



María Áurea Valerdi González y
Juan Antonio Rodríguez González

La importancia del capital humano en momentos de crisis (COVID-19). Industria de la Curtiduría en León, México

Ludmila Ribeiro y Bráulio Alves
Figueiredo da Silva

¿Quién está seguro en casa? Riesgos asociados al hogar en la pandemia de Covid-19

Maria José De Rezende

A abordagem territorial dos relatórios regionais do desenvolvimento humano lida à luz da sociologia latino-americana

Carlos Augusto Sant'Anna
Guimarães

Formación de la agenda de la política de igualdad racial en municipalidades brasileñas en perspectiva comparada

Graciela Mingo, Teresa Luque,
Valeria Rodrigo y César Sione

Los empleados del comercio minorista en el Gran Paraná. Identidades, características y sentidos otorgados

Gabriel Otero y Román Mejía

Análisis de la evolución de la economía popular y solidaria a través de las modificaciones en su marco regulatorio

Araceli Mondragón González

Memoria y función utópica como claves de interpretación en los estudios sociales

Howard Richards

The current crisis of humans from a spiritual and scientific perspective

REVISTA CENTRAL DE SOCIOLOGÍA

Director Revista Central de Sociología

Dr. Emilio Torres Rojas

Editores Revista Central de Sociología

Dr. Nicolás Gómez Nuñez

Mag. Rodrigo Larraín Contador

Comité Editorial Revista Central de Sociología

Dr. Darío Rodríguez Mansilla
Universidad Diego Portales

Dr. Diego Pereyra
Universidad de Buenos Aires

Dra. Nélide Cervone
Universidad de Buenos Aires

Dr. Fabio Engelmann,
Universidade Federal do Rio Grando do Sul

Dr (c) Luis Gajardo Ibáñez
Universidad Central de Chile

Dr. Domingo Garcia-Garza
CESSP Centro Europeo de Sociología y
Ciencias Políticas

Consejo de Evaluadores

Dra. Svenska Arensburg Castelli
Universidad de Chile

Dr. Marcelo Martínez Keim
Universidad de Santiago de Chile

Dr. Luis Campos Medina
Universidad de Chile

Dr. Odín Ávila Rojas
Universidad del Cauca

Mg. Edison Otero Bello
Universidad Central de Chile

Dr. Fabien Le Bonniec
Universidad Católica de Temuco

Dr. (c) Sebastián Moller Zamorano
Universidad Católica De Lovaina

Dr. Salvador Millaleo Hernández
Universidad de Chile

Dr. Manuel Gárate Chateau
Universidad Diego Portales

Dr. Juan Carlos Oyadel
Universidad Nacional Andrés Bello

Dra. Jeanne Hersant
Universidad Nacional Andrés Bello

Dr. (c) Javier Ugarte Reyes
FLACSO-Argentina

Dr. (c) Mag. Daniel Palacios Muñoz
Universidad Alberto Hurtado

Revista Central de Sociología. Nº11 - diciembre 2020

ISSN 0718-4379 versión impresa; ISSN 2735-7058 versión en línea.

Edita: Sociología de la Facultad de Educación y Ciencias Sociales. Universidad Central de Chile

Correspondencia: Lord Cochrane # 414, Torre A 2° Piso / Santiago - Chile

Teléfono (56) 2-5826513 / Fax (56) 2-582 6508 / E-Mail: etorres@ucentral.cl

www.centraledesociologia.cl

Diseño: Patricio Castillo Romero

SUMARIO

5 Presentación

Artículos

9 La importancia del capital humano en momentos de crisis (COVID-19). Industria de la Curtiduría en León, México

The importance of human capital in times of crisis (COVID-19). Tannery Industry in León, Mexico

María Áurea Valerdi González y Juan Antonio Rodríguez González

29 ¿Quién está seguro en casa? Riesgos asociados al hogar en la pandemia de Covid-19

Who is safe at home? Risks associated to home in the pandemic

Ludmila Ribeiro y Bráulio Alves Figueiredo da Silva

47 A abordagem territorial dos relatórios regionais do desenvolvimento humano lida à luz da sociologia latino-americana

El enfoque territorial de los informes regionales de desarrollo humano se ve a la luz de la sociología latinoamericana

The territorial approach to regional human development reports is viewed in the light of Latin American sociology

Maria José De Rezende

77 Formación de la agenda de la política de igualdad racial en municipalidades brasileñas en perspectiva comparada

Agenda-building of the racial equality municipal policies in brazilian municipalities in a comparative perspective

A formação da agenda da política de igualdade racial em municipalidades brasileiras em perspectiva comparada

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

104 Los empleados del comercio minorista en el Gran Paraná. Identidades, características y sentidos otorgados

Employees of the retail trade in Greater Paraná. Identities, characteristics and meanings granted

Graciela Mingo, Teresa Luque , Valeria Rodrigo y César Sione

- 128 Análisis de la evolución de la economía popular y solidaria a través de las modificaciones en su marco regulatorio

The popular and solidarity economy: analysis of the regulatory framework and its implications

Gabriel Otero y Román Mejía

Ensayos

- 150 Memoria y función utópica como claves de interpretación en los estudios sociales

Memory and utopian function as interpretation keys in social studies

Araceli Mondragón González

- 168 The current crisis of humans from a spiritual and scientific perspective

La crisis actual del ser humano desde una perspectiva espiritual y científica

Howard Richards

Reseñas de Libros

- 188 Hugo Mercier. Not Born Yesterday. The Science Of Who We Trust And What We Believe.

Por Edison Otero Bello

Análisis de la evolución de la economía popular y solidaria a través de las modificaciones en su marco regulatorio

The popular and solidarity economy: analysis of the regulatory framework and its implications

Fecha de recepción: 16 de noviembre de 2020 / Fecha de aprobación: 18 diciembre de 2020

Gabriel Otero¹ y Román Mejía²

Resumen

La Constitución de Montecristi del 2008 marcó un hito en la reconfiguración de las dinámicas sociales, económicas y políticas del Ecuador. La nueva carta magna abrió paso al reconocimiento de derechos y prácticas que fueron invisibilizadas dentro de la normativa ecuatoriana, el caso de la economía popular y solidaria es uno de los más claros ejemplos. Desde la vigencia de dicha Constitución hasta la fecha se han promulgado varios cuerpos normativos que han buscado regular, controlar y fomentar el sector popular y solidario, teniendo como horizonte final la consolidación de un sistema económico social y solidario en el Ecuador. El documento se sustenta en una metodología cualitativa, que involucró el trabajo de archivo, revisión y análisis de documentos y fuentes bibliográficas que fue complementado con el levantamiento de información primaria mediante entrevistas semiestructuradas a informantes clave, como asambleístas y actores de las organizaciones de la ESS. Como principal conclusión se encontró que las dinámicas de control desplegadas institucionalmente sobre el sector de la EPS fueron mayores que las de promoción y fortalecimiento, y aunque hubo un crecimiento cuantitativo de las organizaciones, se afectó la constitución y avance cualitativo del sector, al no promover los valores solidarios que le caracterizan.

Palabras claves: Economía Social y Solidaria, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Código Orgánico Monetario y Financiero

1 Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador. Correo electrónico: gabriel.otero.t@gmail.com

2 Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador. Correo electrónico: romansurcos@gmail.com

Abstract

The Montecristi Constitution of 2008 marked a milestone in the reconfiguration of the social, economic and political dynamics of Ecuador. The new Constitution opened the way to the recognition of rights and practices that were made invisible within Ecuadorian regulations, the case of the popular and solidarity economy is one of the clearest examples. Since the validity of said Constitution to date, several normative bodies have been promulgated that have sought to regulate, control and promote the popular and solidary sector, having as a final objective the consolidation of a social and solidary economy system in Ecuador. The document is based on a qualitative methodology, which involved the work of filing, reviewing, and analyzing documents and bibliographic sources, which was complemented with the gathering of primary information through semi-structured interviews with key informants, such as assembly members and social actors of Social and Solidarity Economy organizations. As the main conclusion, it was found that the dynamics of control institutionally deployed over the EPS sector were greater than those of promotion and strengthening, and although there was a quantitative growth of the organizations, the constitution and qualitative advance of the sector was affected, by not promoting the solidarity values that characterize it.

Keywords: Popular and Solidary Economic, Organic Law of Popular and Solidary Economy, Organic Monetary and Financial Code

Introducción

La Constitución Política del Ecuador de 1998 estableció que la economía ecuatoriana se organizaba y desarrollaba a partir de la coexistencia y concurrencia exclusiva del sector público y privado;³ no obstante, se reconocía que las formas de propiedad y gestión de las empresas económicas podían ser, además de privadas y públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 el sistema económico del Ecuador fue declarado como social y solidario, destacando la preeminencia del ser humano por sobre el capital; además, se amplió la visión de la integralidad del sistema económico, reconociendo los sectores públicos, privados, mixtos, de economía popular y solidaria.⁴

Como consecuencia del reconocimiento del sector popular y solidario como uno de los pilares del sistema económico del Ecuador, fue necesario expedir normas que permitan crear un andamiaje institucional para la aplicación adecuada y eficiente de

3 La Constitución Política de Ecuador de 1998, en su artículo 245 señalaba que "la economía ecuatoriana se organizará y desarrollará con la coexistencia y concurrencia de los sectores público y privado. Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión."

4 Con la Constitución aprobada el 2008 en Montecristi, señala en su artículo 283 que: El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

los preceptos constitucionales. Por consiguiente, el 10 de mayo de 2011 se publicó en el Registro Oficial 444 la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS); su reglamento fue publicado el 27 de febrero de 2012. Pocos años después, en 2014, se expidió el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), el mismo que tenía por objeto regular los sistemas monetarios, financieros y, de valores y seguros del Ecuador, incluido el Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidario.

De este modo, la economía popular y solidaria tomó relevancia dentro del sistema económico ecuatoriano. De acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, este sector “genera alrededor del 25,7% del PIB [del Ecuador]” (p. 263). En esta misma línea, según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2020), para octubre de 2020 existían 477.097 certificados de aportación en el sector real popular y solidario, y 8.008.919 en el sector financiero popular y solidario. Si bien es cierto que una persona puede tener más de un certificado de aportación en entidades de la economía popular y solidaria, no se puede desconocer que se tratan de una cifra significativa en relación a los cerca de 17 millones y medio de habitantes en el Ecuador.

A lo mencionado se suma la penetración que ha tenido la dinámica de la economía popular y solidaria en varias comunidades del país. Ejemplos claros de esto se los puede encontrar en el cantón Cayambe o en la comunidad de Oyacachi, en donde se han desarrollado circuitos económicos solidarios que, como lo señala Jiménez (2016), constituyen espacios de articulación de las prácticas y actores de la economía solidaria relacionados a campos de producción sana, finanzas populares, comercio justo, consumo responsable, turismo comunitario, salud ancestral.

Por otra parte, es preciso mencionar que, si bien es cierto que en los últimos años, desde el proceso constituyente de 2008 hasta 2017 se logró un avance institucional, en términos del debate político actual, la EPS enfrenta una arremetida de los sectores ortodoxos que durante el último gobierno (2017-2021) la han llevado a una posición marginal dentro del debate económico nacional, en donde ha primado la perspectiva financiera y neoliberal en contravía de todos los avances en materia de política social que se habían lograron en los gobiernos previos.

Así, la propuesta de la EPS, estructurada con y desde los sectores políticos alternativos en el proceso constitucional de 2008, que buscaban posicionarla dentro de la economía nacional y eliminar la visión que la señalaba como una “economía de pobres”, sigue resistiendo y enfrentando las dificultades, más aún en la medida que ha vuelto a demostrar su vocación comunitaria, solidaria y políticamente alternativa en tiempos de la pandemia, en donde el sostenimiento material de la alimentación de las ciudades, en buena medida, ha dependido de ella. Hoy la unidad con la academia y otros sectores sociales alternativos busca fortalecer y abrir camino a esta propuesta, que demuestra ser una opción real y viable en tiempos complejos.

Por lo mencionado, dentro del presente trabajo se pretende realizar un breve acercamiento al marco regulatorio de la economía popular y solidaria y los efectos

que ha tenido sobre el sector, a fin de comprender la estructura institucional de la EPS y develar cómo estas reformas normativas influyeron en el sector.

Para esto se examinará en un primer momento los preceptos constitucionales referentes a la economía popular y solidaria; posteriormente se analizará la LOEPS a fin de comprender la estructura institucional del sector de la EPS, culminando la revisión normativa con el análisis a las regulaciones presentes en el COMYF. En la segunda parte del trabajo, esbozaremos ideas generales de los efectos que tuvo la aplicación de las normas previamente analizadas, en el sector popular y solidaria, finalizando el estudio con conclusiones derivadas de la investigación.

Marco Regulatorio

Constitución 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo: De la economía de mercado al sistema social y solidario

La aprobación de la Constitución de 2008 marcó un punto de quiebre en cuanto a las dinámicas sociales, económicas y políticas en el Ecuador. La nueva carta magna se caracteriza por su contenido altamente garantista y social. Uno de los sectores que tuvo un replanteamiento sustancial fue el referente al sistema económico, declarando al mismo como social y solidario. Esta redefinición significó posicionar al ser humano por sobre el capital; dejando en evidencia la voluntad de transición del modelo económico imperante hacia una propuesta alternativa.

En palabras de Coraggio (2010):

el texto de la Constitución ecuatoriana asume una definición sustantiva de economía, que podemos resumir como el sistema de instituciones, valores, normas y prácticas que organizan los procesos de producción, distribución, circulación y consumo dentro de una malla de relaciones de cooperación de los trabajos humanos entre si y con la naturaleza y cuyo sentido es la reproducción y desarrollo de la vida [...]

Dichos planteamientos se reflejaron, con diversos matices, en los planes nacionales de desarrollo emitidos desde la vigencia de la Constitución. En el Ecuador se han presentado hasta la fecha cuatro planes de desarrollo nacional: Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010); Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013); Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017); y, Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (2017-2021).

Dentro del primer plan de desarrollo se especificaron doce objetivos que tenían como finalidad la transformación del Estado. En el marco de esta nueva lógica de planificación, se planteó como primer objetivo el auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial, tomando en cuenta los altos niveles de desigualdad que se vivían en el Ecuador. Para alcanzar esto, una de las políticas a implementarse

fue el impulso a la economía social y solidaria. De este modo, el documento señalaba que:

se busca fortalecer la economía social, solidaria y comunitaria con programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso a crédito (microfinanzas), asistencia técnica y promoviendo redes de comercio justo, a partir del mundo del trabajo, desde los espacios familiares y comunitarios y dando prioridad a las mujeres. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007, p. 91)

Adicionalmente, se planteó como uno de los objetivos específicos para la transformación del Estado el establecimiento de un sistema económico solidario y sostenible. No obstante, en el desarrollo teórico del mismo se evidenciaba la predominancia de las estructuras tradicionales de la economía. En ese sentido, tanto el sector privado como el Estado cumplían un rol protagónico dentro del sistema económico. Un ejemplo de esto se encuentra en el fundamento de este objetivo, en donde se mencionaba que:

La iniciativa privada cristalizada en la eficiencia, creatividad y destreza del trabajo tanto como en el espíritu de emprendimiento y la capacidad de organización del empresariado son los motores del crecimiento económico. Para que ella se concrete en desarrollo humano es preciso conjugarla con un Estado capaz de conducir independiente y democráticamente la gestión de lo público [...] (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007, p. 254)

Teniendo como premisa lo manifestado, se puede señalar que si bien se reconocía a la economía popular y solidaria como un puntal para la transformación de las dinámicas intrínsecas del Estado, este no tomaba el rol protagónico que fue otorgado a partir de la Constitución de Montecristi.

Posterior a la aprobación de la carta magna se realizaron nuevas elecciones presidenciales, mismas que trajeron consigo una segunda planificación (2009-2013) que se caracterizó por considerar a la economía popular y solidaria como la base para la transición del sistema económico (Vega, 2017). En esta línea, la estrategia contemplada por el gobierno era la de "construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios". (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, p. 95).

A diferencia de los planes de desarrollo analizados previamente, en la planificación para el periodo de gobierno 2013-2017, "se difumina el horizonte de llegada de una transición que prioriza el cambio de la matriz productiva del país como principal objetivo" (Vega, 2017, p. 95). Asimismo, se destacó la relevancia de "la industrialización y transformación productiva para la producción de bienes y servicios con valor agregado e importante incorporación de conocimiento y tecnología, procesos que generalmente están asociados con relaciones de producción capitalista" (*Ibid.*). Un

claro ejemplo de lo mencionado se encuentra en el reforzamiento de las políticas extractivas para el cambio de la matriz productiva.⁵

Finalmente, dentro del último plan de desarrollo nacional presentado hasta la fecha (2017-2021), se señalaba que “la economía popular y solidaria debe ser revalorizada de manera integral: 5,9 millones de personas participan en ella como muestra de su relevancia y significancia” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017, p. 78). Adicionalmente, consideraba que:

En el sector real es necesario aumentar las fronteras de transformación estructural de la economía, mediante el fortalecimiento de un sistema productivo eficiente e innovador que diversifique la producción de manera sostenible; fomente la producción de bienes y servicios con alto valor agregado; genere empleo de calidad y potencie la economía popular y solidaria, con los actores cooperativistas, asociativos y comunitarios (*Ibid*, p. 77)

A pesar de la relevancia y pretensión de fortalecimiento de la economía popular y solidaria, el gobierno de Lenín Moreno, presidente electo para el periodo 2017-2021, se ha alejado diametralmente a lo establecido dentro del plan nacional de desarrollo. De este modo, las políticas adoptadas desde el Estado han apuntado sobretodo al fortalecimiento del sector privado por sobre los otros sectores económicos del Estado.⁶

Retomando el análisis de la Constitución, la definición del sistema económico como social y solidario abrió las puertas para la construcción de una alternativa real -o al menos formal- a los modelos imperantes. No obstante, llama la atención que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 se afirma que la definición constitucional del sistema económico social y solidario es un objetivo a alcanzar y no una caracterización exacta de la realidad actual (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009). Ante esto es preciso señalar que, si bien el precepto constitucional citado representó un avance en lo discursivo, dejó una serie de tareas pendientes para alcanzar la consolidación de una economía social y solidaria fortalecida.

Con el fin de lograr la transformación del sistema económico del Ecuador, la Constitución conectó los procedimientos de construcción de políticas públicas con el

5 En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se plantea usar el extractivismo para salir del extractivismo, es decir se reafirman las prácticas extractivistas como punto de partida para el cambio de la matriz productiva. En: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p. 82)

6 Un ejemplo de esto es el acuerdo del Estado ecuatoriano con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del servicio ampliado del FMI (SAF) por 4200 millones de dólares, firmado en 2019. En este acuerdo se señala que el objetivo es “reducir la relación deuda/PIB a través de una combinación de un reequilibrio de la masa salarial, una optimización [...] de los subsidios a los combustibles, una re-priorización del gasto de capital y bienes y servicios, y una reforma fiscal” (Fondo Monetario Internacional, 2019).

concepto de Buen Vivir o Sumak Kawsay.⁷ Así, el artículo 275 de la carta magna señala que “el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los servicios económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”. De la misma manera, el artículo 85 determina que “las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”.

Si bien es cierto que dentro de la actual carta magna no se detalla de manera expresa los principios que rigen sobre el sistema económico, se entiende que estos encontraran su origen en lo detallado dentro del artículo 85, previamente citado. De este modo, hay un especial énfasis en rol de la solidaridad para la consecución del Buen Vivir y de la consolidación de un sistema económico social y solidario.

En cuanto a la composición del sector de la economía popular y solidaria, el mismo artículo 283 señala que el sistema económico tendrá una composición diversa, remarcando que para el caso de la economía popular y solidaria se regulará por una ley que incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Del mismo modo, el artículo 311 de la carta magna detalla de manera taxativa las organizaciones que compondrán el sistema financiero economía popular y solidaria, siendo estos: las cooperativas de ahorro y crédito, las entidades asociativas o solidarias, las cajas y bancos comunales y las cajas de ahorro.⁸

Es importante tener presente que dentro de la Constitución existen varios preceptos que dan cuenta de la importancia que se pretendió dar al sector de la economía popular y solidaria dentro de la dinámica económica del país. Un ejemplo se encuentra en el artículo 311 en donde se establece un trato diferenciado y preferencial por parte del Estado hacia los miembros de este sector; en concordancia a este incentivo, el artículo 288 establece una mayor prioridad de los productos de la economía popular y solidaria en cuanto a las compras públicas del Estado⁹, y el

7 De acuerdo a Coraggio (2010), “el sumak kawsay es la forma que asume [la] reproducción ampliada de la vida en la Constitución ecuatoriana. Esto implica orientar el sistema económico de manera que permita lograr cuatro equilibrios: el equilibrio de los seres humanos consigo mismo; el equilibrio entre los seres humanos; el equilibrio de los seres humanos con la naturaleza; y, el equilibrio entre las comunidades de seres humanos”.

8 La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 311 señala que: “El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”.

9 De acuerdo a la información estadística presentada en el boletín anual 2018 del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), las organizaciones de la economía popular y solidaria pasaron de representar el 2,7 % de la totalidad de contrataciones públicas en 2015 a un 4,3 % en 2018. Entre los sectores que más rubros fueron adjudicados son los de servicio de limpieza y mantenimiento, confección de prendas de vestir y preparación de alimentos. Por otra parte, es importante señalar que desde el 2011 se evidenció una disminución en el porcentaje de aporte de la contratación pública dentro del Presupuesto General del Estado, pasando de un 41.2 % en 2011 al 20.1 % en 2018, esto respondería entre otros factores que afectaron el ingreso económico -el precio de petróleo, la apreciación del dólar, volumen del Estado, entre otros. En: (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018)

artículo 316 refiere a la posibilidad de recibir la delegación por parte del Estado para participar en la gestión de los sectores estratégicos.

Finalmente, para poder efectivizar de manera correcta los preceptos constitucionales es necesario desarrollar leyes y reglamentos específicos en la materia a fin de fomentar, regular y controlar a las entidades del sector de la economía popular y solidaria. Consecuentemente, el 10 de mayo de 2011 se publicó en el Registro Oficial 444 la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS); su reglamento fue publicado el 27 de febrero de 2012, es decir, casi un año después.

La LOEPS y el marco regulatorio de la Economía Popular y Solidaria

Previo a analizar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria es necesario mencionar que esta norma ha tenido modificaciones en cinco ocasiones, siendo una de las más importantes la sucedida en 2014, en donde se trasladó toda la regulación del Sistema Financiero Popular y Solidario al Código Orgánico Monetario y Financiero, cuerpo normativo que será analizado más adelante.

Como ya se mencionó anteriormente, la LOEPS se creó con el fin de desarrollar los preceptos constitucionales plasmados en la Constitución de 2008, otorgándole una institucionalidad pública a este sector. De acuerdo al artículo 3 de la LOEPS, la finalidad de dicha normativa es fundamentalmente la consolidación de un marco jurídico común que permita reconocer, fomentar, fortalecer y potencializar las actividades del sector de la economía popular y solidaria.¹⁰

En ese sentido, la LOEPS (2011) en su artículo 1 define a la Economía Popular y Solidaria como:

[...] la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, o basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación del capital [...]

10 La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011), señala en su artículo 3 "Objeto.- La presente Ley tiene por objeto: 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."

Ante esta definición, es importante resaltar el protagonismo de la solidaridad en su multiplicidad de concepciones dentro de la regulación del sector popular y solidario. Ejemplos de esto lo encontramos en el artículo 4 de la LOEPS en donde se establece a la solidaridad como un principio que guía la actividad del sector;¹¹ mientras que en el artículo 5 del mismo cuerpo normativo se le otorga un alcance jurídico al referirse que los actos que realicen los miembros de organizaciones de la economía popular y solidaria son actos solidarios y no de comercio o civiles.¹² En este sentido, como lo menciona Eddy De la Guerra (2017) "la solidaridad se contempla unas veces como modelo económico, otras veces como principio e incluso forma de relación y cooperación entre los diversos componentes de la economía social, lo cual dificulta concebir a la "solidaridad" en su real alcance jurídico" (p. 329).

En cuanto a la estructura de la LOEPS, esta se divide en siete títulos, de los cuales dos están destinados a regular la organización y funcionamiento del sector real de la Economía Popular y Solidaria, y del Sector Financiero Popular y Solidario;¹³ los cinco títulos restantes regulan las entidades de apoyo y organismos de integración del sector; el fomento, promoción e incentivos dentro de la economía popular y solidaria; las relaciones con el Estado y las organizaciones pertenecientes al sector; y, las obligaciones, infracciones y sanciones en las que pueden incurrir las organizaciones de este sector.

Es preciso señalar que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 309 de la Constitución del Ecuador¹⁴, la LOEPS reconoce el control específico y diferenciado que se debe dar a las organizaciones pertenecientes al sector popular y solidario¹⁵. En estas misma línea, esta norma, y posteriormente el COMYF, establece que el Sistema Financiero Popular y Solidario estará segmentado a fin de generar políticas y regulaciones de forma específica y diferenciada de acuerdo a sus características particulares.¹⁶

11 La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011), señala en su artículo 4 "Principios. - Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda: g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas."

12 La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011), señala en su artículo 5 "Acto Económico Solidario. - Los actos que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley."

13 Se debe precisar que, desde la entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero, el Sector Financiero Popular y Solidario dejó de ser regulado por la LOEPS para pasar al nuevo cuerpo normativo.

14 La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 309 "El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas [...]".⁸

15 La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011), señala en su artículo 145 señala que "las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario"

16 El artículo 14 numeral 35 del COMYF señala que una de las atribuciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera es establecer la segmentación de las entidades del SFPS. En esta misma

De acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la LOEPS, la economía popular y solidaria se encuentra conformada por sectores comunitarios, asociativos, cooperativistas y unidades económicas populares. De manera particular, el Sector Financiero Popular y Solidario, de acuerdo al artículo 78 de la LOEPS previo a su reforma, estaba compuesto por: cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro.¹⁷ Estas organizaciones, para tener vida jurídica, deben constituirse como personas jurídicas ante la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), entidad adscrita a la Función de Transparencia y Control Social.

Ahora bien, sobre el fomento, promoción e incentivos del sector de la economía popular y solidaria, la LOEPS en su artículo 132 señala una serie de medidas de fomento, de las cuales se destacan: la preferencia hacia organizaciones de la economía popular y solidaria en la contratación pública; la adopción de medidas de protección para evitar que exista abuso de poder económico en el intercambio comercial entre sectores de la economía; y, la delegación excepcional de la gestión de sectores estratégicos y servicios públicos. Asimismo, se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben incluir en su planificación y presupuestos la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos para fomentar y fortalecer la economía popular y solidaria.

Por su parte, en lo referente a la promoción del sector de la Economía Popular y Solidaria, el artículo 137 del mismo cuerpo normativo detalla como medidas de promoción la reducción de obstáculos administrativos; fomento del comercio justo y responsable; y, la promoción de asociaciones a través de planes y programas públicos, capacitaciones y asesoría. Adicionalmente, se indican beneficios tributarios en los actos solidarios entre miembros de la organización que permitan fortalecer la EPS.

Para alcanzar estas metas se creó el Comité Interinstitucional de la EPS, entidad rectora del sector que tiene como una de sus principales funciones el dictar y coordinar políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de los sujetos de la economía popular y solidaria. Asimismo se creó el Consejo Consultivo que tiene por objeto el apoyo directo a este Comité Interinstitucional.¹⁸

Conectado a estas instituciones se encuentra el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria creado en 2009, que tiene entre sus atribuciones el brindar apoyo

línea, mediante Resolución No. 038-2015-F este organismo expidió la norma para la segmentación de las entidades, clasificándolas por el tipo y saldo de sus activos; además, se tomó en cuenta el vínculo existente con sus territorios, de acuerdo a los recursos invertidos en sus provincias, cantones o parroquias, según sea el caso.

17 En el COMYF se reconoce también a las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda como parte de las organizaciones que pertenecen al Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria, a pesar de que el artículo 311 de la Constitución no lo identifica expresamente como parte de las formas de organización que pertenecen al sector financiero.

18 Según Geovanny Cardoso, en la entrevista realizada por el grupo de investigación de la Universidad Central del Ecuador, el Consejo Consultivo nunca se conformó, razón por la cual la entidad rectora de la economía popular y solidaria no logró operar de manera idónea.

al Comité Interinstitucional y ejecutar la política pública dictada por este organismo; ejecutar medidas de fomento, promoción e incentivos a favor del sector popular y solidario; generar y desarrollar estudios e investigación sobre la economía popular y solidaria, entre otros.

Otro organismo creado para el fortalecimiento del sector popular y solidario es la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, institución financiera pública que tiene como misión fundamental brindar servicios financieros con sujeción a las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional a las organizaciones del sector popular y solidario.

Cabe mencionar que la regulación de la EPS, así como del Sector Financiero de la misma, es una atribución exclusiva del Ejecutivo. En ese sentido, el artículo 144 de la LOEPS señala que el Ministerio competente de la regulación contará con una Secretaría Técnica, entidad encargada del seguimiento y evaluación del cumplimiento de la regulación, así como de brindar apoyo técnico y administrativo a los entes reguladores.

A pesar de la construcción de una estructura institucional enfocada en el fomento de la Economía Popular y Solidaria esta no logró afianzarse de la forma deseada.¹⁹ Si bien es cierto que, formalmente, existieron herramientas normativas para el funcionamiento de dichas entidades, las políticas adoptadas, así como las dinámicas adquiridas por cada uno de los organismos, respondieron directamente a las autoridades titulares de estas instituciones. Por esto, cada cambio de autoridad significó también un cambio en las políticas a ejecutarse, impidiendo la consolidación de un proyecto a mediano y largo plazo que fomente adecuadamente este sector. A esto se sumó el hecho de que las políticas de promoción y fomento se concentraron principalmente en el sector real de la EPS.²⁰

En contraposición a lo sucedido con las entidades de fomento, una de las instituciones que logró establecerse fuertemente dentro de la estructura institucional del sector popular y solidario fue la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). Dicho organismo recogió las facultades de control y vigilancia que se encontraban dispersas en varias entidades públicas previo a la aprobación de la LOEPS.

De acuerdo al artículo 147 de la LOEPS, la SEPS tiene como sus principales prerrogativas el control de las actividades económicas de los sujetos pertenecientes a la economía popular y solidaria, el registro y otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones de este sector, la autorización de actividades financieras de las

19 Carlos Naranjo, Geovanny Cardoso y Patricio Muriel, actores de la economía popular y solidaria entrevistados por el grupo de investigación de la Universidad Central del Ecuador, coincidieron que las instancias de fomento de este sector económico no lograron consolidarse y funcionar de manera adecuada, a diferencia de las entidades de control. Entre las causas que reconocieron se encuentra la remoción constante de las autoridades en los organismos de promoción

20 Carlos Naranjo y Geovanny Cardoso, actores de la economía popular y solidaria entrevistados por el grupo de investigación de la Universidad Central del Ecuador, sostienen que las políticas de fomento se focalizan sustancialmente en el sector financiero, dejando de lado a la economía real.

organizaciones y la imposición de sanciones en los casos pertinentes, a todas las organizaciones pertenecientes a la economía popular y solidaria.

Cabe señalar que, el Sector Financiero Popular y Solidario en un primer momento se encontraba reglado por la Junta de Regulación del Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidaria; sin embargo, con la entrada en vigencia del COMYF se suprimió esta entidad y las competencias fueron traspasadas a la nueva Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, entidad creada por este Código de la cual trataremos más adelante.

El COMYF y sus modificaciones en el Sistema Financiero de la Economía Popular y Solidaria

El Código Orgánico Monetario y Financiero nace de la propuesta de Ley con carácter de urgente en materia económica, presentada por el entonces presidente Rafael Correa Delgado, el 26 de junio de 2014, siendo aprobada por el pleno de la Asamblea Nacional el 2 de septiembre de 2014, entrando en vigencia el 12 de septiembre del mismo año.

Dicho cuerpo normativo tuvo como fundamento el “cambiar las relaciones de poder que históricamente han predominado en el Ecuador” (Proyecto de Código Orgánico Monetario y Financiero, 2014). Asimismo, se lo calificó como un “elemento clave dentro del proceso político de transformación en el que la institucionalidad económica, financiera y social nacional apuntalan a un nuevo modelo económico en el que prevalece la supremacía del ser humano sobre el capital financiero” (*Ibid.*).

El marco regulatorio del Código Orgánico Monetario y Financiero buscó reorganizar estructural y funcionalmente las instituciones del sistema financiero ecuatoriano, detallando de manera taxativa las prerrogativas de las instituciones involucradas en el sistema financiero nacional a fin de contrarrestar las dispersiones y contradicciones presentes en el marco regulatorio de la economía ecuatoriana. Consecuentemente, el COMYF reemplazó cerca de treinta leyes, reglamentos y demás cuerpos normativos, que eran los encargados de regular el sistema financiero nacional.

Es menester señalar que, producto de la duplicidad de competencias y falta de claridad en las múltiples leyes que normaban el sistema financiero del país, el establecer regulaciones adecuadas hacia las entidades de este sector era un verdadero reto; además, aún para entonces coexistían varias leyes que procedían de gobiernos responsables de la crisis bancaria de finales del siglo.

La entrada en vigencia del Código Orgánico Monetario y Financiero permitió consolidar, en un solo cuerpo normativo, las regulaciones del sector financiero del país, teniendo un gran impacto dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En el caso específico de la regulación del sistema financiero de la economía popular

y solidaria, se pasó de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria hacia este nuevo Código.

Para iniciar el análisis del Código Orgánico Monetario y Financiero es importante mencionar que este se encuentra dividido en tres libros: el primero corresponde a los sistemas monetario y financiero; el segundo al régimen de valores; y, el tercero refiere al régimen de seguros. El objeto de estudio del presente trabajo se encuentra subsumido dentro del primer libro de dicho cuerpo normativo.

Estructuralmente, según el artículo 6 del COMYF, se reconoce que el sistema monetario y financiero se encuentra integrado por entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras. En esta misma línea, el artículo 5 del COMYF, en concordancia con el artículo 303 de la Constitución, señala que la formulación de políticas y regulaciones en materia monetaria, crediticia, cambiaria, financiera son facultades exclusivas de la Función Ejecutiva.

Con base a las disposiciones señaladas, el artículo 13 del COMYF crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, organismo perteneciente a la Función Ejecutiva que tiene como principales funciones la formulación de políticas públicas, la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores.

140

La aparición de dicha entidad reestructura la regulación y control del sistema financiero de la economía popular y solidaria; en ese sentido, el artículo 444 del COMYF señala que las entidades pertenecientes a este sector estarán sometidas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y a la regulación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, absorbiendo las competencias que tenía la Junta de Regulación del Sistema Financiero Popular y Solidario y, suprimiendo la existencia de dicha entidad que fue creada con la entrada en vigencia de la LOEPS en 2011.

En esta línea, la Disposición General Segunda del COMYF (2014) señala que:

todas las funciones en materia de política y regulación que las leyes vigentes a la fecha de promulgación de este Código otorgan a [...] la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario [...] serán asumidas por la Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera, salvo los casos expresamente delegados a los organismos de control en este Código.

Llama la atención que dentro del órgano creado por el Código Orgánico Monetario y Financiero no se establece la presencia con voz y voto de un representante de la cartera de Estado encargada del fortalecimiento de la economía popular y solidaria. La reestructuración de las entidades de regulación del sistema financiero de

la economía popular y solidaria dejó en evidencia, una vez más, el cambio de concepción que ha tenido el gobierno sobre este sector, puesto que la composición de uno de los organismos esenciales en la conducción del sistema económico y financiero del país omite la integración de los ministerios vinculados a la economía popular y solidaria, priorizando el rol de los sectores de producción y economía.

Este hecho cobra relevancia con el mandato previsto dentro del artículo 150 del COMYF (2014), en donde se señala que todas “las entidades del sistema financiero nacional estarán sujetas a la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera”.

A esto se suma el hecho de que, si bien dentro del COMYF se reconoce el deber de mantener la regulación diferenciada para cada uno de los sectores económicos, a fin de que esta responda a las necesidades particulares de cada uno de ellos, el Capítulo 3 del Título II de este cuerpo normativo desarrolla una serie de disposiciones comunes para el sistema financiero nacional. En ese sentido, se contraviene parcialmente²¹ la Constitución en su artículo 309, que determina que cada uno de los sectores del sistema financiero contará con normas y entidades de control especializadas y diferenciadas; así como lo señalado en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

El problema de tener disposiciones comunes para todos los sistemas financieros es que desconoce las particularidades de cada uno de ellos. Un claro ejemplo se lo encuentra en cuanto a la calidad de los socios dentro de una agrupación. De este modo, dentro del Sistema Financiero Popular y Solidario, los socios pueden tener varias calidades de manera simultánea -ser clientes, administradores, depositantes, oferentes, usuarios, accionistas, entre otros-, mientras que en los otros sectores la calidad es exclusiva y única. En ese sentido, Carlos Naranjo (2015) señala que:

a lo largo del COMYF existe una confusión en cuanto a la calidad de los socios, al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones, con lo cual parecería que la norma se concibió para sociedades de capital y no para sociedades de personas. (p. 179)

De este modo, para subsanar las posibles regulaciones oscuras o contradictorias que se puedan presentar para el sector de la economía popular y solidaria, producto de las normas comunes para todos los sectores reconocidos en la legislación, el Código Orgánico Monetario y Financiero otorga la potestad regulatoria a la Junta de Política y Regulación Monetaria. Dicha entidad debe generar sus disposiciones en observancia al artículo 151, previamente citado, del mismo cuerpo normativo.

21 Se lo cataloga como una “contravención parcial” en cuanto a pesar de que se establecen disposiciones comunes para los sectores financieros, el COMYF también plasma regulaciones diferenciadas en concordancia con lo señalado dentro del artículo 151 del mismo cuerpo normativo, referente a la regulación diferenciada.

Otra de las modificaciones derivadas de la entrada en vigencia del COMYF fue que, los recursos del Fondo de Liquidez y del Seguro de Depósito, figura creada en la LOEPS para otorgar créditos de liquidez y proteger depósitos, fueron transferidos a la Corporación del Seguro de Depósito, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, para que este organismo administre el seguro de depósito, así como el fondo de liquidez del sector financiero popular y solidario.

Finalmente, se debe rescatar como elemento positivo que la consolidación de las regulaciones del sistema financiero nacional en un solo cuerpo normativo, otorgan seguridad jurídica a las instituciones que pertenecen al mismo, pues se elimina de gran manera las antinomias que pueden haberse tipificado en diferentes leyes.

Efectos de las normas implementadas

Para analizar los efectos de las normativas creadas sobre el sector popular y solidario es necesario precisar el por qué era importante buscar regularla. De acuerdo a los datos recogidos por el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el sector de la economía popular y solidaria "genera alrededor del 25,7% del PIB [del Ecuador]" (p. 263); adicionalmente, "de los 6.499.262 empleos generados a nivel nacional en 2009, el 64% perteneció a [este sector]" (p. 264). En esta misma línea, según el Plan Nacional Toda una Vida 2017-2021

en el sistema financiero, el 4% de los clientes pertenecen al sistema financiero popular y solidario, que contribuyen con el 2,2% de las captaciones de un monto total de US\$ 33.248 millones, correspondientes al mes de mayo de 2017 y el 4% de colocaciones de un monto total de US\$ 23.555 millones [...] el sector financiero popular y solidario destina el 70% de los recursos crediticios para actividades productivas y de consumo. (p. 78).

Producto de la significativa participación del sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador, era necesarios construir un andamiaje institucional que no solo fortalezca a este sector, sino que permita la transición real de una economía social de mercado a una social y solidaria.

Con la aprobación de la LOEPS se pretendió reconocer formalmente la existencia de las organizaciones de la economía popular y solidaria, homogeneizando los parámetros para el otorgamiento de la personalidad jurídica y con esto poder aplicar las políticas públicas necesarias para el fomento del sector, así como fortalecer las prácticas de control. Dichos parámetros delineaban, entre otras cosas, la estructura que debía contemplar cada tipo de organización, así como ciertas prácticas de gobernanza interna, sin diferenciar expresamente el tamaño de las organizaciones. Ante estos hechos, Vega (2017) señala que:

La política de registro, regulación y control de organizaciones y actividades de la EPS no ha tenido el efecto de fomentarlas, como era la necesidad más sentida de sus actores/as, sino por el contrario, ha entorpecido la vida organizativa de la mayoría de estas, generando inequidad porque ha dificultado el surgimiento y consolidación de iniciativas pequeñas de la EPS, al haber impuesto como modelo los mecanismos de funcionamiento de las más grandes, perjudicando especialmente a las organizaciones de producción porque el modelo impuesto se ha basado en el espejo de las organizaciones cooperativas de carácter financiero(p. 223)

Sin embargo, a pesar de las posibles trabas que se pudieron generar por la implementación de este tipo de cooperativas, según los datos presentados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en 2019, existió un aumento significativo de las organizaciones de la economía popular y solidaria registradas en el sistema (ver Tabla 1). De este modo, se pasó de tener 5.871 organizaciones registradas en 2013, a 14.814 en 2019, teniendo el mayor incremento las asociaciones de EPS; a diferencia de las cooperativas de ahorro y crédito que tuvieron una disminución de 946 en 2013 a 547 en 2019 (ver Tabla 2).

Tabla 1
Número de organizaciones de la economía popular y solidaria

Organizaciones de la EPS	Años							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Asociación	3074	3286	4013	5371	7296	9660	11741	12087
Comunitaria	0	1	5	12	20	33	49	55
Cooperativa	2521	2527	2471	2519	2583	2670	2701	2582
Org. integración	51	57	58	58	57	65	79	90
Totales	5646	5871	6547	7960	9956	12428	14570	14814

Elaboración propia. Fuente: Rendición de Cuentas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2019

Tabla 2
Número de cooperativas de ahorro y crédito

Número	Años							
	2012	2013	2014	2015	Marz-2017	Dic-2017	2018	2019
Cooperativas de Ahorro y crédito	888	946	907	848	696	660	603	547

Elaboración propia. Fuente: Informes de Rendición de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

De acuerdo a Jácome (2013)

El crecimiento desenfrenado y descontrolado del sector ha dado lugar a la existencia de focos de absoluta concentración de organizaciones de la economía popular y solidaria, así como de regiones con prácticamente inexistente presencia de esta forma de organización económica [...] La excesiva concentración en determinadas regiones, que no necesariamente obedece al tamaño de la población o a sus necesidades, ha dado cabida al enraizamiento de un afán de competencia entre las mismas organizaciones. Por otro lado, la escasa o ninguna presencia de actores de este sector en determinadas regiones, ha promovido la consolidación de la economía capitalista o el surgimiento de operaciones económicas y financieras que funcionan al margen de la ley, como es el caso de la usura o agiotismo. Además, la existencia de un número tan grande de actores de este sector económico complejiza la cobertura de todos en materia control, promoción y fomento. (p. 75)

Cabe señalar que, de acuerdo a Naranjo (2019) gran parte del incremento sustancial de las asociaciones encontró su fundamento en los beneficios para acceder a la contratación pública, mas no en la reflexión sobre la importancia propia de la creación de estas organizaciones. Es decir, el fomento del sector popular y solidario estaba ligado con la contratación de bienes y servicios por parte del Estado, desnaturalizando el fundamento primero de la EPS.²² A esto se suma lo manifestado por Vega (2017), quien sostiene que:

²² De acuerdo a los datos analizados por Crespo y Jiménez (2017): "El incremento de las ventas al sector público fue del 608% en el período comprendido entre 2010 y 2016, a causa de la priorización de bienes y servicios de la economía popular y solidaria en el sistema nacional de compras públicas. De la misma forma, las ventas al sector privado se incrementaron el 493% en 2015 con relación al año anterior, debido a la aprobación del Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados y/o similares y sus proveedores en 2014, con el que se exigió a los supermercados tener mínimo el 15% de los proveedores provenientes de los sectores de las mipymes y economía popular y solidaria. (p.145)

la lógica de ordenamiento estatal -hacia dentro y hacia fuera- que ha demarcado el terreno para la producción de la política de registro, control y regulación de la EPS, se ha basado en una representación del sector como “problemático”, sea porque es disperso, desordenado, poco transparente, sin credibilidad y por tanto necesita de un ordenamiento desde el estado, o porque en tanto expresión de la “informalidad”, es un conglomerado de pequeños y excluidos y por tanto necesitados de la acción estatal para ser sacados de esa condición. (p. 220)

De lo mencionado se deriva que el Estado se constituyó como el pilar inamovible de la construcción “adecuada” del sistema popular y solidario, sin una comprensión plena de las necesidades y demandas del sector. Como ya se mencionó previamente, las lógicas de control y regulación ganaron protagonismo frente a las políticas de promoción y fomento, logrando consolidar una institucionalidad dedicada principalmente al control estatal.

Por otra parte, si bien es cierto que a partir de la Constitución de 2008 se han promulgado varios cuerpos normativos que han tenido como finalidad la consolidación del andamiaje institucional y la armonización de las regulaciones de los sectores económicos del país, con el cambio de gobierno en 2017 se han adoptado políticas y aprobado nuevas leyes que alejan aún más la posibilidad de afianzar el sistema económico como social y solidario.

Un ejemplo de esto fue la aprobación de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal en 2018, que debilita la capacidad recaudatoria del Estado constituyendo un sacrificio fiscal que afecta a toda la sociedad ecuatoriana (García, 2018). Según Báez (2020) a pesar de que se realizó una remisión tributaria en dicha ley, varios grupos económicos no pagaron sus deudas, pasando de una deuda de 727 millones en febrero de 2019, a 1156 millones en mayo de 2020. A esto se suma el incremento de la salida de divisas de Grupos Económicos a paraísos fiscales, que pasó de 557.77 millones de dólares a 685.05 millones de dólares (Báez, 2020) (Tabla 3).

Tabla 3
Salida de divisas de Grupos Económicos del Ecuador a paraísos fiscales

Años	2016	2017	2018	2019
Cifra en millones de dólares	557.77	563.08	555.72	685.05

Elaboración propia. Fuente: Báez, J. (2020, junio 14). Los grandes ganadores del Gobierno de Moreno: Grupos Económicos 2017-2019, riqueza, salida de divisas, paraísos fiscales y deuda tributaria.

Adicionalmente, la adopción de nuevos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional significó una disminución considerable del gasto en bienes y servicios por parte del Estado, así como otras políticas de ajuste económico y social.

A lo mencionado se suma la percepción de actores de la economía popular y solidaria, como Carlos Naranjo (2019), quienes consideran que desde el Estado no se vislumbra una política clara sobre este sector.

Finalmente, de lo expuesto se desprende que el nuevo paradigma de un sistema económico planteado en la Constitución de Montecristi fue mutando de manera progresiva. Así, la incapacidad de afianzar las prácticas del sector de la economía popular y solidaria, por fuera de la dependencia hacia el Estado o a las grandes empresas, significó la relegación de este sector a las voluntades de los gobiernos de turno.

Conclusión

Como se ha analizado a lo largo del texto, desde la vigencia de la Constitución de 2008 se planteó un cambio en cuanto a la concepción del sistema económico del Ecuador. La promulgación de normativas como la LOEPS o el COMYF permitieron consolidar una estructura institucional que tenía como objetivo reconocer, fomentar, fortalecer y potencializar las organizaciones pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria.

Sin embargo, este andamiaje institucional encontró sus limitaciones principalmente en las entidades encargadas de la promoción y fomento del sector popular y solidario. De este modo, el constante cambio de autoridades en función a los intereses del gobierno central representó un obstáculo para mantener e impulsar proyectos a mediano y largo plazo; en aquellos que se lograron ejecutar, se priorizó al sector financiero por sobre el sector real de la economía popular y solidaria.

A lo mencionado se suma la dependencia del sector popular y solidario con respecto al Estado. De este modo, el aumento del aparataje estatal vinculado con los beneficios para la EPS establecidos en la normativa vigente, sobre todo en materia de contratación pública, se tradujo en una proliferación de organizaciones pertenecientes a este sector. Empero, el crecimiento cuantitativo no fue sinónimo de una transformación en el sistema económico del Ecuador, ni tampoco constituyó necesariamente una consolidación del sector popular y solidario, encontrando efectivamente una insuficiencia cualitativa, debida a la falta de sustento y bases programáticas y principios solidarios que sostengan a estas iniciativas económicas.

Con el cambio de gobierno en 2017, se logró evidenciar un distanciamiento aún más acelerado por parte del gobierno en la consolidación de un sistema económico social y solidario. La aprobación de leyes como la de Fomento Productivo en 2018, o los acuerdos con el FMI en 2019 y 2020 han devuelto el protagonismo casi exclusivo del sector privado en la economía ecuatoriana, en menoscabo del sector público y popular y solidario. De este modo, las políticas económicas adoptadas en los últimos años han puesto nuevamente al capital por sobre el ser humano.

La situación que atraviesa el Ecuador producto de la pandemia y la implementación de políticas neoliberales han develado, una vez más, la necesidad de retomar el camino a la consolidación de un sistema económico social y solidario, como se estableció en la Constitución de Montecristi. Como lo menciona Jiménez (2020) "La economía social y solidaria es uno de los sectores que mejor se encuentran preparados para superar las diversas crisis", por esto es imperante la adopción de medidas reales que permitan la consecución de un sistema que dignifique la vida por sobre el capital, y que no se encuentre subordinado a las dinámicas del Estado o de los intereses de los grandes capitales.

Bibliografía

- Báez, J. (2020, junio 14). Los grandes ganadores del Gobierno de Moreno: Grupos Económicos 2017-2019, riqueza, salida de divisas, paraísos fiscales y deuda tributaria. *unidad de análisis y estudios de coyuntura*. <https://coyunturaueiie.org/2020/06/14/los-grandes-ganadores-del-gobierno-de-moreno-grupos-economicos-2017-2019-riqueza-salida-de-divisas-paraisos-fiscales-y-deuda-tributaria/>
- Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial 332, Suplemento, Quito, Ecuador 12 de septiembre de 2014.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, Montecristi, Ecuador, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1, Sangolquí, Ecuador, 11 de agosto de 1998.
- Coraggio, J. (2010). *La economía popular solidaria en el Ecuador*. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-economia-popular-solidaria-en-el-ecuador>
- Proyecto de Código Orgánico Monetario y Financiero*, (2014) (testimony of Rafael Correa).
- De la Guerra, E. (2017). El fundamento constitucional de los principios que atañen a la ley de economía popular y solidaria. En *Derecho Económico Contemporáneo* (Vol. 39, pp. 327-342). Corporación Editora Nacional.
- Fondo Monetario Internacional. (2019, marzo 11). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo con Ecuador por USD 4.200 millones en el marco del Servicio Ampliado del FMI*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador>
- García, S. (2018, julio 3). El sabor agridulce de la Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversión, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal. *UNIDAD DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS DE COYUNTURA*. <https://coyunturaueiie.org/2018/07/03/el-sabor-agridulce-de-la-ley-organica-de-fomento-productivo-atraccion-de-inversion-generacion-de-empleo-estabilidad-y-equilibrio-fiscal/>
- Jácome, H. (2013). Posibilidades y dificultades de establecer un sistema de regulación, control y promoción de la economía popular y solidaria en el Ecuador. En *La economía Popular y Solidaria El Ser Humano Sobre el Capital 2007-2013* (pp. 57-79). Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. <https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20economia%20Popular%20y%20Solidaria%20El%20Ser%20Humano%20Sobre%20el%20Capital-1.pdf>

- Jiménez, J. (2016). *Movimiento de economía social y solidaria del Ecuador: Circuitos económicos solidarios interculturales*. 21, 101-128.
- Jiménez, J. (2020, abril 22). Propuestas de la economía social y solidaria frente a la crisis de la COVID-19. *UNIDAD DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS DE COYUNTURA*. <https://coyunturaueiie.org/2020/04/22/propuestas-de-la-economia-social-y-solidaria-frente-a-la-crisis-de-la-covid-19/>
- Naranjo, Calos. (2019). *Economía Popular y Solidaria* [Grupo de investigación sobre Economía Popular y Solidaria de la Universidad Central del Ecuador].
- Naranjo, Carlos. (2015). Incidencia del Código Monetario y Financiero en las COACS. En *Economía Solidaria: Experiencias y Conceptos* (pp. 161-192). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2010: Planificación para la revolución ciudadana*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. https://www.itb.edu.ec/public/docs/baselegal/ea493b_PlanNaciona_para_el_Buen_Vivir_2013_2017.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021: Toda una vida*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_OK.compressed1.pdf
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2018). *Información Estadística de la Contratación Pública Ecuatoriana* (p. 18) [Estadístico]. Servicio Nacional de Contratación Pública. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/01/boletin_sercop_anual_2018-1.pdf
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2020). *Actualidad y Cifras EPS - Diciembre 2020* (p. 7). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Vega, S. (2017). *La Economía Solidaria y Comunitaria en Ecuador y Bolivia* [Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12962/2/TFLACSO-2017SCVU.pdf>