



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

# Paper Universitario

TÍTULO

**POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE  
ECONOMÍA SOLIDARIA EN ECUADOR**

AUTORA

**Elisa Lanas,**  
Docente del Área de Derecho de la  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

**Quito, 2014**

---

**DERECHOS DE AUTOR:**

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra. Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ECONOMÍA SOLIDARIA EN ECUADOR<sup>1</sup>**

**RESUMEN EJECUTIVO:** El presente estudio analiza las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador, para lo cual, se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado en base a estudios de esta realidad en Europa, América Latina y África por aproximadamente dos décadas.

**PALABRAS CLAVE:** Economía Solidaria, Economía Popular y Solidaria, emprendimientos solidarios, políticas públicas.

**DATOS DE LA AUTORA:** Docente investigadora del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia (España).

## **TABLA DE CONTENIDOS:**

INTRODUCCIÓN.- I. POLÍTICAS PÚBLICAS APLICABLES A LA ECONOMÍA SOLIDARIA.- 1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN EN MATERIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.- II. POLÍTICAS DE OFERTA Y POLÍTICAS DE DEMANDA.- 2.1. POLÍTICAS DE OFERTA O DIRIGIDAS A LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA.- 2.1.1. MARCO INSTITUCIONAL.- 2.1.1.1. Reconocimiento Público del Sector y aspectos jurídicos.- 2.1.1.2. Aspectos Tributarios.- 2.1.2. MEDIDAS DE TIPO FINANCIERO.- 2.1.3. MEDIDAS DE APOYO TÉCNICO (SERVICIOS REALES).- 2.2. POLÍTICAS DE DEMANDA O DIRIGIDAS A LA ACTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL.- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

## **INTRODUCCIÓN:**

La Constitución ecuatoriana, plantea como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo nacional, la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Para cumplir el objetivo planteado, el Estado ecuatoriano ha apostado por el reconocimiento y fortalecimiento de la economía solidaria, y para ello, ha formulado y se encuentra ejecutando un número importante de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de la investigación “Políticas Públicas sobre Economía Solidaria. Análisis comparativo entre las realidades de Ecuador y Brasil”, financiada por el Fondo de Investigaciones de la UASB-E, aprobada en octubre de 2013.

Con los antecedentes señalados, la presente investigación se propone analizar las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador, que permitirán ir sistematizando las fortalezas y debilidades que presentan estos mecanismos.

Con este propósito, se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado en base a estudios de esta realidad en Europa, América Latina y África por aproximadamente dos décadas.

Siguiendo a estos autores, la primera división que se aplica a las políticas públicas es la de políticas de ordenación y políticas de proceso, llegando a demostrarse en la primera parte de la investigación que Ecuador ha desarrollado políticas de ordenación para fomentar la Economía Solidaria.

Una vez admitida la primera gran clasificación de las políticas públicas, en la segunda parte del trabajo se acoge una subclasificación de las mismas, que es la de políticas de oferta y políticas de demanda. Las primeras, enfocadas al desarrollo estructural de la economía solidaria; y las segundas, dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector.

## **I. POLÍTICAS PÚBLICAS APLICABLES A LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

Al intentar definir lo que es una política pública, nos encontramos con un sinnúmero de aportes hechos desde la academia, a tal punto que algunos autores sostienen que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que destinar tiempo a su definición. En todo caso, las definiciones suelen coincidir en señalar la presencia de una autoridad gubernamental para que se pueda afirmar que se trata de una política pública.

Para poder analizar una política pública, hay que identificar sus elementos constitutivos, sean estos principios, valores, programas, normas, resultados y consecuencias, a lo largo de un cierto período. Según la doctrina que estudia las políticas públicas,<sup>2</sup> de la definición que se utilice como marco conceptual, dependerá en buena medida que tal o cual acto o decisión sean aceptadas por quien las analiza como constitutivas de una política pública que pueda ser singularizada.

Para los autores especializados en economía social<sup>3</sup>, todas las políticas públicas están compuestas por una parte teórica y unos valores, y se hallan condicionadas por una estructura socioeconómica y unas instituciones determinadas. Así, el

---

<sup>2</sup> Antoni Fernández, "Las Políticas Públicas", en *Manual de Ciencia Política*, Segunda Edición, Madrid, Tecnos, 1999, p. 464.

<sup>3</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas", en *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Valencia, CIRIEC-España, 2008, p. 137.

marco teórico de referencia y los valores imperantes definen los objetivos públicos a alcanzar por las políticas, así como los instrumentos a priori, susceptibles de cambio. La estructura y las instituciones, en cambio, definen los problemas socioeconómicos a atacar, los actores protagonistas del proceso político-económico y sus relaciones de poder, el marco cultural e ideológico, la priorización de objetivos y los instrumentos efectivamente utilizables.

En el caso ecuatoriano, este marco teórico se hizo visible en la Constitución Política del país, que es el resultado de una Consulta Popular solicitada por el Presidente de la República, economista Rafael Correa, y la posterior conformación de la Asamblea Constituyente para su elaboración, donde el movimiento político de Gobierno (Alianza País) obtuvo la mayoría de escaños; y se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, y en la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria.

Siguiendo la propuesta teórica de Chávez y Monzón,<sup>4</sup> se puede distinguir dos concepciones respecto de las políticas públicas en materia de economía social o solidaria<sup>5</sup>. La primera se encuentra en las llamadas **políticas de ordenación**. Esta concepción descansa en una apuesta amplia y decidida por este tipo de medidas como factores para alcanzar el bienestar social, por medio de la creación e incentivo de valores y prácticas deseables a nivel social. Cuando es ese el concepto que prevalece a la hora de pensar e implementar políticas públicas, se prevé procesos de largo alcance, dirigidos especialmente a crear condiciones normativas e institucionales favorables a fortalecer ese sector de la economía.

La segunda concepción se halla en la base de las denominadas **políticas de proceso**. Según esta segunda visión, se da un valor más reducido a las bondades de la economía solidaria como fuente de bienestar social, asignándole más bien un rol complementario para alcanzar ciertos objetivos específicos de política pública.<sup>6</sup>

## **1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN EN MATERIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.-**

La economía solidaria ha estado presente en Ecuador, principalmente a través de las relaciones que mantienen los miembros de las comunidades indígenas, pues, junto con la redistribución, ha sido la base de dichas relaciones. No obstante, obtuvo visibilidad por parte del Estado a partir de la Constitución Política aprobada en 2008, que señala como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo, el de “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo,

---

<sup>4</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., pp. 140 – 141.

<sup>5</sup> En Europa y concretamente en España se habla de economía social, mientras que en buena parte de los países de Latinoamérica se ha acogido la denominación de economía solidaria.

<sup>6</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 142.

solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.<sup>7</sup>

El art. 283 CE reconoce que el sistema económico es social y solidario, y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Señala expresamente este artículo que la economía popular y solidaria, debe regularse de acuerdo con la ley, e incluir a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Esta especial atención por parte del Estado respecto de la economía popular y solidaria, refleja, por un lado, un especial interés por este Sector de la economía, y por el otro, el ánimo de aglutinar a los actores y organizaciones que intervienen en el mismo, que previamente estaban dispersos.

A ese respecto, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009 - 2013,<sup>8</sup> señalaba como una de sus principales estrategias, la democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. Estableciendo además que, “el escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años.”<sup>9</sup> Con especial énfasis en el sector agropecuario.

En el PNBV 2009 – 2013 se reconoce que el Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo para el autoconsumo, el intercambio democrático y el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.<sup>10</sup>

Dentro de los objetivos nacionales para el buen vivir, el PNBV 2009 – 2013 contempla en el número 11, la necesidad de establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible, debiendo las acciones del Estado dirigirse a consolidar ese sistema, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> art. 276.2 de la Constitución Política de Ecuador.

<sup>8</sup> que de acuerdo al art. 280 de la CE “es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, programas, y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

<sup>9</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102.

<sup>10</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102 y 103.

<sup>11</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 330.

Con el afán de tener continuidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 establece como octavo objetivo, la consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible,<sup>12</sup> para ello plantea una serie de políticas y lineamientos estratégicos.<sup>13</sup>

Por su parte, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario,<sup>14</sup> contiene objetivos y principios que, junto con lo anterior, constituyen el marco ideológico que el Gobierno ha previsto como sustento de su política pública en materia de Economía Solidaria. A ese respecto, el artículo 3 de la Ley establece como objetivos de la misma, los siguientes:

- a) Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;
- b) Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay;
- c) Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;
- d) Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley; y,
- e) Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

La misma Ley en su artículo 4 enuncia una serie de principios que deben guiar la actuación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria, siendo estos los siguientes:

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable:

---

<sup>12</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 247.

<sup>13</sup> Estas políticas y lineamientos estratégicos son los siguientes:

- a) Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.
- b) Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.
- c) Fortalecer el manejo sostenible de las finanzas públicas
- d) Fortalecer la progresividad y la eficiencia del sistema tributario
- e) Afianzar la sostenibilidad de la balanza de pagos
- f) Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos
- g) Garantizar una adecuada gestión de la liquidez para el desarrollo y para administrar el esquema monetario vigente
- h) Minimizar el riesgo sistémico de la economía
- i) Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario
- j) Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 264 y ss.

<sup>14</sup> Publicada en el R.O. No. 444, de 10 de mayo de 2011.

- d) La equidad de género;
- e) El respeto a la identidad cultural;
- f) La autogestión;
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

A partir de estos antecedentes normativos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), elaboró la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS), como una herramienta de política pública, la misma que contempla programas en el sector productivo, alimentos, construcción, manufactura, turismo, servicios, y, en el sector financiero popular y solidario.

Para la elaboración de la AREPS, el MIES realizó reuniones de trabajo y generó algunos acuerdos entre el Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, algunas entidades de apoyo de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria, algunas Universidades, ciertas entidades ligadas al desarrollo, otras entidades privadas y ciertos actores de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria.

Es en esta agenda, donde se traduce la decisión estatal de impulsar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria, contenida en los cuerpos legales mencionados anteriormente, a través de los siguientes objetivos:

1. Promover la transición de las formas de organización de la Economía Popular a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, sean estas, cooperativas, asociativas o comunitarias.
2. Articular las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria para fortalecer y dinamizar los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios.
3. Consolidar a los actores de la Economía Popular y Solidaria en sujetos sociales económicos-políticos que impulsen procesos de desarrollo endógeno articulados al Plan Nacional del Buen Vivir
4. Consolidar a la Economía Popular y Solidaria como desencadenante de la construcción del nuevo régimen de desarrollo y del Sistema Económico Social y Solidario, en donde exista una primacía del trabajo sobre el capital como eje articulador de la sociedad.<sup>15</sup>

De la lectura y comprensión de los anteriores objetivos, y relacionando esta información con la provista previamente, se puede adelantar el criterio de que Ecuador apuesta por la Economía Solidaria, no solamente como un mecanismo amortiguador de desigualdades económicas y sociales dentro del sistema capitalista, sino como un verdadero transformador de la sociedad, hacia un modelo mucho más justo de repartición de la riqueza, un sistema económico y social alternativo.

---

<sup>15</sup> Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013, Ministerio de Inclusión Económica y Social, p. 99.

Esto se deduce también de las afirmaciones hechas por el profesor José Luis Coraggio, principal ideólogo de la Economía Social y Solidaria en Ecuador, para quien la Economía Social y Solidaria es un “proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas, estrategias de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva -actual o potencial- de construir un sistema económico alternativo”.<sup>16</sup>

En otro escrito, el mismo autor explica que el objetivo de esta economía alternativa es mejorar las condiciones de vida materiales y no materiales (autonomía, capacidad de trabajo, enriquecimiento de las relaciones sociales, participación en lo público, afirmación de identidad) impulsando, propiciando, favoreciendo relaciones basadas principalmente en el principio de **reciprocidad**, pero también en otros dos principios directamente vinculados a la solidaridad, que son el de **reproducción de la unidad doméstica y el de reproducción**; además de dos principios que se refieren a las formas de coordinación de esa economía y de sus relaciones con el resto del sistema económico, que son el de **intercambio libre de equivalentes** y el de **planificación**.<sup>17</sup>

La Economía Solidaria es entendida entonces, tanto por el Estado ecuatoriano como por la doctrina que ha brindado la fundamentación teórica al proyecto gubernamental, como el conjunto de actividades destinadas a la producción de bienes y servicios, para cubrir las propias necesidades y al intercambio, que representan una visión alternativa al capitalismo, en la medida en que se valora el trabajo por sobre el capital, basada en unos valores y principios determinados.

## II. POLÍTICAS DE OFERTA Y POLÍTICAS DE DEMANDA.-

Siguiendo el planteamiento de los autores Chávez y Monzón, dentro de las políticas públicas sobre la Economía Solidaria, se pueden distinguir dos tipos de

---

<sup>16</sup> José Luis Coraggio, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011, p. 381.

<sup>17</sup> La **reproducción de la unidad doméstica**, supone la producción para el propio consumo de familias, grupos y comunidades (incluyendo no solo alimentos, sino servicios de cuidado, producción del hábitat, infraestructura, etc.), y puede ser extendida a la economía doméstica nacional, generando seguridad o soberanía alimentaria y energética. La **reproducción** ha de ir acompañada por la transformación propia y del entorno en un proceso de reconstrucción de la economía y la sociedad bajo el principio de solidaridad y corresponsabilidad por la vida de todos. El principio de **redistribución**, que permite concentrar y redistribuir excedentes, principalmente a través del Estado, mediante una solidaridad democrática por la que significa la intervención del Estado para lograr el aporte de los que más tienen para mejorar la calidad de vida de los otros, por vía de derechos que el Estado debe garantizar. El principio de **intercambio libre de equivalentes** entre propietarios (abarca tanto el comercio a tasas prefijadas o negociadas -precios máximos de bienes o servicios de primera necesidad, salarios mínimos- como el comercio de mercado con precios determinados por la oferta y la demanda). El principio de **planificación** para articular y coordinar conscientemente los efectos directos e indirectos de las acciones individuales y potenciar la economía para el buen vivir. José Luis Coraggio, “Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria”, 11/05/09, en [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org)

políticas, por un lado están las “políticas de oferta” o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía. Por otro lado están las políticas de demanda o aquellas dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector.

## **2.1. POLÍTICAS DE OFERTA O DIRIGIDAS A LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA.-**

Según Chávez y Monzón,<sup>18</sup> dentro de las políticas de oferta, se pueden distinguir tres categorías distintas: está el marco institucional, las medidas de tipo financiero y las medidas de apoyo técnico.

El marco institucional que regula la economía social o economía solidaria y sus diferentes componentes tiene un impacto decisivo sobre estos últimos, sus respectivos desarrollos internos (entre componentes del propio sistema) y externos (respecto a otros grandes sectores institucionales, es decir, el sector público y el sector privado lucrativo) e, indirectamente, sobre el empleo en el Sector.

Aparte del marco institucional, las medidas de tipo financiero son consideradas fundamentales políticas de oferta, toda vez que se dirigen a sostener la estructura de las organizaciones de economía solidaria.

Finalmente, están las políticas que se materializan en medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la ES. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos de servicios reales (no financieros) al sector, y tienen por objeto mejorar algunos de los puntos débiles, como información, investigación, asesoramiento, networking, etc.<sup>19</sup>

### **2.1.1. MARCO INSTITUCIONAL**

Siguiendo la propuesta metodológica propuesta, se pueden identificar tres dimensiones dentro del marco institucional.<sup>20</sup>

- a) El reconocimiento público del Sector y de sus componentes como interlocutor y agente social.
- b) Los aspectos jurídicos
- c) El marco fiscal que afecta al Sector.

#### **2.1.1.1. Reconocimiento Público del Sector y aspectos jurídicos:**

---

<sup>18</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 145.

<sup>19</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 160.

<sup>20</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 155.

Por considerar que el reconocimiento público del sector solidario se encuentra materializado en disposiciones normativas, se ha decidido tratar estos dos componentes unidos, y dejar aparte el relativo al marco fiscal, por cuanto tiene algunas especificidades que requieren especial atención.

Como ya se hizo mención anteriormente, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia de la Economía Social y Solidaria, y como parte del desarrollo constitucional, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario creó una serie de instituciones encargadas del fomento, promoción y control de la Economía Popular y Solidaria, siendo estos: el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria; el Consejo Consultivo, la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario; la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

a) El **Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario**, es el órgano rector de las formas de organización de la Economía Popular, Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, tiene como responsabilidad dictar y coordinar las políticas públicas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de estos actores, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, tiene a su cargo la evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.<sup>21</sup>

El Comité Interinstitucional se integra por los Ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República, que actualmente son: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Política Económica, el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

b) El **Consejo Consultivo**, es una instancia colegiada de representación amplia y plural, conformada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Estos espacios consultivos pretenden ser descentralizados en el ámbito local, regional y nacional para propiciar la interacción de los actores colectivos y las instancias públicas mediante procesos de información, participación, co-construcción, deliberación y co-gestión.

El Consejo Consultivo está integrado por siete miembros, elegidos en la siguiente forma: uno, en representación de la Asociación de Municipalidades

---

<sup>21</sup> art. 142 Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

del Ecuador; uno, en representación del Consorcio de Consejos Provinciales; y, cinco, en representación de las federaciones nacionales de comerciantes minoristas, artesanos, del sector comunitario, del sector asociativo y del sector cooperativista.<sup>22</sup>

La regulación de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva.<sup>23</sup>

Las regulaciones son expedidas en forma diferenciada, para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, y para el Sector Financiero Popular y Solidario, y se refieren a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control, en coherencia con las regulaciones que emite el Comité Interinstitucional.

La regulación de la Economía Popular y Solidaria se realiza a través del **Ministerio de Inclusión Económica y Social**.

c) La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la **Junta de Regulación**, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que son los titulares de la Coordinación de Desarrollo Social, de la Política Económica y, un Delegado del Presidente de la República.

La Junta de Regulación, está presidida por el titular de coordinación de desarrollo social, y cuenta con una Secretaria Técnica a cargo de la Presidencia de la Junta. El Superintendente de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario o su delegado participan en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitados con voz informativa pero sin voto.<sup>24</sup>

d) El control de las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la **Superintendencia de Economía Popular y Solidaria**, que fue creada como una entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera, que busca el desarrollo, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector económico popular y solidario.<sup>25</sup>

Dentro de la Intendencia General Técnica de esta institución, se encuentran a su vez cinco Intendencias, dos de ellas encargadas directamente del control y seguimiento de las organizaciones de este sector, una Intendencia de

---

<sup>22</sup> Art. 277 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

<sup>23</sup> art. 144 LOEPS.

<sup>24</sup> Art. 144 LOEPS.

<sup>25</sup> Art. 146 LOEPS.

Economía Popular y Solidaria y otra Intendencia del Sector Financiero Popular y Solidario.<sup>26</sup>

- e) El **Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria**, tiene como misión el fomento y promoción de los actores de la Economía Popular, y de la Economía Popular y Solidaria, con sujeción a las políticas públicas dictadas por el Comité Interinstitucional. Esta instancia coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con la Ley de Economía Popular y Solidaria.<sup>27</sup>
- f) La **Corporación Nacional del Finanzas Populares y Solidarias** es el organismo encargado de brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.<sup>28</sup>

Como se ha podido constatar con este breve repaso de las instituciones creadas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, el Estado ecuatoriano apostó por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de la creación de un aparato burocrático grande y diferenciado, encargado del acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos de este sector.

Todavía es relativamente pronto para evaluar la eficacia de esta opción; sin embargo, se puede señalar que hay muy poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que posiblemente dificulte el fortalecimiento y la toma de conciencia de quienes forman parte del mismo, respecto de su rol como agentes de transformación de la realidad económica y social del Ecuador, quienes seguramente se siguen mirando a sí mismos como beneficiarios de ciertos favores o beneficios del Estado.

#### **2.1.1.2. Aspectos Tributarios.-**

En opinión de los tratadistas de la economía social en Europa,<sup>29</sup> a la hora de planificar políticas públicas en esta materia, hay que preguntarse si el régimen fiscal favorable es realmente eficaz como medida de apoyo a este Sector de la economía. En su criterio, la eficacia depende de las formas de imposición y de los elementos del Sector a los que pretende beneficiar. Así, se puede señalar que un tratamiento favorable en materia de impuesto de sociedades es más provechoso para aquellas entidades que desarrollan su actividad en el mercado y que obtienen beneficios por ello. A la inversa, un tratamiento favorable en materia de impuesto sobre las transacciones, impuesto sobre el valor añadido o los impuestos locales,

---

<sup>26</sup> [http://www.seps.gob.ec/web/guest/que\\_es\\_la\\_seps](http://www.seps.gob.ec/web/guest/que_es_la_seps)

<sup>27</sup> Arts. 153 y 154 LOEPS

<sup>28</sup> Arts. 158 y 159 LOEPS.

<sup>29</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"... , p. 155.

es relativamente más beneficioso para las pequeñas entidades y para aquellas que desarrollan actividades no de venta en el mercado.

El régimen impositivo ecuatoriano ha optado, sin distinción entre organizaciones y actividades realizadas por éstas, por la aplicación de un tratamiento favorable que se centra en la no consideración de actos susceptibles de imposición tributaria a los que se realizan al interior de estas organizaciones. Así, el art. 139 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece, con el carácter de incentivo, la no determinación como un hecho generador de tributos a los actos económicos solidarios, en los siguientes términos:

Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás operaciones que efectúen con terceros, están sujetos al régimen tributario común.

Las utilidades que pudieran provenir de operaciones con terceros y que no sean reinvertidos en la organización, gravarán Impuesto a la Renta, tanto para el caso de la organización, cuanto para los integrantes cuando éstos los perciban.<sup>30</sup>

Esta disposición, no obstante tiene una recepción diferenciada por la legislación tributaria. Así, el art. 9 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno<sup>31</sup> establece como exenciones al pago del Impuesto a la Renta, los siguientes casos:

...19) Los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria siempre y cuando las utilidades obtenidas sean reinvertidas en la propia organización,

20) Los excedentes percibidos por los miembros de las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria...

Respecto del Impuesto al Valor Agregado, en cambio, la misma Ley, al enumerar las transferencias que no son objeto del impuesto,<sup>32</sup> y las transferencias e importaciones con tarifa cero,<sup>33</sup> no hace mención de los actos económicos que se realizan entre las organizaciones de la ES y sus asociados. En ese sentido, la intención de aplicar el art. 139 de la LOEPS podría generar tensiones con la autoridad tributaria al momento del cobro de este impuesto, toda vez que el mismo no se encuentra recogido para el caso del IVA.

La misma situación se verifica respecto de los tributos que pueden cobrar los gobiernos autónomos descentralizados. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>34</sup> no tiene una disposición que exonere del pago de tasas o contribuciones especiales a los actos económicos entre las organizaciones de la ES y sus asociados.

---

<sup>30</sup> El art. 5 de la misma LOEPS determina que son actos económicos solidarios aquellos que efectúan con sus miembros las organizaciones a las que se refiere la Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social.

<sup>31</sup> Publicada en el R.O. Suplemento 463, de 17 de noviembre de 2004. Con una última reforma de 12 de agosto de 2013.

<sup>32</sup> Art. 54 de la LORTI.

<sup>33</sup> Art. 55 de la LORTI.

<sup>34</sup> Publicado en el R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Finalmente, y de manera concreta, se establece en el segundo inciso del art. 37 de la LORTI, una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta (que para sociedades es del 22 %) sobre el monto reinvertido en activos productivos, aplicable a las instituciones financieras de la Economía Popular y Solidaria y Mutualistas de Vivienda, siempre que lo destinen al otorgamiento de créditos para el sector productivo, incluidos los pequeños y medianos productores, en las condiciones que lo establezca el reglamento, y efectúen el correspondiente aumento de capital.

Como se puede verificar, no hay claridad ni coordinación entre cuerpos normativos, respecto del tratamiento tributario a las organizaciones de la ES. Este es un tema que amerita uniformidad, si lo que se pretende es utilizar los beneficios tributarios como medidas de fomento de este Sector.

### **2.1.2. MEDIDAS DE TIPO FINANCIERO.-**

En opinión de los autores Chávez y Monzón,<sup>35</sup> que comparto, la Economía Solidaria ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse, incluso problemas de subcapitalización, lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican, por una parte, por sus reglas específicas de funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios y, por otra, por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario).

Este factor de estrangulamiento del sector puede atenuarse, e incluso desaparecer, si las medidas de políticas públicas buscan, por un lado, viabilizar el acceso al crédito externo tradicional en las mismas condiciones (o incluso en unas más ventajosas) que las empresas con ánimo de lucro y, por otro, sostener financieramente sus estructuras por medio de crédito específico. Estos dos objetivos pueden alcanzarse a través de dos tipos de instrumentos: medidas de tipo legal y organismos financieros públicos.<sup>36</sup>

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,<sup>37</sup> en el Título II, al tratar sobre la Democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los Factores de Producción, en el capítulo del Financiamiento y del Capital, se refiere primero al acceso de todos los actores productivos a la banca pública, y en su Art. 67, aborda otras formas de financiamiento con especial énfasis en las Finanzas Populares, y establece que,

---

<sup>35</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 155.

<sup>36</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 156.

<sup>37</sup> publicado en el R.O. Suplemento 351, del 29 de diciembre de 2010

(E)l organismo con la competencia de fomento y control de las micro finanzas populares establecerá los mecanismos para potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, sobre todo en las regiones de menor cobertura financiera y para mejorar la eficiencia y acceso a tecnologías especializadas de los operadores privados del sistema.

En el mismo artículo del Código en referencia, se señala que “El Gobierno Nacional implementará un programa de capital de riesgo que permita el acceso de las MIPYMES a estas modalidades, necesarias para la innovación y transformación productiva, así como un programa integral de emprendimiento para todo el ciclo de pre-inversión e inversión.

Como se resalta en una publicación oficial, la Ley, en esta parte, reconoce la necesidad de ejecutar un Programa que contemple un Capital en Riesgo para apoyar este tipo de emprendimientos, al mencionarlos junto con las microempresas que se desarrollen en el sector de las finanzas populares y solidarias.<sup>38</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo No. 303 de 2007,<sup>39</sup> se crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM). Esta acción gubernamental es perfeccionada y fortalecida posteriormente mediante la expedición de reformas puntuales.

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo N° 1669 de 2009,<sup>40</sup> se crea una Comisión encargada de diseñar, promover, articular y monitorear la implementación de una Estrategia Anticrisis en Defensa del Empleo.

En la Primera disposición reformativa del Decreto citado, se sustituyen en los decretos ejecutivos N° 303 publicado en el Registro Oficial N°. 85 de 16 de mayo del 2007, y 894 publicado en el Registro Oficial 294 de 12 de febrero del 2008, la expresión “PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE MICROFINANZAS” o sus siglas PSNM, por la denominación: PROGRAMA NACIONAL DE FINANZAS POPULARES, EMPRENDIMIENTO Y ECONOMIA SOLIDARIA”, como actualmente se lo conoce. Este programa se transformaría seguidamente en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, (CONAFIPS), prevista en la LOEPS.

También están previstas en la LOEPS,<sup>41</sup> como medidas de fomento del sector, el financiamiento de dichas organizaciones a través de la CONAFIPS y de la banca pública, que deben ofrecer servicios financieros especializados y diferenciados; así como el cofinanciamiento en que pueden participar instituciones del sector público, de planes, programas y proyectos de inversión encaminados al desarrollo de actividades productivas.

---

<sup>38</sup> *Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012, p. 30.

<sup>39</sup> publicado en el RO N° 85 de 16 de mayo de 2007.

<sup>40</sup> publicado en el RO N° 578 del 27 de abril de 2009

<sup>41</sup> Art. 132.3 LOEPS.

El Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria persigue destinar fondos a nivel de segundo piso a las organizaciones que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, para ello, primero debe identificar las organizaciones que operan y cuál es su situación, para decidir el tipo de apoyo que debe prestarles, así, a las que cuentan con condiciones para operar les provee de fondos de crédito, y a aquellas que tienen fortalezas por el aporte social que prestan, pero son más vulnerables, les brinda asistencia técnica para fortalecer su gestión y que puedan pasar a un nivel de prudencia financiera.<sup>42</sup>

El modelo busca la generación de líneas de crédito a nivel de segundo piso para atender las necesidades de financiamiento de segmentos específicos de población de los sectores populares, con el objeto de proveer de inversión oportuna de flujos financieros, junto con la prestación de asistencias técnicas diseñadas por las entidades de desarrollo local.

Para el Director Nacional de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, economista Geovanny Cardoso, se van superando algunos escollos para alcanzar el objetivo de fomento y fortalecimiento de las organizaciones de la EPS. Por un lado, se trata de la errada idea acerca de que lo popular y solidario es sinónimo de micro y pequeña empresa; por otro lado, el concepto tradicional de inclusión financiera, entendido como acceso de la población excluida a los productos y servicios financieros desde la oferta del sistema financiero convencional.<sup>43</sup>

En palabras de este autor, una de las primeras tareas emprendidas por la Corporación a su cargo, ha sido precisamente la de realizar una evaluación integral de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, lo que ha permitido comprender la necesidad de generar mecanismos de inclusión financiera, así como de incentivos específicos, en función de las características particulares de cada tipo de organización.<sup>44</sup>

De la evaluación realizada respecto de las políticas públicas en materia de economía solidaria, vigentes en Ecuador, las medidas de tipo financiero constituyen unas de las más organizadas y eficaces. Si bien, al igual que respecto del resto de políticas, todavía es pronto para hacer conclusiones definitivas, puesto que lo que se puede constatar es la existencia de planes y proyectos que llevan poco tiempo en ejecución, desde la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, existe un verdadero interés por transformar concepciones

---

<sup>42</sup> *Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012, p. 39.

<sup>43</sup> Geovanny Cardoso, “Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario*, julio 2013, p. 5.

<sup>44</sup> <sup>44</sup> Geovanny Cardoso, “Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador”..., p. 10.

equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social.

### **2.1.3. MEDIDAS DE APOYO TÉCNICO (SERVICIOS REALES)**

En opinión de la doctrina especializada en Economía Social,<sup>45</sup> las estructuras públicas de apoyo tienen tendencia a aparecer: a) en los países y regiones donde los poderes públicos presentan una actitud encaminada a potenciar la emergencia, consolidación y desarrollo de las entidades del Sector de la ES, y b) donde este Sector adolece de una débil cohesión y de un escaso dinamismo.

En cambio, cuando el Sector está más desarrollado, estructurado y activo, los poderes públicos tienden a apoyarse en el mismo para la elaboración y la puesta en marcha de las medidas de apoyo, especialmente las medidas de tipo técnico. En estos últimos casos, las estructuras de apoyo tienen tendencia a ser paritarias y a estar financiadas total o parcialmente por fondos públicos administrados por las entidades del Sector, incluso por el movimiento de la Economía Social.<sup>46</sup>

El argumento central a favor de la colaboración entre el Sector Público y la Economía Solidaria en el campo de las medidas de apoyo técnico, radica en que la implicación del Sector permite identificar mejor sus puntos débiles y sus demandas reales, y por tanto permite precisar mejor las medidas de apoyo técnico más adecuadas. Todo ello permite además una utilización más racional de los recursos públicos movilizados, y una mejor imbricación de las estructuras de apoyo al Sector. Además, la acción de estas estructuras se desarrolla con frecuencia a nivel local y regional, nivel en el que los poderes públicos son más sensibles y conocen mejor la problemática real de la ES de su territorio.

Además de cumplir con la finalidad de brindar servicios técnicos de asesoramiento, información, formación, investigación, etc. Estas iniciativas, a través de sus interlocutores, actúan como interlocutores entre el Sector Público y los actores de la ES. Esto permite asegurar una relación continua de asesoramiento, de ayuda a la legislación, de gestión de las políticas públicas y de información a los encargados de ejecutar dichas políticas.

Finalmente, dentro de este grupo de políticas está la tarea de difusión de la realidad de la ES y de apoyo a las investigaciones y a las publicaciones relativas a este Sector por parte de estas estructuras. Esto permite aumentar el nivel de conocimiento y aceptación por parte de la ciudadanía, de las bondades de la ES.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 160.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 161

Los servicios reales a la ES se proveen en Ecuador a través de la instancia gubernamental que es parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto Nacional de Economía Solidaria (IEPS).

Uno de los objetivos del IEPS es el fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria, mediante un proceso que impulse la participación, educación, formación y organización de los diferentes actores, con enfoque de equidad, derechos, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Dentro de este objetivo, se prevén capacitaciones y programas de formación para los actores de la EPS, mediante la articulación con diferentes instituciones públicas y privadas, acordes con la estrategia de intervención o vinculados a los diferentes programas apoyados por el IEPS.<sup>48</sup>

En ese contexto, el IEPS se encuentra ejecutando algunos proyectos, encaminados a brindar capacitación y apoyo técnico a los emprendimientos de ES.

Asimismo, con el objetivo de cumplir con lo previsto en el Reglamento de la LOEPS, el IEPS mantiene abierto el proceso de aprobación para personas jurídicas que estén interesadas en brindar capacitación para ser gerente y vocal de los consejos de administración y vigilancia de las organizaciones del sector cooperativo, proceso que está totalmente reglado y que ha sido elaborado por el IEPS para cumplir con lo señalado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria<sup>49</sup>

Adicionalmente, el IEPS desarrolla planes de Capacitación previo a la entrega del Crédito de Desarrollo Humano Productivo, en coordinación con técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador, con el objeto de mejorar las capacidades de los usuarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH) vinculados al Circuito Productivo Agrícola (Arroz, Soya y Maíz).

Al respecto, no se cuenta con datos ni evaluaciones de dichos programas, únicamente se puede afirmar que existe un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones, donde las decisiones provienen de las instancias

---

<sup>48</sup> [http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58&Itemid=238](http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=238)

<sup>49</sup> A través de las siguientes disposiciones: **Resolución No. 046-IEPS-2013** de 10 de junio del 2013, mediante la cual el IEPS expide la Normativa para Acreditar a Personas Jurídicas que impartan capacitación para ser gerente y vocal de los Consejos de Administración y Vigilancia de las Organizaciones del Sector Cooperativo. **Oficio No. SEPS-DS-2013-04354** suscrito por el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, informando que esa superintendencia reconocerá los cursos de capacitación dictados o avalados por el IEPS en lo relacionado con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas. Y **Oficio No. SEPS-IGT-2013-05144** suscrito por el Intendente General Técnico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, solicitando el diseño de un programa de capacitación nacional para cumplir con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas.

públicas correspondientes y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio Sector.

También cabe resaltar la falta de superación de la concepción de esta medida como un mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

Tampoco se ha aprovechado la oportunidad de implementar interesantes procesos de educación y capacitación por medio de la colaboración con instituciones educativas públicas y privadas, prevista en el art. 132.4 de la LOEPS, que manda la implementación de programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados como la Economía Popular y Solidaria, sobre todo en áreas de producción y/o comercialización de bienes y servicios.

La autora conoce de la existencia de cursos aislados de economía popular y solidaria en algunas carreras de pregrado relacionadas con administración o economía, ofertadas sobre todo en Universidades Públicas; pero al revisar los sílabos de esos cursos, únicamente se observa un repaso de lo contenido en la LOES.

En postgrado, actualmente no existen ofertas académicas que puedan cubrir la demanda de los profesionales que requieren cursar estudios formales en economía popular y solidaria, ya que únicamente se han impartido seminarios o cursos de extensión. La Universidad Andina Simón Bolívar es pionera en ofrecer, desde octubre de 2014, uno de los primeros Cursos de Especialización en Economía Popular y Solidaria del país.

## **2.2. POLÍTICAS DE DEMANDA O DIRIGIDAS A LA ACTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL**

Siguiendo la propuesta metodológica de Chávez y Monzón,<sup>50</sup> al analizar las políticas de demanda, se observa que mediante estas se pretende favorecer indirectamente al sector, apoyándolo por la vía de lo que hace, esto es, en su actividad económica; y no como pasa en las políticas de oferta, que buscan apoyar directamente la estructura de las entidades de la Economía Solidaria.

Los autores mencionados afirman que las actividades objetivo preferidas dentro de las políticas de demanda son los servicios de bienestar social, que aparecen con la noción cercana de servicios de proximidad y cubren la mayor parte de los “yacimientos de empleo”.<sup>51</sup> Estos servicios presentan dos características que les hacen especialmente atractivos ante los poderes públicos: a) son más intensivos

---

<sup>50</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

<sup>51</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

en mano de obra que otras actividades y son menos exigentes en materia de inversiones de capital y b) exigen generalmente una relación directa entre el productor del servicio y el consumidor final. Estas características confieren a estas actividades, por un lado, un fuerte contenido de territorialidad o proximidad y una baja propensión a generar efectos colaterales que puedan desequilibrar los intercambios internacionales y, por otro, una alta propensión a crear empleo a nivel local. En el plano teórico, constituyen un elemento fundamental de las políticas económicas de reactivación selectiva de la demanda a nivel local y regional.<sup>52</sup>

El interés de los poderes públicos por implicar a la ES en servicios de interés social se ha materializado en algunos países en una legislación y una práctica que ha tendido a “discriminar” positivamente la oferta del Sector en relación a la de empresas comerciales lucrativas.

Si hay, en cambio, una apuesta formal pública, en el caso ecuatoriano, por favorecer a los emprendimientos de ES en las compras públicas, no obstante, estas declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector por competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

El numeral 1 del art. 132 de la LOEPS, señala como medida de fomento a favor de las personas y organizaciones de la EPS, la Contratación Pública, encargando con carácter obligatorio al Instituto Nacional de Contratación Pública, la implementación de márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones de la EPS en los procedimientos de contratación pública.

En el mismo numeral se establecen las Ferias Inclusivas como procedimientos de contratación que las entidades contratantes deben utilizar para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones de la EPS; debiendo el INCOP en coordinación con el IEPS, establecer las obras, bienes y servicios que deban ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

En concordancia con lo previsto en la LOEPS, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en sus artículos 4 -literales b y q- y 5 -literal e-, dispone la implementación de políticas de Estado dirigidas a la promoción de las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, y del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual el artículo 55 del Código citado prevé medidas relacionadas con las compras públicas, entre ellas el establecimiento de criterios de inclusión en los procedimientos y proporciones previstos por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

---

<sup>52</sup> Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 162.

Por su parte, el numeral 13 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece la Feria Inclusiva como el procedimiento de contratación por el cual acuden las entidades contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, y generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios

Con esos antecedentes, el INCOP dictó una resolución que contiene el Procedimiento de Contratación para Ferias Inclusivas del INCOP<sup>53</sup>

Por su parte, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, mediante Acuerdo Ministerial 14<sup>54</sup>, impulsa como política de inclusión económica y social del Gobierno, el acceso de los sectores popular y solidario a las compras públicas, mediante la asignación de un porcentaje del monto establecido en los planes anuales de políticas públicas, de contratación de obras, bienes y servicios prestados con personas y organizaciones de la EPS, a los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social.<sup>55</sup>

Uno de los programas bandera, liderados por los Ministerios de Educación e Inclusión Económica y Social (MIES), a través del IEPS y el INCOP es el Programa “Hilando el Desarrollo”, que es una iniciativa del Gobierno Nacional, por la que está dotando de uniformes escolares de forma gratuita a niños, niñas y adolescentes de planteles educativos de las zonas rurales y urbano-populares de todo el país;<sup>56</sup> habiéndose realizado al efecto Ferias Inclusivas, previo al inicio de clases en la costa, y en la sierra y amazonía del país.

Por su parte, la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social coordina acciones de implementación de líneas temáticas de desarrollo productivo; intercambio y mercados, y fortalecimiento de actores de la ES, a través de dos brazos ejecutores, el IEPS y el Programa de Provisión de Alimentos.

**El Programa de Provisión de Alimentos**, es la instancia que coordina la provisión de alimentos y servicios complementarios a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado.

---

<sup>53</sup> Publicado en el R.O. No. 402, de 12 de marzo de 2011.

<sup>54</sup> Publicado en R.O. No. 713 de 30 de mayo de 2012.

<sup>55</sup> Según el Art. 17.4 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministro Coordinador de Desarrollo Social concertará las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana, Secretaría del Migrante y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

<sup>56</sup> <http://portal.compraspublicas.gob.ec>

En lo relativo a intercambio y mercado, el IEPS ha coordinado la ejecución de **Ferias**, donde los actores de la EPS tienen un espacio para vender sus productos. Existen tres tipos de ferias, la Feria Mamá hecha a Mano, la Feria Navidad hecha a Mano, y las Ferias Inclusivas, ya analizadas. Las dos primeras actividades se realizan una vez por año durante unos días.

A nivel de gobiernos autónomos descentralizados, la LOEPS, en concordancia con el COOTAD, prevé que dichos gobiernos y de manera especial, las municipalidades, fomenten la creación de organizaciones comunitarias en donde participen pequeños comerciantes para la prestación de servicios, la producción de bienes o la ejecución de pequeñas obras públicas.

Al hacer un balance de las políticas públicas de demanda, es preciso señalar que pese a la expectativa generada mediante la normativa prevista en esta materia, que ha sido presentada brevemente en este estudio, la que sugiere el impulso del sector de la economía popular y solidaria a través de la aplicación de un trato preferente en las compras públicas a nivel nacional, en la ejecución de pequeñas obras públicas a nivel local, y en la dotación de espacios diferenciados de venta de bienes destinados a este sector, la realidad está muy lejos de mirar a las organizaciones de la EPS como verdaderas proveedoras de bienes y servicios, que puedan representar alguna competencia para las empresas capitalistas.

En mi opinión, son quizá estas medidas las menos desarrolladas y que más modestos resultados han dado. Probablemente sea el mantenimiento de preconcepciones por parte de los funcionarios encargados, lo que no permite considerar a los emprendimientos de economía popular y solidaria como actuales o potenciales proveedores del Estado, más allá de ciertos productos muy concretos como son la preparación de ciertos alimentos y la dotación de vestuario como uniformes. Si se mira con atención, el sector de la economía popular y solidaria sigue siendo condenado a un nicho productivo y de comercialización muy marginal.

## **CONCLUSIONES.-**

Se puede afirmar que caso ecuatoriano, las políticas públicas respecto de la economía solidaria han de ser enmarcadas dentro de las **políticas de ordenación**, en la medida en que se entiende a este sector de la economía como un importante motor de crecimiento y desarrollo social.

Asimismo, se han implementado con mayor énfasis las políticas de oferta o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía, que a su vez se dividen en tres categorías: unas de tipo institucional, otras de apoyo financiero a la entidad, y unas últimas de apoyo técnico.

En el caso ecuatoriano, se ha optado por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de una normativa e institucionalidad fuertes, además de la creación de un aparato burocrático grande y diferenciado, encargado del

acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos de este sector, debiendo señalarse la poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que no ayuda en la clarificación de su rol como agentes de cambio.

En aspectos más específicos como las medidas tributarias, Ecuador tiene disposiciones de fomento para las organizaciones de la ES, lo que se requiere es coordinación entre cuerpos normativos respecto de dichos beneficios, puesto que el panorama actual genera confusión entre autoridades tributarias y actores del sector.

Respecto del conjunto de medidas financieras para apoyar al sector de la EPS, es de resaltar el tratamiento que se ha dado a las organizaciones en Ecuador, donde se muestra un verdadero interés por transformar concepciones equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social; para ello se ha trabajado en la evaluación integral de los actores, a efectos de ofrecerles productos financieros adecuados a su realidad.

Respecto de las medidas de apoyo técnico, en el caso ecuatoriano se puede observar un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones, donde las decisiones provienen de las instancias públicas correspondientes y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio Sector, a lo que se suma una concepción de estas medidas como mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

Finalmente, respecto de las políticas públicas de demanda, en el caso ecuatoriano hay una apuesta formal pública por favorecer a los emprendimientos de ES en las compras públicas, no obstante, las declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector por competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

A partir de estas conclusiones, cabe plantear para Ecuador, una reorientación de las políticas públicas de fomento de la Economía Solidaria, que se enfoquen más en la inclusión y participación de sus actores que en el crecimiento burocrático institucional del sector, para que paulatinamente se les vaya entregando a dichos actores, mayores responsabilidades dentro de la planificación y ejecución de políticas públicas.

La representación de los actores de la EPS debe formalizarse en la legislación correspondiente, y debe verificarse en todas las instituciones estatales creadas

para fortalecer a este sector, así como en el resto de políticas públicas y programas gubernamentales que les afecten.

No es sencillo depositar la confianza del crecimiento del sector en manos de sus actores, más todavía si no se les prepara para ello. Es preciso que dejen de mirarse a sí mismos como meros beneficiarios de incentivos económicos, a cambio de declararse parte de la economía solidaria. Hay que trabajar en el empoderamiento de los actores del sector como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente a uno solidario.

En este esfuerzo, los centros académicos y universitarios pueden ser de mucha ayuda, pues cuentan con infraestructura humana y física que permite proveer de conocimientos técnicos pero también filosóficos y de principios a los actores de la EPS.

## BIBLIOGRAFÍA

Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Cardoso, Geovanny, “Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario*, julio 2013.

Coraggio, José Luis, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011.

Coraggio, José Luis, “Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria”, 11/05/09, en [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org)

Chaves Rafael y Monzón José Luis. “Políticas Públicas” en *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Valencia. CIRIEC-España. 2008.

*Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012

Fernández, Antoni. “Las Políticas Públicas”, en *Manual de Ciencia Política*. Segunda Edición. Madrid. Tecnos. 1999.

Singer, Paul. “A experiencia brasileira nas Políticas Públicas para a ESS”, en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, IAEN, 2012.

Singer, Paul, “Economia solidária: um modo de produção e distribuição” en *A Economia Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Economia Contexto, 2003.