parentesco y de vecindad a través de los que pequeños grupos sociales intercambian bienes y servicios con arreglo a una base no mercantil y con una lógica de reciprocidad (Santos, 2011, p. 74).

En Portugal, los recursos que proporciona la Sociedad Providencia han sido y son fundamentales para conjurar el efecto de las políticas de austeridad. No obstante, existen tres problemas al respecto:

(a) No sabemos a ciencia cierta cuanto más puede resistir esta Sociedad Providencia sometida a la presión generada por dichas políticas sobre el tejido social. Desconocemos ese límite tras cinco años de ajuste presupuestario y una reducción ostensible del sistema de protección social.

(b) La informalidad tiende a dibujar un círculo vicioso del que es complicado escapar. Sabemos que los sectores de la población que tienen más protagonismo en el ámbito de la economía informal son, normalmente, los sectores desprovistos de protección social. Se trabaja en la informalidad para poder vivir y combatir la desprotección extrema que provoca la falta de recursos económicos de subsistencia, pero, al tiempo, ello aleja a los individuos de los medios de protección social necesarios para una vida digna (Afonso *et al.*, 2015, p. 33-39).

(c) Cabe cuestionar la capacidad integradora y protectora del empleo en el sector formal de la economía. O dicho de otro modo, operar en la formalidad no garantiza necesariamente protección social. Hoy, en Portugal, tener empleo es compatible con una tasa de riesgo de pobreza tras transferencias sociales (comple-

mentos, abonos de familia, subsidios, ayudas) que oscila entre el 10,3% de 2010 y el 10,7% de 2013. Esto es, uno de cada diez activos vive por debajo del umbral de la pobreza. Tal y como sostiene Guy Standing (2014) con su concepto de precariado, el empleo formal está alejándose progresivamente de los parámetros de dignidad laboral.

Reconocer estas dificultades no inviabiliza el potencial de la informalidad para la Economía Solidaria, sino que lo matiza. Con todo, estos matices deben tener en cuenta que las propuestas de reducción o eliminación del espacio de la informalidad están relacionadas con un estrechar el cerco sobre la Economía Solidaria y sus posibles ámbitos de aparición y crecimiento.

Conclusión

El contexto político-económico dominado por el programa de ajuste financiero y las políticas de austeridad junto a la propia acción gubernamental crean un espacio específico para el desarrollo de la Economía Social y la Economía Solidaria. En el caso de la Economía Social, englobada genéricamente en el denominado Tercer Sector, el papel que se le asigna es el de paliativo frente a los fallos del mercado y las incapacidades-carencias del Estado. Esas incapacidades-carencias aparecen encuadradas en una tentativa consciente para reducir el papel del Estado en la cobertura y protección ofrecidas frente a los problemas generados por la coyuntura de crisis. Esa tentativa está ligada al tipo de abordaje que se hace de tal coyuntura: el equilibrio en las cuentas públicas contará decisivamente para recuperar la confianza de los inversores en la capacidad del país; cuentas públicas que podrán ser aliviadas mediante la contractualización y transferencias de recursos al denominado Tercer Sector. En el caso de la Economía Solidaria, la cuestión estriba en la reducción de sus espacios de incubación.

En nombre también del equilibrio presupuestario, la presión y monitorización en pro de un aumento de la recaudación fiscal y, por extensión, del combate al fraude hace de la informalidad un objetivo prioritario de intervención. El riesgo, en esta tesitura, es restringir las posibilidades de emprendimientos solidarios y, por extensión, las posibilidades de autoempleo y satisfacción material de necesidades, en favor de una formalización ciega a los matices de la economía informal. A este cerco que se estrecha se le suma un imaginario y un

discurso económicos dominados por el emprendedurismo de la oportunidad, reconocido mediática y políticamente como la modalidad emprendedora deseable frente al emprendedurismo de la necesidad representado por la Economía Solidaria. En síntesis, la Economía Social como paliativo y la Economía Solidaria confinada en un segundo plano devienen del contexto económico-político que dicta la austeridad, de las opciones que prescribe como legítimas y válidas en clave de políticas públicas y de los discursos e imaginarios que moviliza como cobertura para aquellas prescripciones.

Referencias

- ADAMAN, F.; MADRA, Y. 2002. Theorizing the 'Third Sphere': A Critique of the Persistence of the "Economistic Fallacy". *Journal of Economic Issues*, 36(4):1045-1078.
<http://dx.doi.org/10.1080/00213624.2002.11506535>
- AFONSO, O.; GONÇALVES, N.; FERREIRA, H. 2015. *Economia informal e exclusão social*. Ribeirão, Húmus-OBEGEF, 49 p. (Working Paper 38, Observatório de Economia e Gestão da Fraude [OBEGEF]).
- CASTEL, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona, Paidós, 493 p.
- DEFOURNY, J. 2009. Economía Social. In: A.D. CATTANI; J.L. LAVILLE; L.I. GAIGER (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Alameda, p. 156-161.
- FERNANDES, L. 2013. O que faz falta é sermos empreendedores? In: J. SOEIRO; M. CARDINA; N. SERRA (coord.), *Não acredite em tudo o que pensa: Mitos do senso comum na era da austeridade*. Lisboa, Tinta da China, p. 109-121.
- FERREIRA, H.; GONÇALVES, N.; AFONSO, O. 2014. *Sobre(vidas): A economia informal e a inclusão social de públicos desfavorecidos*. Porto, Edição EAPN Portugal, 193 p. (Cadernos EAPN – Rede Europeia Antipobreza).
- GAIGER, L.I. 2009. Antecedentes e expressões atuais da Economia Solidária. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84:81-99.
<http://dx.doi.org/10.4000/rccs.401>
- HESPANHA, P. 2009. Microempreendedorismo. In: A.D. CATTANI; J.L. LAVILLE; L.I. GAIGER (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Alameda, p. 248-254.
- HESPANHA, P. 2010. Microempreendedorismo popular e economia solidária: o sentido de uma mudança. *Outra Economia: Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, 4(7):111-130.
- HESPANHA, P.; PORTUGAL, S. 2009. Sociedade Providência. In: A.D. CATTANI; J. L. LAVILLE; L.I. GAIGER (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Alameda, p. 299-304.

- HESPANHA, P.; LUCAS DOS SANTOS, L.; CAITANA DA SILVA, B.; QUIÑONEZ, E. 2015. Mapeando as iniciativas de economia solidária em Portugal: algumas considerações teóricas e práticas. In: B. de SOUSA SANTOS; T. CUNHA (eds.), *Actas Colóquio Internacional Epistemologias do Sul: Aprendizagens globais sul-sul, sul-norte e norte-sul*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES), p. 465-475.
- JOAQUIM, C. 2015. *Proteção social, terceiro sector e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal?* Coimbra, Universidade de Coimbra – Observatório sobre crises e alternativas, Centro de Estudos Sociais, 72 p. (Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas, 3).
- LAVILLE, J.L.; GAIGER, L. I. 2009. Economia Solidária. In: A.D. CATTANI; J.L. LAVILLE; L.I. GAIGER (orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais – Almedina, p. 162-168.
- LUCAS DOS SANTOS, L.; CAITANA DA SILVA, B. 2014. Mercados de trocas e moedas sociais em Portugal continental: os desafios de uma cultura de emancipação social. *Otra Economía: Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, 8(15):210-219.
- MOTA SOARES, P. 2011. Apresentação do Programa de Emergência Social. Lisboa. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20110805-programa-emergencia-social.aspx>. Acesso em: 18/11/2015.
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL (MSSS). 2011. Programa de Emergência Social. Lisboa, Governo de Portugal - Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20120704-pes.aspx>. Acesso em: 18/11/2015.
- MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL (MSSS). 2013. Carta Comum de Balanço e Compromisso da Economia Social. Lisboa, Governo de Portugal - Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-ministerios/msss/documentos-oficiais/20130604-msss-carta-balanco-compromisso-setor-social.aspx>. Acesso em: 18/11/2015.
- NAMORADO, R. 2009. Para uma economia solidária – a partir do caso português. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 84:65-80. <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.396>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 2005. *A OIT e a economia informal*. Lisboa, OIT. Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf. Acesso em: 18/11/2015.
- PAES MAMEDE, R. 2015. *O que fazer com este país: Do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*. Lisboa, Marcador, 238 p.
- POLANYI, K. 2000 [1944]. *A grande transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 337 p.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (PCM). 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. Lisboa, Governo de Portugal. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/programa-governo/programa-governo.aspx>. Acesso em: 18/11/2015.
- ROQUE AMARO, R. 2009. A Economia Solidária da Macaronésia – Um novo conceito. *Revista de Economia Solidária*, 1:11-30.
- SAJARDO MORENO, A.; CHAVES, R. 2006. Balance y tendencias en la investigación sobre Tercer Sector no lucrativo: Especial referencia al caso español. *CIRIEC – Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 56:87-116.
- SOUSA SANTOS, B. de. 2011. *Portugal: Ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra, Almedina, 160 p.
- STANDING, G. 2014. O precariado e a luta de classes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103:9-24. <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.5521>

Submetido: 19/07/2015

Aceito: 02/12/2015