www.flacsoandes.edu.ec

Serie
ESTUDIOS SOBRE
Economía
Popular
y Solidaria

# Economía Solidaria.
# Historias y prácticas de su fortalecimiento

Hugo Jácome Estrella
Jeannette Sánchez
Julio Oleas
Diego Martínez
Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan
Carlos Naranjo
Javier Herrán
Verónica Montes
Juan Pablo Guerra
Raúl Morales
Jorge Moncayo, Fausto Valencia

SUPERINTENDENCIA
DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

Serie Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria
Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas N31-181 y Av. Mariana de Jesús
PBX: (593)(2) 394 8840
Quito - Ecuador
www.seps.gob.ec

Compilación y dirección editorial:
Francisco Rhon

Consejo Editorial:
Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas

ISBN: 978-9942-22-070-7

Diseño de portada e interiores: SEPS
Dirección Nacional de Comunicación e Imagen Institucional

Impresión: Publiasesores

Primera edición: octubre 2016
Quito, Ecuador

---

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan el punto de vista u opinión oficial de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

# Índice

**Presentación** ..... 7
**Prólogo** ..... 9

**Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria**
*Hugo Jácome Estrella*

El por qué de la otra economía ..... 19
Avances de la economía popular y solidaria en el Ecuador ..... 24
Retos de la economía popular y solidaria ..... 31
Bibliografía ..... 34

**Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana**
*Jeannette Sánchez*

1. Introducción ..... 35
2. Antecedentes ..... 36
3. Los avances ..... 38
4. Las limitaciones y desafíos ..... 42
5. Conclusiones ..... 46
Bibliografía ..... 48

**La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional**
*Julio Oleas*

Introducción ..... 51
1. La historia de la ESS ..... 51
2. La economía social y solidaria en el ámbito constitucional ..... 61
3. La construcción de la arquitectura institucional de la ESS después

de 2008 ..... 73
4. A manera de corolario ..... 79
Bibliografía ..... 81

**¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el "Solidario Ecuador del Buen Vivir"**
*Diego Martínez*
Resumen ..... 83
Introducción ..... 83
Buscando lo social y solidario en un contexto individual, popular e informal .. 85
La variable "territorio" no tomada en cuenta en la Ley ..... 88
Riesgos de banalización de valores de entidades de la EPS ..... 91
¿La economía social y solidaria es una alternativa al capitalismo? ..... 93
Conclusiones ..... 95
Bibliografía ..... 96

**Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario**
*Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan*
1. Introducción ..... 99
2. Sector Financiero Popular y Solidario ..... 101
3. Caracterización de los sujetos de crédito del Sistema Financiero (SF) de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (EPS) ..... 107
4. Análisis Cluster de los sujetos de crédito del Sector Financiero Popular y Solidario ..... 129
5. Conclusiones ..... 134
Bibliografía ..... 135
Anexos ..... 136

**La economía popular y solidaria en la legislacion ecuatoriana**
*Carlos Naranjo*
Introducción ..... 143
Conceptos y lineamientos constitucionales ..... 144
La economia popular y solidaria en la legislacion secundaria ..... 145

Conclusiones ..... 169
Bibliografía ..... 171

**Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales. Crédito y desarrollo productivo: La experiencia de la Casa Campesina Cayambe**
*Javier Herrán*

1. El proyecto ..... 173
2. La Fundación Casa Campesina Cayambe ..... 176
3. El programa de microcredito de la CCC ..... 180
4. Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales ..... 184
5. Aprendizajes para compartir..... 191
6. Síntesis y aspectos identitarios ..... 194

Bibliografía ..... 196

**¿Para qué el balance social? Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas**
*Verónica Lilián*

1. Antecedentes del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral (MBSCI) ..... 199
2. Responsabilidad Social y Balance Social ..... 201
3. Resultados de la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en las cooperativas ecuatorianas ..... 214
4. Sugerencias para avanzar en el cumplimiento de la Identidad Cooperativa mediante la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral .. 215
5. Conclusiones ..... 216

Bibliografía ..... 219

**Educación financiera como factor de participación y desarrollo en la economía popular y solidaria**
*Juan Pablo Guerra*

1. Contexto preliminar de la educación financiera ..... 225
2. Educación financiera y cooperativismo: entorno conceptual ..... 227
3. Valores cooperativos como fundamento de la educación financiera ... 228
4. Orientación de las características de la educación financiera en el SFPS .. 230

5. Esquema metodológico general para la educación financiera ..... 236
6. Conclusiones y desafíos de la educación financiera en el Ecuador ... 246
Bibliografía ..... 248

**Dinero electrónico y el papel de nuevos prestadores de servicios de pago**
*Raúl Morales*
1. Los sistemas de pago ..... 249

**Dinero móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras**
*Jorge Moncayo, Fausto Valencia*
1. Introducción ..... 269
2. Dinero móvil en el mundo ..... 270
3. El dinero móvil en el Ecuador ..... 273
4. Innovación para las instituciones microfinancieras ..... 275
5. Conclusiones ..... 277
Bibliografía ..... 278

# Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana[1]

Jeannette Sánchez*

## 1. Introducción

La economía ecuatoriana está compuesta por varios actores y formas organizativas. La Constitución vigente en el país establece tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial), y la economía popular y solidaria que incluye a las finanzas populares. Existen desafíos estructurales muy importantes en la especialización productiva, en los sistemas distributivos y en la sostenibilidad de la economía del país, por lo que la transformación debe incluir a todas esas formas organizativas y sus particulares articulaciones. El presente trabajo hace un balance de los progresos, límites y desafíos que enfrentan la institucionalidad y las políticas públicas en los últimos siete años, enfocándose particularmente en la economía popular y solidaria.

Las normas, instituciones y políticas creadas para la economía popular y solidaria en los últimos años en Ecuador, han sido de las más dinámicas en el contexto regional. El objetivo de este artículo es dar criterios sobre las opciones de política en el sector y los desafíos de su implementación. Desde la óptica de la experiencia vivida esta discusión puede aportar no solo al contexto ecuatoriano sino también al regional.

Para ello, en primer lugar se anotarán brevemente los antecedentes clave. En segundo lugar, los avances logrados en términos normativos, institucionales, de políticas y de gestión. Y en tercer lugar, se advertirán los límites y los desafíos existentes, sobre todo en los niveles de formulación e implementación de políticas. Finalmente se formulan algunas conclusiones destacables del balance.

---

1 Una versión similar de este artículo se publica en: José Luis Coraggio (Org), MIRADAS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA, UNGS/CLACSO/DR&RD/IAEN (Buenos Aires y Quito).

* Economista ex Ministra del MIES y del de Coordinación Económica.

## 2. Antecedentes

La economía ecuatoriana ha sido históricamente una economía plural y heterogénea, en la que han interactuado distintas formas de organización económica que, aún en medio de la hegemonía capitalista, no solo subsisten, sino que han logrado desarrollar formas de organización económica popular y solidaria que se articulan o no, con la economía pública y la economía privada de corte más empresarial. La economía popular, definida como las estrategias de reproducción simple o ampliada de la vida de individuos o familias que buscan generar su propio empleo e ingreso para satisfacer así su necesidad de bienes y servicios, y la economía solidaria como formas económicas más organizadas y cooperativas pero que persiguen el mismo fin, donde prevalece el ser humano sobre el capital, más que el objetivo de maximizar beneficios como ocurre en la economía empresarial. Existe una importante base de organizaciones populares, solidarias o no, que han subsistido históricamente tanto como respuesta a la insuficiente articulación y demanda laboral de las empresas capitalistas, y/o como herencia cultural y organizativa de las distintas localidades o pueblos: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, de vivienda o de servicios, juntas de riego, asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como urbano, y con población indígena y no indígena.

Si se asimilara gruesamente la economía popular a la economía informal, el empleo en este sector gira en alrededor del 39% de la Población Económicamente Activa, concentrados mayoritariamente en la rama agrícola en el área rural, y en comercio, construcción, transporte, alojamiento y comida, y otros servicios en el sector urbano (INEC, 2014)[2]. Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el país cuenta con 8.154 organizaciones de economía popular y solidaria (EPS), distribuidas de la siguiente manera: 7.237 en el sector real de la economía, mayoritariamente cooperativas de servicios y asociaciones de producción (4.728 asociaciones, 2.451 cooperativas, 53 organismos de integración y 5 organizaciones comunitarias)[3] y, 917 en el sector financiero (916 cooperativas de ahorro y crédito, con 5 millones de socios y 1 caja central) (CONAFIPS, 2015, tomado de la SEPS). Esta información no incluye las cajas y bancos comunales, que se estima serían alrededor de 12.000 organizaciones (SEPS, 2014). De este modo se puede advertir que los actores de la EPS representan a una parte importante de la Población Económicamente Activa del país.

---

2 Esto es considerando la última definición de informalidad realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC: el empleo en el sector informal se define como el empleo en los establecimientos que no tienen Registro Único de Contribuyente, RUC.

3 En el sector real de la economía se tiene 4728 asociaciones, de las cuales, 106 son de consumo, 3594 de producción, 577 de servicios y 452 sin un grupo particular; 2451 cooperativas, de las cuales, 12 son de consumo, 355 de producción, 1841 de servicios, 219 de vivienda y 24 sin un grupo específico; 53 organismos de integración; y, 5 organismos comunitarios (CONAFIPS, 2015, tomado de la SEPS).

Por su parte, la sociedad ecuatoriana, luego de varias décadas de pobre desempeño económico y social, que arrojó una desigualdad exacerbada según el índice de Gini de ingresos de 0,56 en el 2006 (INEC, 2006), y un nivel de pobreza por ingresos de 37,62% para ese año (INEC, 2006), optó por una propuesta política orientada hacia la construcción de una sociedad más justa. Después de un largo período de inestabilidad política con siete presidentes en once años entre 1996 y 2006, la sociedad buscó opciones de mayor justicia, estabilidad, y racionalidad en el manejo económico y político. Para ello se producen dos hitos importantes: la elección de un gobierno progresista que ofrecía el impulso de una economía más democrática y una sociedad más justa en el año 2007; y la aprobación de una Constitución que establece las normas generales para ese tipo de economía y sociedad y su sistema político e institucional en el año 2008.

En este contexto, el impulso a la economía popular y solidaria, en parte como estrategia para dar mayor poder y posibilidades de desarrollo a los más pobres, y articularlos de manera más democrática y menos asimétrica a la economía plural ecuatoriana; y en parte como estrategia para impulsar las formas organizativas, asociativas y cooperativas que conforman la economía solidaria, centrada en las personas y no en el capital, cobra vida a través de una serie de iniciativas. Estas iniciativas para fines de este trabajo pueden ubicarse en dos niveles.

Primero, el nivel del sistema económico social y solidario, que desde un análisis de economía social se considerará como el conjunto de normas, valores, instituciones y prácticas de una sociedad para organizar la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios que resuelven las necesidades y deseos legítimos de todos y permiten la reproducción ampliada de la vida de las generaciones actuales y futuras, y de su territorio (Coraggio, 2011). En este sistema existen varias formas de organización económica, la pública, la privada (empresarial), y la economía popular y solidaria. En este sentido, el segundo nivel hace referencia al actor particular de la economía popular y solidaria de esa economía plural. Así, conviene diferenciar las políticas dirigidas al nivel del sistema económico social y solidario, que busca mejorar sistémicamente los procesos distributivos y redistributivos que arrojen mayor solidaridad en la economía y entre sus distintos actores, y las políticas de fortalecimiento del actor específico de la economía popular y solidaria conforme se lo definió previamente.

Luego de siete años transcurridos, desde que se formalizaron las iniciativas estatales, en el intento de consolidar el mandato constitucional de construir un sistema económico social y solidario, así como crear políticas específicas para fortalecer esta forma de la economía, es preciso hacer un balance sobre lo avanzado. Este proceso, por supuesto, no ha estado libre de tensiones y limitaciones. A continuación, se revisan los avances y los límites, para finalizar con la identificación de los desafíos que aún quedan por enfrentar.

## 3. Los avances

El impulso del sistema económico social y solidario (EPS) y de sus actores, se concreta al menos en tres dimensiones: normativa, institucional y de políticas públicas.

En el plano normativo existe un hito clave. La Constitución de la República de Ecuador aprobada vía referéndum por la sociedad ecuatoriana en agosto de 2008. La Constitución en el tema de interés de este artículo plantea dos aspectos fundamentales: por una parte, dispone el impulso de un sistema económico social y solidario que "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." (art. 283 Constitución 2008). Con ello, como bien sostiene Coraggio (2011), la Constitución hace una definición sustantiva de la economía centrada en el buen vivir de los ciudadanos, que implica lograr armonía interna, armonía entre los ciudadanos, armonía con la naturaleza y armonía entre comunidades. Por otra parte, la Constitución visibiliza por primera vez en Ecuador, al actor económico, específico de la economía popular y solidaria, incluyendo a las finanzas populares, que deberá tener políticas específicas de control y fomento. Este actor económico forma parte de la economía plural ecuatoriana que incluye además a las formas de organización económica pública, privada y mixta.

En el nivel del sistema económico social y solidario, se emprenden algunas iniciativas entre normas, regulaciones, mecanismos de control y fomento, buscando la expansión de mecanismos más sistémicos de la economía social, centrada en la reproducción ampliada de la vida y en la satisfacción de demandas y deseos legítimos de la población. Entre estas iniciativas se puede mencionar aquellas dirigidas a cambiar la matriz productiva, distributiva y de consumo. Estas iniciativas no plantean por sí mismas un nuevo orden económico, imposible de lograrlo en el sistema mundo actual con hegemonía del capital global pero; sí suponen una transición forjada desde lo que se podría avanzar en el espacio nacional, disputando la hegemonía de los intereses del capital hacia los intereses del ser humano y de la vida misma.

Para empezar, durante el período en referencia se empezó por descorporativizar la toma de decisiones en materia económica, sacando a los representantes del capital de las instancias de regulación y decisión de las políticas públicas, dando mayor fortaleza a las instituciones que deben privilegiar el interés público, con autonomía relativa de grupos de interés particulares.

En el campo de las políticas macroeconómicas, un avance importante ha sido privilegiar la estabilidad real, aquella del empleo y la producción, frente a la estabilidad monetaria y financiera, que debe estar sujeta a la primera, si bien éste campo no ha estado ajeno a tensiones y constantes desafíos.

En el campo del acceso a activos productivos, Ecuador ha avanzado en los temas de financiamiento, movilizando para ello a la banca pública, regulando a la banca privada y a las operadoras de finanzas populares, para ampliar los servicios financieros hacia la economía plural. También, se han emitido normas básicas para el acceso democrático y sostenible a recursos naturales como la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, y la Ley de Tierras.

En el campo de la matriz productiva, se ha buscado enfrentar dos problemas estructurales complejos: el de la heterogeneidad estructural evidente en la desigualdad, a través del fortalecimiento de cadenas productivas incluyentes, y cadenas productivas con alta participación de la economía popular y solidaria; y, el problema de una especialización productiva vulnerable que Ecuador, como muchos países de la región enfrentan por la insostenibilidad, a largo plazo, de su economía basada fundamentalmente en la exportación de bienes primarios, y sobre todo petroleros. Se ha planteado una estrategia nacional con el fin de cambiar la matriz productiva (Vicepresidencia, 2015), que debe articularse con una segunda estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014).

En el campo de la matriz distributiva y redistributiva, se pueden destacar algunos avances realizados en el período en mención.

En primer lugar, y en el campo de la disputa capital-trabajo, se ha impulsado una política salarial activa, ajustando el salario mínimo vital a un salario de dignidad que subió los salarios, en inicio más allá de la inflación y el crecimiento de la productividad, hasta lograr cubrir la canasta básica familiar[4]. También se puede considerar la eliminación de la tercerización laboral, y otras iniciativas como la regulación y control activo de la afiliación a la seguridad social (inspectorías), entre otros.

En segundo lugar, para evitar el abuso de control de poder de mercado por ciertos agentes económicos, se planteó una ley específica y una Superintendencia dedicada a su control.

En tercer lugar, y en el campo de las políticas redistributivas, Ecuador ha sido muy activo en los últimos años, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto público. Por el lado de los ingresos, se planteó una política tributaria más progresiva (que grava más a los más ricos), y una mayor gestión en la recaudación, que permitió aumentar la participación de la contribución tributaria del gobierno central en el PIB del 9 al 14,3% entre el 2006 y el 2014 (BCE, 2015). El incremento en los ingresos fiscales sumado a la decisión política de mejorar la inversión social: el gasto social en educación, salud, protección social y vivienda pasó del 4,2% al 9,2% del PIB en el mismo período (MCDS, 2015). La seguridad social también amplió su cobertura notablemente en 18 puntos entre el 2007 y el 2014 (MCDS, 2015), y abrió la opción de afiliación a las amas de casa.

Finalmente, se apoyaron las prácticas solidarias a través de políticas activas de la economía popular y solidaria y de finanzas populares que han promovido la asociatividad, organización cooperativa, cadenas de valor incluyentes y justas, reservas de mercado (compras públicas), entre otros, como se verá más adelante.

En el nivel de la economía popular y solidaria (EPS), existen avances sobre todo en materia normativa e institucional, las políticas continúan siendo un proceso en construcción, sin recetas ex-ante, que todavía deben enfrentar muchos desafíos.

En materia normativa, lo más relevante ha sido la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, LOEPS, en abril del 2011. Esta ley fue largamente discutida y construida con las propias organizaciones de la EPS, y aprobada por una amplia mayoría legislativa en el seno de la Asamblea Nacional. La LOEPS tiene por objeto reconocer, fomentar y fortalecer la EPS. También norma la constitución, organización, funcionamiento y extinción de los actores de esta economía, particularmente de la economía solidaria, e instituye sus derechos, obligaciones y beneficios. La ley adicionalmente establece la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control y acompañamiento de los actores, y es un importante avance en términos de visibilización, regulación y fomento de las prácticas de la economía social y solidaria en el contexto regional.

A la LOEPS se sumaron otras normas legales que plantean incentivos y/o regulan la EPS: Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Regulación y Control de Poder del Mercado; Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 al 2017, así como las dos macro estrategias para el cambio de matriz productiva y para la igualdad y la erradicación de la pobreza, definen objetivos, políticas y lineamientos relacionados con la EPS.

Además otros avances importantes ocurren a nivel institucional. Se crea toda una nueva arquitectura institucional para la EPS. Esta arquitectura incluye dos instituciones de fomento, el Instituto de economía popular y solidaria, IEPS, a cargo de las políticas activas de fomento propiamente dichas, y la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS, como banca de segundo piso, especializada en fondear y fortalecer las instituciones de finanzas populares y a través de ellas lograr el acceso de la EPS a financiamiento. Adicionalmente, se crea una instancia de control, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, que se ha consolidado rápidamente y ha dado señales de confianza al sistema de finanzas populares.

Para la regulación se establecen dos instancias: 1) la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (Art. 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero) que se enmarca en el sistema de administración de riesgos (Basilea), creada

para regular todo el sistema financiero, incluido el sistema de finanzas populares y solidarias; y, 2) el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS, para la EPS.

A nivel de la rectoría se ha tratado de unir, en un Comité Interinstitucional, a las instancias coordinadoras del frente económico (Ministerio Coordinador de Política Económica), del frente productivo (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad) y del frente social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), a fin de lograr un trabajo sinérgico y políticas articuladas al más alto nivel de la política pública -cabe advertir sin embargo que la capacidad de convocatoria de ministros y reuniones a este nivel ha sido limitada-.

En este marco, se establecen las políticas dirigidas a la EPS, que buscan impulsar la economía popular hacia la economía solidaria, en un contexto de transformación productiva incluyente, como uno de los puntales de la construcción de un sistema económico más social y solidario. Existen dos grandes grupos de políticas al respecto: las políticas económicas y sociales con atención a la EPS y las políticas activas de la EPS.

En el primer grupo de políticas se puede destacar algunas iniciativas. Las políticas de fortalecimiento de capacidades, con el impulso a la educación y la economía del conocimiento que han abierto oportunidades para la inclusión y el fortalecimiento de los actores de la EPS. Se han planteado, como se comentó anteriormente, dos macro-estrategias que buscan conectar a la EPS tanto con la transformación productiva como con la estrategia de erradicación de la pobreza[4]. Se han hecho reservas de mercado en el campo de las compras públicas para la EPS. De acuerdo a la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014), la meta impuesta para el 2017 es lograr cubrir al menos el 5% de las compras públicas, cuando apenas representaron el 1,8% al 2013, destinándose parte del financiamiento de la banca pública hacia este sector, especialmente a través de la Corporación Nacional de Finanzas Populares; estableciéndose regulaciones de control del poder de mercado, para que se incluya a la EPS en las grandes distribuidoras privadas. Entre otras iniciativas.

Las de políticas activas, sobre todo las de fortalecimiento y promoción, han estado a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS. El IEPS tiene como principales cometidos fortalecer las capacidades tanto de la economía popular como de la economía solidaria, apoyar la organización, ampliar los accesos a activos productivos, promover mercados, y consolidar un sistema de información adecuado sobre el sector para toma de decisiones. Los servicios de capacitación y asistencia técnica toman forma en los territorios y ámbitos concretos. También ha correspon-

4 La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

dido al IEPS dar soporte a sectores de mayor vulnerabilidad, donde ha sido fundamental la articulación de políticas de protección y promoción social con las políticas de crédito, capacitación, asistencia técnica y asociatividad. Si bien en este campo existen todavía retos muy grandes.

El soporte a los servicios financieros y al fortalecimiento de las intermediarias de finanzas populares ha estado a cargo de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS. La CONAFIPS es una banca pública, de segundo piso, especializada en fondear y fortalecer a las intermediarias de finanzas populares, particularmente cooperativas de ahorro y crédito para que estas a la vez atiendan la demanda de servicios financieros de la EPS. Esta institución empezó a operar como tal desde el 2011, pero si se cuenta las colocaciones desde el 2008, en que emergió como un programa de finanzas populares, hasta 2014, ha colocado 710 millones de dólares, que equivale al 0,78% del PIB ecuatoriano en el 2014, una cifra todavía baja pero que ya ha beneficiado a más de medio millón de emprendedores de la EPS, operando con 302 organizaciones de finanzas populares (CONAFIPS, 2015). La cobertura de la CONAFIPS privilegia el área rural y las parroquias de mayor pobreza. Un servicio adicional de la CONAFIPS ha sido la operación de un fondo de garantías, que opera para reducir una de las barreras importantes de acceso al crédito, que es contar con una garantía.

Con respecto a la estabilidad y control del riesgo sistémico, del sistema de finanzas populares, se constituyó un fondo de liquidez para contingencias de liquidez de corto plazo y un seguro de depósitos, con los aportes de las propias cooperativas, instrumentos que ya han apoyado más de una vez al sistema cooperativo.

La supervisión y el control ha sido también un componente importante, y para ello se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, en 2012, institución que ha dado un importante respaldo a la confiabilidad del sistema cooperativo particularmente de ahorro y crédito que es hasta donde se ha avanzado. La SEPS busca el desarrollo, estabilidad, solidez y adecuado funcionamiento del sector económico popular y solidario (SEPS, 2015).

## 4. Las limitaciones y desafíos

En términos generales podemos decir que, el proceso iniciado en el Ecuador en relación al fortalecimiento de la economía popular y solidaria, como un eje importante de apoyo a la construcción de un sistema económico más social y solidario es un proceso en marcha, y como tal, tiene límites y desafíos.

En el nivel macro, si bien la preocupación y las acciones por impulsar un sistema económico más social y solidario, a través de medidas desde la política económica, la regulación y el fomento, concretado en acciones importantes, sigue

todavía pendiente la tarea de transversalizar de mejor forma, el impulso a la economía popular y solidaria desde los distintos campos de la política macroeconómica, financiera, fiscal, sectorial. No solo se requiere de programas específicos o espacios para la EPS, se requiere pensar toda la política económica, social, educativa, desde la mirada de la economía social y desde la mirada de sus actores, en interacción con aquellos de la economía pública, y la economía privada (empresarial). Se requiere una firme decisión política para dar mayor poder a la EPS históricamente excluida de los mercados, la productividad, y los activos, y que sin embargo, ha resuelto la economía real de una importante proporción de la población ecuatoriana, que como nos muestra la historia económica no va a ser absorbida por la demanda laboral del sector empresarial. El camino planteado por la Constitución ecuatoriana hacia un sistema económico social y solidario, es ampliar sistémicamente los lazos de solidaridad entre los distintos actores y sus formas de organización económica, y darles mayor poder, para mejorar las condiciones de igualdad y de distribución, a un sector tradicionalmente más excluido, lo que implica su fortalecimiento y mayor productividad y eficiencia, con una relación más armónica con la naturaleza, tarea indispensable para salir de la pobreza de manera sostenible.

En el nivel de la política activa, la experiencia ecuatoriana muestra un mayor desarrollo en la parte de control a través de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. La función de fomento e incentivos, está a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS, y de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS.

Hace falta desarrollar y consolidar más adecuadamente, políticas de fomento e incentivos para la EPS que deben moverse desde la protección hacia el fomento, mejorar los modelos de gestión para intervenir con actores tan heterogéneos como aquellos de la EPS. En general, en el caso ecuatoriano, se han desarrollado mejor las medidas de protección y transferencias sociales que aquellas de promoción social y fomento económico. Es necesaria una articulación más adecuada de esas políticas y pensar mejor los modelos de gestión para la promoción social y económica si se quiere romper los círculos de pobreza. Ello requiere fortalecer las capacidades y recursos con los que cuenta la economía popular, su organización, favoreciendo los lazos de solidaridad, no solo porque ello permite mejorar el sistema distributivo sino porque permite alcanzar escalas más adecuadas y mayor eficiencia.

Por otra parte, es fundamental la complementariedad de las políticas activas (servicios financieros y no financieros), políticas económicas, políticas sociales, políticas educativas y de innovación tecnológica y social, en este sector, para mejorar su productividad y promover su acceso a mercados más dinámicos. Si bien, se han creado espacios de coordinación interinstitucional, entre los frentes económico y social, todavía se requiere llevar esta práctica a la concreción de intervenciones coor-

dinadas en territorio, que permitan movilizar recursos e iniciativas públicos, de los distintos sectores tanto a nivel del gobierno central como local.

En el caso de acceso a mercados por ejemplo, si bien se ha expresado la voluntad política de hacer reservas del mercado público para la EPS, con significativos avances, todavía hace falta que las instituciones hagan operativa esta práctica y concreten más ampliamente la decisión política. Ello requiere reglamentos, prácticas, sistemas de información y monitoreo que consoliden la medida. En Ecuador, se está trabajando en esta dirección, sin embargo cabe advertir, que las decisiones de política comercial ponen en tensión estas iniciativas y es menester cuidar estos espacios. Es importante avanzar simultáneamente, ampliando otras posibilidades de mercados nacionales e internacionales. En el campo nacional, es clave su inserción en cadenas dinámicas pero; con peso y poder sobre la base de negociaciones justas, de aprendizaje y transferencia tecnológica sin generación de dependencia, para ampliar mercados y dar saltos en conocimiento. En los mercados internacionales, es claro, que para una economía pequeña como la ecuatoriana, más aún desde su economía popular y solidaria, le conviene la búsqueda de nichos diferenciados y de comercio justo.

Las políticas activas en el campo de la EPS, manejadas principalmente por el IEPS, enfrentan, por su lado, grandes desafíos. A continuación se hará referencias a algunos de éstos.

Un primer desafío es lograr mayor estabilidad institucional y programática. El IEPS ha tenido 6 directores en los últimos 5 años, lo que ha ocasionado cambios de cuadros técnicos y de énfasis programáticos, dificultando la consolidación institucional necesaria y la política en el sector.

Un segundo desafío, son los recursos asignados a este sector, si bien el gobierno ha dado un importante salto en términos de la visibilización y tratamiento dirigido a este sector, los recursos asignados para la inversión y programas todavía son limitados, aunque se cuenta con personal hasta el nivel territorial. Para el 2014, el IEPS contó con 7,1 millones de dólares de presupuesto para inversión, destinada sobre todo a apoyar proyectos productivos y fortalecer la organización[5] (IEPS, 2015), una inversión relativamente pequeña si se compara con el gasto corriente, que, en su parte más operativa compromete alrededor de 7 millones de dólares[6], lo cual denota la necesidad de optimizar de mejorar manera los recursos institucionales, a más de una apuesta más decidida a la inversión en el fortalecimiento de los actores de esta economía.

5 Se incluye en este rubro el Proyecto de Desarrollo Corredor Central, el Proyecto de Articulación de Circuitos Económicos Solidarios, el Proyecto Socio Vulcanizador y el Proyecto Hombro a Hombro.

6 Entrevista a ex director del IEPS, Raúl Zurita, realizada el 8 de noviembre de 2015.

Ligado con el punto anterior, y con el adicional de enfrentar una intervención fragmentada, el IEPS no ha podido lograr escalas en impacto, este es un tercer gran desafío que enfrenta la institución. Lo cual requiere contar con sistemas de información, monitoreo y evaluación, para mejorar la relación costo efectividad de las inversiones públicas.

Una de las debilidades de los actores de la EPS es su productividad, en esta dirección se presenta un cuarto desafío: favorecer el mejoramiento de las capacidades gerenciales, productivas y de innovación en el sector, y articularlas a las estrategias nacionales que en estos campos se están desarrollando en el país, así como en el campo de la transformación productiva.

Un quinto desafío, por la gran heterogeneidad del sector, tanto en actores, como en los campos de trabajo, es la capacidad de operar desconcentradamente. Ello demanda modelos de gestión más adecuados, capaces de ganar de la gran oferta de servicios financieros y no financieros que afortunadamente existe en ciertos territorios. Ecuador es un país que cuenta con gran cantidad de operadores o potenciales operadores de la EPS en cada territorio: universidades, institutos tecnológicos, sociedad civil, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), instituciones públicas, unos con más éxito que otros. No se trata entonces, de resolver todas las necesidades de la EPS desde la burocracia central, sino de operar a través de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de la misma EPS en cada territorio. Estos operadores son portadores de información específica y conocen de mejor manera las necesidades y demandas de los actores de la EPS, además cuentan con recursos tangibles e intangibles que se pueden movilizar, por tanto resulta estratégico potenciar y mejorar sus capacidades y conocimiento en base a las mejores prácticas internacionales o de desarrollo e innovación social. En esta dirección, la práctica de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, puede ser una gran experiencia a emular para el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. La CONAFIPS no ha entrado a competir con los operadores de servicios de las finanzas populares en territorio, sino que ha fortalecido las redes de finanzas populares ya existentes, y ha potenciado mejor su trabajo para beneficio de las demandas de la EPS.

Un sexto desafío, es lograr la corresponsabilidad de los actores de la EPS, lo fundamental de las políticas de fortalecimiento de la EPS no pueden ser políticas de pobreza, tienen que ser políticas de generación de oportunidades, de fortalecimiento de capacidades que permitan potenciar sus propias energías y recursos para que la intervención sea sostenible y efectiva. Para ello, uno de los aspectos clave es demandar corresponsabilidad y cofinanciamiento en todo programa de intervención a los actores de la EPS y mirar esas intervenciones en el contexto de agendas territoriales más amplias. En esta dirección se ha avanzado pero; resta todavía mucho por hacer.

En relación a la CONAFIPS, y pese a su importante rol en el fortalecimiento de las organizaciones de finanzas populares, a decir de sus propios actores[7], los recursos asignados a esta banca, versus el resto de la banca pública, todavía son relativamente limitados. Las colocaciones de la CONAFIPS en siete años son menores por ejemplo, a la colocación que la Corporación Financiera Nacional -banca pública orientada al cambio de la matriz productiva- hizo en un solo año, en el 2012. Si bien hay diferencias en los montos promedio de crédito que atienden una y otra banca, y en sus objetivos, se requiere mejorar el fondeo de la CONAFIPS para alcanzar una escala de intervención más adecuada en el sector.

Adicionalmente a lo anotado, un desafío en el campo del control, básicamente a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, es considerar e internalizar en sus prácticas de control, el carácter de empresa social que tiene este sector sobre todo en lo que se refiere a finanzas populares, a diferencia del sistema bancario. Ello requiere precautelar el objetivo de confiabilidad y estabilidad del sistema sin debilitar el carácter y funcionalidad de la empresa social.

Por último, es importante advertir que una limitación adicional no menor, es la del sistema de información. El gobierno ecuatoriano, ante la ausencia de información veraz y oportuna del sector de la economía popular y solidaria se propuso crear una cuenta satélite sobre la EPS, a cargo del Banco Central de Ecuador. Es clave dar la atención necesaria a este requerimiento de información, para contar por un lado, con un cuadro más claro de esta importante parte de la economía plural ecuatoriana, y por otro lado, para que se pueda tomar decisiones, mejor informadas, de política pública y contrastar los resultados.

## 5. Conclusiones

Ecuador ha dado pasos importantes en los niveles institucionales y en las normativas que hacían falta para visibilizar, regular y fortalecer la economía popular y solidaria. Se han dado también, pasos claros en la regulación y emisión de políticas para ir consolidando un sistema económico más social y solidario. En ambos aspectos, Ecuador tal vez es uno de los países que más ha avanzado en la última década en la región latinoamericana. Sin embargo, quedan muchos desafíos pendientes en la definición e implementación de políticas más especializadas en el campo de la EPS.

Las políticas macroeconómicas, fiscales, sectoriales, financieras, todavía requieren tener una mirada más especializada de este gran actor económico, para fortalecerlo y evitar perjuicios, en las decisiones políticas. Es decir, hace falta un gran esfuerzo para transversalizar el enfoque desde una mirada de EPS, en la toma de decisiones de las políticas públicas.

7 Mesas de trabajo de rendición de cuentas del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, referido por CONAFIPS (2015).

En la política activa hacia el sector, es claro en el caso ecuatoriano se ha avanzado significativamente en la regulación y control de los servicios de finanzas populares, más que en acciones de fomento y promoción socioeconómica de los actores de la EPS. Al respecto, hace falta todavía un gran recorrido, empezando por contar con mejor información, ganar experiencia y conocimiento en la definición de políticas especializadas, y en los modelos de gestión para llegar a los territorios tan diversos, como también son los actores.

Las políticas tanto de impulso al sistema económico social y solidario como de fortalecimiento de la economía popular y solidaria no son políticas para la pobreza, si bien deban considerarlas. En lo fundamental deben generar oportunidades y movilizar recursos públicos y privados en los territorios concretos para fortalecer las capacidades y los recursos de los propios actores de la EPS en la solución de sus necesidades y demandas legítimas de bienes y servicios para la reproducción digna de sus vidas. Ello favorece la sostenibilidad de todo el sistema económico y sus distintas formas organizativas, a la vez que mejora la eficiencia y la equidad.

Las políticas macroeconómicas, sectoriales, y las políticas activas dirigidas a ampliar el sistema económico social y solidario, a su fortalecimiento, con un contenido más organizativo y solidario, no pueden abstraerse de otros objetivos trascendentes de la economía ecuatoriana como lo es la transformación productiva y la equidad, a los que deben articularse adecuadamente. La transformación productiva debe incorporar la energía a la EPS, no solo por un tema de inclusión y equidad, sino porque existen capacidades y recursos de la EPS que pueden ser movilizados, tanto en su propio beneficio como en función de un cambio de la matriz productiva. Mientras más se densifique el tejido económico en base a relaciones sociales de producción más inclusivas, existirá mayor capacidad endógena de sostener la economía de todos y de privilegiar al ser humano sobre el capital.

Una de las lecciones aprendidas más importantes, es la desconcentración de la oferta de servicios, pero ello requiere confiar en los actores públicos, de la sociedad civil y de la misma EPS locales y fortalecer sus redes. Esto permitirá una suma positiva, en función de aportar al fortalecimiento y desarrollo de la EPS, en tanto uno de los mecanismos más sostenibles de salida de la pobreza.

Es claro que la EPS es la base de la economía real de gran parte de las familias ecuatorianas, por ello debe jugar un rol importante en un sistema económico social y solidario. Para ello, el primer paso ha sido su reconocimiento, su visibilización, y la creación de normas e instituciones que las fortalezcan, queda pendiente sin embargo, lograr que estas formas organizativas mejoren sus productividades y su participación en los mercados con mayor poder de negociación y participen, adecuadamente, en los procesos de transición productiva, hacia una economía más social, más sustantiva y más sostenible.

## Bibliografía


- Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios años. Recuperado el 28 de octubre de http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014). Recuperado el 26 de septiembre de 2015 de http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=codigo+organico+monetario+y+financiero&fecha=
- Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. (2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la pobreza. Recuperado el 15 de octubre del 2015 en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Erradicaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Recuperada el 28 de septiembre de 2015 de http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf
- Coraggio, J.L. (2011). Economía Social, el Trabajo antes que el Capital. Quito: editorial Abya Ayala.

  Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS. (2015). Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir en Ecuador. Quito: CONAFIPS.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, varios años.
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario. (2011). Recuperado el 26 de septiembre de 2015 de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_econ.pdf
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Indicadores sociales, varios años. Archivo no publicado.
- Sánchez, J. (2014). La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria. En La economía popular y solidaria. El ser humano por sobre el capital. Quito: MIES-IEPS.
- Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo, SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. (2015). Valores, misión, visión. Recuperado el 20 de octubre de 2015 en http://www.economiasolidaria.gob.ec/valores-mision-vision/

- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. (2015). Informe de Rendición de Cuentas, Enero-Diciembre 2014. Recuperado el 29 de octubre de 2015 en http://www.economiasolidaria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Informe-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-Nacional-IEPS-2014-VF-21.04.2015-Completo.pdf
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2012). Misión, Visión y Atribuciones. Recuperado el 31 de octubre de 2015 en http://www.seps.gob.ec/interna?vision-mision-atribuciones.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de Cuentas 2013. Quito: SEPS.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador et al. (2015). Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Recuperado el 20 de octubre de 2015 en http://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/ENCMPweb.pdf