

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR Y
SOLIDARIA A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS, NORMAS Y ACTORES EN EL
ESTADO ECUATORIANO**

MARÍA DEL CISNE JARAMILLO VÁSQUEZ

NOVIEMBRE, 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR Y
SOLIDARIA A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS, NORMAS Y ACTORES EN EL
ESTADO ECUATORIANO**

MARÍA DEL CISNE JARAMILLO VÁSQUEZ

ASESORA: MA. BELÉN ALBORNOZ

LECTORES/AS: BETTY ESPINOSA

MYRYAM DEL CARMEN PAREDES

NOVIEMBRE, 2015

DEDICATORIA

El presente trabajo investigativo tiene un profundo valor sentimental y profesional, contempla una meta y un logro trascendental en mi vida; todo esto con el apoyo de mis padres quienes día a día fueron construyendo en mí una persona luchadora y perseverante. Su apoyo incondicional permitió que hoy esté culminando este objetivo y que me sienta satisfecha de todo el trabajo y entusiasmo depositado en la presente investigación.

María Del Cisne

AGRADECIMIENTO

Agradezco primero a Dios por darme la sabiduría, la perseverancia y la fuerza en la construcción de este reto profesional, el optimismo para cumplir satisfactoriamente con las responsabilidades que implica día tras día. Agradezco infinitamente a mis padres por inyectar energía y confiar en mi capacidad para alcanzar mis sueños profesionalmente con lucha continúa, sacrificio, pero además valorar el tiempo de familia.

A María Belén Albornoz y a Betty Espinosa por su paciencia y confianza, porque día a día fueron construyendo junto a mí un trabajo consistente, que estoy segura servirá como insumo para futuras investigaciones en el campo de la Economía Popular y Solidaria.

A mi esposo, quien me impulsó en la culminación de este reto profesional, con sus palabras de ánimo y apoyo constante, con su paciencia y comprensión del esfuerzo que implica largas noches de estudio, pero también por recordarme la felicidad que causa alcanzar los logros.

María Del Cisne

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	22
1. MARCO TEÓRICO	22
1.1. La Política Pública como Variable Dependiente.....	22
1.2. Las Redes de Políticas	23
1.2.1. El Modelo dialéctico de Marsh y Smith.....	24
1.2.2. Giddens y la teoría de la Estructuración.....	28
1.2.3. La noción de las tradiciones de Mark Bevir.....	30
CAPÍTULO II	33
2. TRAYECTORIA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ELEMENTOS NORMATIVO, ACTORES E INSTITUCIONES	33
2.1. Antecedentes	33
2.2. Economía Solidaria en América Latina.....	37
2.3. Economía Solidaria en el Ecuador	46
2.3.1. Orígenes del Cooperativismo en el Ecuador	47
2.3.2. Organismos de Control.....	48
2.3.3. Reforma agraria y su impulso al cooperativismo rural	50
2.3.4. La Segunda Ley de Cooperativas	51
2.3.5. La Iglesia Católica.....	51
2.3.6. El Aporte de las ONG al Desarrollo Cooperativo	54
2.4. Características de la Economía Popular y Solidaria.....	55
2.5. El Desarrollo Cooperativo Institucional y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito	56
2.6. Caso de éxito, Economía Comunitaria en el Ecuador “Grupo Salinas”	57
2.6.1. Estructura Organizativa Grupo Salinas	58
2.6.2. Diversificación de las Empresas.....	59

2.6.3.	Experiencias de producción y comercialización y algunas Redes de Economía Solidaria.....	60
CAPÍTULO III		64
3.	EL ROL PROTAGÓNICO DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA	64
3.1.	Instrumentos, actores e instituciones.....	65
3.1.1.	La Constitución del Ecuador 2008	66
3.1.2.	El Plan Nacional del Buen Vivir	66
3.1.3.	La Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria	67
3.1.4.	La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario	68
3.1.5.	Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	69
3.2.	El Nivel institucional.....	69
3.2.1.	Instituto de Economía Popular y Solidaria.....	72
3.2.2.	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).....	74
3.2.3.	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP	75
3.3.	Organizaciones del Sistema Financiero Popular y Solidario	76
CAPÍTULO IV.....		80
4.	EL MODELO DIALÉCTICO Y LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA	80
4.1.	Red y Contexto.....	80
4.2.	Estructura y Agencia	85
4.3.	Red y Resultado.....	89
CONCLUSIONES		93
BIBLIOGRAFÍA		98
ANEXOS		103
Anexo 1.	Fomento Productivo del Sector Económico Popular y Solidario	104
Anexo 2.	Capacitaciones a los Actores de la EPS.....	105
Anexo 3.	Organizaciones de Proyectos Exitosos	106

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Organizaciones de referencia de las prácticas cooperativas en Rio Grande do Sul.....	40
Tabla 2. Experiencias de la Economía Solidaria por Sector Económico	42
Tabla 3. Redes de Política Internacional	83
Tabla 4. Redes de Política Nacional	84

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1. Actores de Política antes del gobierno actual.....	62
Gráfico 2. Institucionalidad del Sector de la EPS	70
Gráfico 3. Actores de Política en el gobierno actual	77

RESUMEN

La Economía Popular y Solidaria constituye hoy en día un campo de análisis muy extenso, que si bien es cierto apareció en distintas partes del mundo, ha sido producto de un sinnúmero de factores sociales, políticos y económicos como: la pobreza, crisis, incremento del desempleo, inestabilidad política y la predominancia de un sistema capitalista.

Actualmente el Ecuador ha adoptado un modelo económico que contempla la concepción de la Economía Popular y Solidaria en todos los sectores de la economía; estos a su vez han sido operativizados a través del uso de diversos instrumentos de política sobre los cuales se construye la política pública, como la Constitución Ecuatoriana y el Plan Nacional del Buen Vivir.

La investigación abarca un análisis del cambio de la política de Economía Popular y Solidaria en el gobierno de Rafael Correa a partir de los instrumentos y actores que intervinieron en ella.

A través del modelo dialéctico de Marsh y Smith y los aportes de Bevir sobre las tradiciones se estudia el cambio de la política en tres niveles, el contexto y redes, la estructura y agencia y las redes y resultados.

En el primer capítulo se realiza una introducción al modelo de análisis utilizado. El segundo capítulo se ocupa del contexto de la política y se analiza brevemente el surgimiento de la concepción de la Economía Popular y Solidaria como brazo articulador e integrador de las iniciativas y pequeños emprendimientos productivos.

El tercer capítulo estudia el cambio de la política a través de los instrumentos que surgen a partir de la Constitución de Montecristi en el 2008 y de los actores que participan en el cambio de la política. Y finalmente, el cuarto capítulo se centra en el análisis de los resultados de la política: la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Se concluye señalando los ejes centrales que han tenido mayor trascendencia a lo largo del proceso de cambio como: el rol de los actores, la creación de una nueva estructura institucional, el Estado como centro sobre el cual giran las decisiones de política pública, el crecimiento del sector, la integración del concepto dentro de la

Constitución, y el apoyo del Estado con programas y capacitaciones para motivar y fortalecer a los actores de la EPS.

INTRODUCCIÓN

La Economía Popular y Solidaria ha sido resultado de un sinnúmero de debates, transformaciones y enfrentamientos entre diversos grupos sociales a lo largo de la historia, grupos que han luchado por la promoción, protección y fortalecimiento de los principios de solidaridad, equidad, asociatividad, comercio justo, que hoy en día ya se encuentran plasmados en la Constitución Ecuatoriana.

Si bien es cierto, el concepto de Economía Solidaria o también llamada tiempo atrás economía de la solidaridad, no es un término reciente, ni únicamente impulsado en América Latina, sino en Europa y algunos países del norte, quienes iniciaron un despliegue de iniciativas solidarias especialmente en el área de servicios; estas nuevas iniciativas empezaron a velar por el bienestar común fomentando la integración y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

La presente investigación tiene por objetivo *explicar el proceso de cambio de la política del sector económico popular y solidario en el Ecuador, visto desde sus actores e instrumentos (leyes, normas, reglamentos)*.

Como primer punto se muestra el aparecimiento de la Economía Popular y Solidaria, sus orígenes y su organización; además de señalar brevemente algunos ejemplos de países que adoptaron la economía popular y solidaria en condiciones de lucha contra el modelo capitalista, inestabilidad política e incremento del desempleo; como es el caso de Brasil y Argentina.

A lo largo de la historia la predominancia de un mercado capitalista, la concentración de recursos, la crisis económica, el no acertado direccionamiento de las políticas públicas, las fuertes condiciones y limitaciones de acceso, los cambios estructurales, la poca claridad del sistema y un débil protagonismo estatal, han constituido el detonante para que varios actores como, asociaciones y grupos comunitarios provenientes de distintos sectores, vayan construyendo una nueva forma de ver al sistema económico productivo.

Gran parte de las experiencias solidarias y de la Economía Popular y Solidaria tiene sus inicios formales con el aparecimiento del “Cooperativismo”; surge un sinnúmero de cooperativas, organizaciones de apoyo, de origen internacional, la iglesia, organismos no gubernamentales, y en poca magnitud el Estado.

Otro tema que se analiza son los instrumentos, mecanismos de control y regulación, los actores e instituciones creadas antes del gobierno y en la actualidad con el nuevo rol protagónico del Estado Ecuatoriano.

Medir el impacto de los resultados de la política pública en el sector de la Economía Popular y Solidaria, conlleva un análisis a largo plazo; por esta razón el estudio se enfoca en analizar si los hacedores de política han generado cambios positivos y/o negativos con las nuevas estrategias adoptadas por el gobierno actual, alineados a sus objetivos estratégicos señalados en su Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017.

El estudio no implica únicamente un recorrido de los instrumentos, mecanismos e instituciones creadas, sino también visualizar la interacción y el rol de los actores, el contexto donde se desenvuelven, las variables de afectación, la importancia de las nuevas instituciones creadas, el establecimiento de la ley que controla al sector de la EPS, las estrategias de inclusión de los actores en el sistema económico popular y solidario.

Se presenta brevemente un caso de éxito de economía comunitaria en el Ecuador, “Salinas de Guaranda”, que demuestra como los principios prioritarios que se había hecho mención inicialmente logran articularse de manera adecuada, logrando su crecimiento, posicionamiento y reconocimiento en el mercado.

Se indica el comportamiento y los cambios que se dan entre las distintas instituciones creadas en los diferentes momentos a lo largo de la historia, instituciones de carácter autónomo, otras de origen internacional, algunas organizaciones no gubernamentales, y otras nuevas implementadas con el nuevo gobierno.

El Estado al ser el ente rector, trabaja a través de estas instituciones, en mejorar la eficiencia en la gestión, optimizar los tiempos, transparentar los procesos y ejercer su rectoría, con la finalidad de regular, controlar, impulsar y ejecutar la Ley de Economía Popular y Solidaria, instrumento normativo que define la institucionalidad y el marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas del sector.

La articulación que existe en el comportamiento de los actores a lo largo del tiempo se trabaja desde el modelo dialéctico de Marsh y Smith, para analizar la interacción de los actores, el contexto, las estructuras y su agencia en los momentos determinantes para la toma de decisiones. Finalmente se presentan los hallazgos del análisis con las respectivas conclusiones de la investigación.

Antecedentes

El manejo conceptual de Economía Solidaria data entre los años 1964 con la Organización Humanitaria de OXFAM, quien funda la primera institución de comercio alternativo, logrando la interacción participativa entre diversos grupos y organizaciones.

El término “Economía Social” reconoce a las dimensiones sociales de la economía, y distingue a la vez un enfoque teórico sobre la economía, y también un tipo de organizaciones, basadas en la democracia y el empresariado colectivo (Mendell, 1999, citado en Delgado & Richer, 2001: 3).

A fines de los años 40 se evidencia algunas desigualdades y confrontaciones de comercio internacional, dando lugar a nuevas ideas y alternativas de desarrollo económico. Prebish, consultor de la CEPAL en el año 1948 en “Desarrollo Económico para América Latina” señala la situación desfavorable de la exportación de productos primarios frente a la importación de productos manufacturados a los países industrializados, este escenario provocó descontento e inconformidad en los países de la periferia que no contaban con los medios para conservar sus niveles de productividad, la única salida se encontraba en la producción de bienes primarios; mientras los países del centro aumentaban su nivel de productividad a pasos acelerados por constituir piezas fundamentales en el sistema económico mundial, los países de la periferia no percibían mejoras, producían alimentos y materias primas para los grandes centros industrializados.

En este sentido en América Latina podemos citar dos eventos relevantes, el análisis del intercambio e inequidad en la distribución de recursos y una fuerte dependencia con los países del centro; los mismos que gozaban de una posición privilegiada; además de la influencia progresista de la iglesia católica que contribuyó a la expansión de organizaciones solidarias y de comercio justo.

El comercio alternativo de fines de los años 60 y 70 estaba enfocado en encontrar los mercados para los productos de países que estaban excluidos de los canales convencionales de comercio por razones políticas.

La economía solidaria “busca reforzar simultáneamente la pertenencia social a una comunidad y la creación de empleo cuestionando la lógica única de adaptación al modo de producción mercantil” (Defourny, 1998, citado en Espinosa 2012: 12).

Según lo señalado anteriormente el significado que trae consigo la Economía Popular y Solidaria ya no es de carácter lucrativo e individualista, sino se trata de la búsqueda del bienestar común y del mejoramiento de las condiciones de vida.

“La economía solidaria se refiere a un conjunto de prácticas y a una cierta aplicación de esas prácticas, articulando intercambios económicos y compromisos ciudadanos” (Eme et Laville, 1994, citado en Espinosa, 2012: 12).

La Economía Popular y Solidaria es vista entonces como una nueva alternativa y un cambio de visión en el aparato económico productivo, sin dejar a un lado una variedad de factores coyunturales que incidieron positiva o negativamente en las prácticas y experiencias solidarias.

Otro aporte significativo es el que desarrolla Coraggio al referirse a la economía popular no como una alternativa para pobres sino como un subsistema orgánico de elementos socialmente heterogéneo dotado de un dinamismo propio, competitivo y de alta calidad (Coraggio J. L., 1998).

Estos elementos diferenciados responden además a la presencia de varias formas solidarias, a través de la organización del trabajo y los recursos, con el fin de resolver sus necesidades en común, como las cooperativas, las asociaciones, las comunidades y las redes de ayuda mutua, entre otras.

Si bien es cierto que el sector de la Economía Solidaria tuvo sus inicios con el apareamiento del cooperativismo en varios países de América Latina, el apoyo de varias redes de comercio estuvo dada por grandes agencias de desarrollo y en algunas ocasiones organizaciones religiosas europeas, tales como Oxfam, Hivos, Pan para el Mundo, Cáritas que impulsaron y apoyaron al sector, antes que el propio Estado.

Maria Nezilda Culti (2002), en su libro "El cooperativismo popular en Brasil: importancia y representatividad." presenta cómo la Economía Solidaria tuvo sus resultados a partir de movimientos sociales que vivían una situación de crisis y desempleo; la necesidad de las personas excluidas que emprenden en una nueva forma de hacer economía a través de su propio esfuerzo y recursos, asociándose en distintas formas de organización y tomando como factor prioritario el trabajo.

Existen otros autores que entienden a la solidaridad como una tendencia global y alternativa económica para los sectores vulnerables como es el caso de Chile con la evolución de la red de organizaciones colectivas, reforzando la cooperación, el trabajo

integral y la acumulación económica; Argentina con las afectaciones que reflejaban su realidad económica, desempleo creciente y la poca legitimidad del Estado, emprendieron de igual forma en algunas iniciativas empresariales asociativas, apoyadas por empresas del sector público y privado, instituciones dotadas de recursos y competencia; Nicaragua también encuentra como una alternativa de comercio justo a los grupos asociativos, una variable importante para contrarrestar la crisis del sector empresarial. Como ejemplo tuvieron a la Central de Cooperativas Cafetaleras del Norte con más de 2000 afiliados que conforman más de 3000 familias dedicadas a la producción de café.

En Colombia se creó la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores (COLACOT), organismo funcional de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), que optó por la construcción de una economía de la solidaridad en su estrategia de desarrollo y ha realizado numerosos encuentros en esta área desde fines de los años 80.

Algunos países del norte también optaron por estas iniciativas para combatir las crisis, por ejemplo los problemas que sucedieron a partir del modelo de regulación fordista que constituyó una de las pautas para reactivar los movimientos sociales y el desarrollo de comunidades.

Dentro del cooperativismo se pueden señalar algunos estudios previos que se realizaron en este ámbito: un trabajo del cooperativismo en 11 países de los profesores alemanes Benecke y Frank (1976), Benecke y Eschenburg (1987) actualizaron esa investigación y ampliaron a 16 países; expertos de la Asociación Latinoamericana de Centros de Formación Cooperativa con una investigación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) referente a las cooperativas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay (CEPAL 1989); algunos estudios cuantitativos y cualitativos sobre Centroamérica a principios de los años 90 con la participación de la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América; la Universidad Holandesa de Tilburg y la delegación regional de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), estudios cuantitativos para Guatemala con la participación de la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centro América (1993), estudios cualitativos para el Salvador y Guatemala con la Alianza Cooperativa Internacional para adecuar las cooperativas a los impactos causados por los programas de ajuste estructural; trabajos impulsados por la Organización Internacional del Trabajo sobre la relación entre la historia socioeconómica

de la región y las cooperativas (1995) y sobre la situación de estas empresas y cómo apoyarlas (Coque Martínez, 2002: 149).

En el caso del Ecuador, la Constitución 2008 ha trazado el camino y el manejo del sector de la Economía Popular y Solidaria, así como sus actores, instituciones y lineamientos clave para su correcto funcionamiento.

Ecuador es un país que cuenta con una amplia historia de promoción y financiamiento de emprendimientos de sectores excluidos, lo nuevo que ofrece la Constitución Ecuatoriana es que el Estado asuma una política activa de desarrollo de la Economía Popular y Solidaria como forma orgánica emancipadora de los trabajadores (Coraggio J. L., 2009: 6).

En este sentido es importante que la política debe estar correctamente enfocada en los grupos prioritarios.

En el Ecuador la primera organización que se preocupó por temas de producción, comercialización y servicios financieros para apoyar a pequeños productores agrícolas y de artesanías fue el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP, fundado en 1970, cuyo resultado fue el impulso de otras organizaciones sin fines de lucro.

Por el lado de las experiencias del cooperativismo tradicional se observa en el Ecuador, Colombia y Venezuela casos de éxito, como Maquita Cuschunchic, las Ferias Populares de Barquisimeto, el Sistema Cooperativo de San Gil, Proyecto Nasa, un municipio rural de raíz nativa en Colombia que muestra en los hechos cómo la racionalidad indigenista propicia modelos alternativos de desarrollo con gran eficiencia económica.

En Colombia se han multiplicado en los últimos años las organizaciones promotoras en economía solidaria, es el caso de la Escuela Iberoamericana para el desarrollo de la economía de la solidaridad y el trabajo, de Medellín, la Fundación Luis Amigó.

Se estima que más de 5 millones de productores de 40 países de América Latina, África y Asia reciben los beneficios del Comercio Justo. Además, existen más de 200 empresas dedicadas al comercio justo y organizaciones de productores que participan en la Federación Internacional de Comercio Alternativo (Bedoya, 2012: 20).

El crecimiento acelerado de la economía mundial y la globalización han llevado a los hacedores de política a la implementación de nuevas estrategias e instrumentos, se han creado políticas de gobierno con una postura rígida, limitando en algunos casos las relaciones y la toma de decisiones de otros actores.

En Ecuador, Colombia, y Venezuela hubo un avance notorio de la economía de la solidaridad que comienza a desarrollarse hasta el punto que sus respectivas constituciones nombran específicamente a la economía de la solidaridad.

La nueva Constitución Ecuatoriana del 2008 proclama un cambio a favor, una nueva forma de desarrollo y orientación de la economía, respaldados en los principios y objetivos del buen vivir, intereses colectivos, comercio justo y consumo ético responsable, respeto a la identidad cultural, la autogestión, la responsabilidad social, la solidaridad, rendición de cuentas y la distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Bajo este marco se ha venido desarrollando un sinnúmero de acciones entre las redes involucradas, creando nueva estructura institucional encargada de materializar los objetivos de política pública y robustecer el sistema económico social y solidario de forma sostenible.

De la misma forma para hacer cumplir los objetivos de política propuestos por el actual gobierno Ecuatoriano, se han planteado leyes y normas que han permitido definir las reglas a los actores; dentro de la estructura institucional se encuentran entidades de rectoría, de control, de fomento y de apoyo.

Algunas estadísticas importantes mencionar, según el Boletín del Instituto de Economía Popular y Solidaria, al 2013 existió la generación de 2.639 emprendimientos en los siguientes sectores: agricultura 53.77%, manufactura 8.75%, servicios complementarios 11.82%, implementación de ciencia y tecnología 6.77%.

El análisis de la trayectoria de este sector, contiene un grado de incidencia social fuerte que implica a un estudio profundo de los elementos que interceden en el proceso, la diversidad de actores, valores, intereses y percepciones.

Justificación

Los problemas y amenazas en la población vulnerable y la preocupación por alcanzar una mejor calidad de vida, ha llevado a que diversas regiones de América Latina, se alineen a nuevas iniciativas y diferentes formas de asociatividad económica. Este acontecimiento ha dado lugar a la formación de alianzas, redes y otras formas de asociación con un enfoque solidario, que para el caso del Ecuador sustituiría a la economía social de mercado, en la Constitución Ecuatoriana de 1998.

Esta nueva forma de hacer economía implica un intercambio de decisiones entre distintos actores públicos y privados con transformaciones significativas, es decir el paso de una economía centrada en la acumulación de capital a una economía sostenible, justa y democrática. Se da entonces inicio a un proceso de inclusión y adopción de políticas públicas orientadas a fortalecer las prácticas y emprendimientos del sector económico popular y solidario; la forma informal de funcionamiento de estos grupos sociales quedarían relegadas, lo que motivaría a la implementación de modelos empresariales en pro de una mayor generación de fuentes de trabajo y otros recursos monetarios.

En esta investigación se pretende identificar los momentos relevantes en la toma de decisiones de los actores, el protagonismo del Estado, las leyes e instituciones que rigen el sistema, antes y en el gobierno actual.

A partir de esta información, las experiencias de actores clave, creación de leyes, institucionalidad, redes, se pretende analizar el cambio de la política a través de la configuración e interacción de la red de actores, creación de normativa, nuevos objetivos estratégicos nacionales, la Constitución Ecuatoriana y otros instrumentos de regulación y control.

Problemática

Dentro de períodos de gobierno anteriores, el Ecuador experimentó momentos importantes de coyuntura y de gran impacto como: la inestabilidad política y económica en algunos sectores, desempleo, crisis, la primacía del sector productivo primario, que frente al mercado exportador mostraba cierta vulnerabilidad.

Los puntos antes mencionados constituyeron factores determinantes en el proceso de transformación de la política del sector, que va desde de una estructura un tanto informal carente de reglas y disposiciones claras, a una nueva que contempla un sistema con políticas públicas y estrategias que mandan a las instituciones a realizar acciones concretas para cumplir las metas propuestas por el gobierno.

Después de varios enfrentamientos entre los actores, disputas de poder, creación y eliminación de institucionalidad, se puede ver que es en la época del cooperativismo cuando se empieza a dar relevancia al tema de EPS junto con otras variables e instrumentos que eran usados para controlar de alguna manera el sector, como la denominada en su momento, Ley de Cooperativas.

Es en el gobierno actual que se empieza a hablar formalmente de la Economía Popular y Solidaria como un nuevo modelo de organización económica que difiere del modelo capitalista tradicional; para el año 2008 la Constitución contempla disposiciones que regirán el sistema. Dentro de este contexto, va tomando forma el sector a partir de la Constitución Ecuatoriana del 2008, y se establece la necesidad de contar con un modelo económico que contemple la sostenibilidad de otros modos de producción, reproducción e intercambio, cuando nos referimos a un modelo sostenible, hablamos de crear coherencia entre las necesidades y capacidades del sector, asegurando bienestar y seguridad a las generaciones futuras.

Los cambios acontecidos en el sector, las limitaciones y actores en los últimos años de gobierno han adquirido roles estratégicos que hoy en día no son ejercidos a cabalidad, el Estado se ha involucrado cada vez más en la toma de decisiones, situación que décadas atrás no sucedía.

La base del estudio recoge decisiones adoptadas antes y en el gobierno actual comparando los mecanismos e instrumentos utilizados, los actores que participan son de origen público y privado, pero es el Estado quien establece las condiciones y limitaciones de acceso al sistema. Con el análisis también se puede identificar si las nuevas estructuras han logrado contrarrestar la situación poco favorable que han vivido algunos sectores rezagados de la economía.

Objetivo General

- Analizar el cambio de la política de la Economía Popular y Solidaria en el marco del gobierno de Rafael Correa y el nuevo rol protagónico del Estado.

Objetivos Específicos

- Analizar el contexto de la Economía Popular y Solidaria en el campo normativo, sus actores e instituciones antes del gobierno del Presidente Rafael Correa, con el fin de conocer en qué momento se produce el cambio de la política.
- Explicar el rol protagónico que asume el Estado en el diseño de la política a través del análisis de los instrumentos normativos, y de las instituciones que intervienen.
- Analizar el proceso de cambio de la política pública a través del modelo dialéctico dentro del sector de la Economía Popular y Solidaria.

Hipótesis

El cambio de la política del sector Económico Popular y Solidario a través del rol protagónico del Estado ha logrado impulsar y fortalecer la inclusión de los actores a los procesos productivos.

La creación de nuevas estructuras e instituciones ha permitido incidir significativamente en la regulación y control del sector económico popular y solidario.

Metodología

Con el propósito de identificar los cambios de la política del sector económico popular y solidario, se obtuvo información de fuentes primarias como: libros, revistas, folletos, documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos, trabajos investigativos, decretos, leyes, para explicar los instrumentos, actores y organizaciones involucradas en la evolución de este sector.

Adicionalmente se utilizó fuentes secundarias como libros, resúmenes, referencias, publicaciones gubernamentales y artículos, producto de algunas interpretaciones realizadas por expertos en la materia.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a algunos actores clave que se encuentran inmersos dentro de la red, quienes desempeñaron un papel significativo en las instituciones públicas, y tuvieron bajo su responsabilidad materializar la política pública a través del impulso y fortalecimiento de los actores de la EPS.

Dentro de las instituciones con mayor protagonismo se encuentra el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto de Economía Popular y Solidaria, y otros recientes como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

Se utilizó el modelo de redes de políticas para identificar la interacción de los actores, su rol en diferentes contextos y el proceso de toma de decisiones. El análisis contempló además la centralidad de los recursos, atribuciones y competencias en periodos anteriores haciendo una comparación con el actual, para definir los actores estratégicos dentro de la red y su alcance.

Dentro del análisis aparecen los participantes de carácter intermedio, que a pesar de no encontrarse en el centro de la red inciden de forma significativa en la toma de decisiones; dentro de este grupo se puede ver algunos organismos no gubernamentales,

grupos comunitarios, cooperativas de ahorro y crédito, organismos internacionales, grupos religiosos, entre otros.

CAPÍTULO I

1. MARCO TEÓRICO

La política pública se enmarca en dos aspectos, primero en la reconstrucción racional por una cadena de acontecimientos, y segundo desde los actores a partir de las decisiones y acciones que les dan seguridad, estabilidad y coherencia (Aguilar, 2010: 114).

Cuando se habla de la reconstrucción racional no se trata únicamente de una historia externa basada en hechos, creencias, dominancia de grupos, sino en la construcción de una historia interna que se enfoca en situaciones más objetivas. No todos los fenómenos políticos contienen un solo segmento objetivo; para mejorar su entendimiento y comportamiento se toma en consideración algunas variables importantes que inciden en el cambio de las políticas públicas.

Dentro de las ciencias sociales contemporáneas la construcción de las políticas públicas ha adquirido un papel prioritario, se analizan en detalle el proceso de definición de los objetivos que persigue su implementación, los resultados e impacto social.

Existen varios factores que afectan el diseño e implementación de la política pública, así como su evaluación, seguimiento y control; corresponden a factores externos difíciles de afrontar junto con el poder de decisión de los actores dentro de las organizaciones responsables de encaminar y articular el buen rumbo de la misma.

1.1. La Política Pública como Variable Dependiente

Todo campo de estudios tiene cuando menos dos elementos esenciales, un conjunto de variables independientes o causas y un conjunto de variables dependientes o efectos. En este sentido la interacción y relación de las mismas van a determinar las decisiones y los resultados, es decir cómo las variables independientes inciden positiva o negativamente a la política considerada como variable dependiente.

La definición clara y su relación entre las variables logran establecer una acertada vinculación, y por lo tanto es más fácil explicar el comportamiento, plantear acciones concretas y medidas correctivas. Ambos tipos de variables son indispensables para un análisis de política pública.

En el proceso de transformación de la política de Economía Popular y Solidaria, se ha logrado identificar algunas variables importantes que han incidido de forma

significativa en la definición e implementación de la política, como el comportamiento y las interacciones de los actores, las creencias, las tradiciones, la cultura, el contexto, las nuevas estructuras, pero en especial el rol protagónico del Estado, quien ha dado un giro a al sistema financiero nacional, incluyendo como prioritario el impulso a las iniciativas populares y solidarias.

Uno de los aspectos fundamentales que debe contemplar una política pública se encuentra en la definición de un problema concreto, el diagnóstico de la situación, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución; todas estas etapas engloban un análisis detallado y la concreción de acciones inmediatas, para dar solución a los problemas.

Se toman en cuenta otros componentes a parte de los citados anteriormente como: la legitimidad del problema, su magnitud y alcance; en base a esto se desprenden estrategias y planes de acción que lógicamente necesitan recursos y un marco legal que ampare su implementación y sobretodo atender las necesidades latentes en la población.

En los últimos años en el sector de la Economía Popular y Solidaria se ha iniciado la construcción de una estructura institucional que logre operativizar los objetivos y metas del Buen Vivir planteados por el gobierno Actual, por esto la importancia de la incidencia de las variables y su efecto en los decisores de política.

1.2. Las Redes de Políticas

Las redes de política permiten comprender el comportamiento, la influencia e interacción de los actores en dos momentos del tiempo, e identificar a su vez cómo estos influyen en el diseño y alcance de los objetivos gubernamentales.

El desarrollo del concepto de las Redes de Políticas Públicas en Gran Bretaña, se enfocó en 4 elementos fundamentales que han sido objeto de investigación empírica: la interacción grupal, la interacción personal, análisis formal de redes y el enfoque integrador.

Para el desarrollo de esta investigación se ha privilegiado el modelo dialéctico de Marsh y Smith y el enfoque de las tradiciones de Mark Bevir, para mostrar la interacción de los actores a nivel meso, y explicar de este modo las interacciones a nivel micro con este estudio de caso.

1.2.1. El Modelo dialéctico de Marsh y Smith

El modelo permite explicar cómo las redes de política se configuran dentro de un contexto determinado y de qué manera funciona la agencia de los actores dentro de la red en el proceso de toma de decisiones y de elección de instrumentos. El enfoque dialéctico elaborado por Marsh y Smith (2000), indica las relaciones y equilibrios entre los siguientes factores.

Red y Contexto: Para Marsh y Smith (2000), las redes se encuentran en continuo cambio, esto a causa de factores endógenos como exógenos, los factores internos de la red no tienen la suficiente fuerza para sostener su agencia directa con los resultados, sino que es necesario tomar en consideración el contexto externo, el mismo que funciona de manera dinámica y afectan a la red.

Para entender estas estructuras se debe primero entender su origen y una parte fundamental de hacer esto, es mostrando la forma en que se interrelacionan con otras estructuras. Los agentes se encuentran en distintas posiciones estructurales, sin embargo existen también otras posiciones estructurales de carácter exógeno, por ejemplo la clase, género o etnia, relevante para reflejar la pertenencia a una red. Segundo, la estructura de red, el cambio de la red y el resultado de política puede explicarse en parte a factores exógenos, relacionados con la estructura de la red y la interacción de la red (Marsh & Smith, 2000: 7).

Estructura y Agencia: La relación entre las estructuras que plantean Marsh y Smith es de carácter continuo, cada una afecta a la otra de forma interactiva. Cuando hablamos de la estructura de los agentes y su importancia se está analizando las redes de los agentes, el rol que cumplen y su capacidad para cambiar la estructura. Las redes como agentes envuelven la institucionalidad de creencias, valores y cultura en los comportamientos, los mismos que están ligados al poder que poseen los conflictos pasados y al poder de marcar el camino de las políticas actuales. El rol de los agentes dentro de esta red es definido y acordado en el marco de sus intereses y debatido internamente, con la finalidad de mantener la red. (Marsh & Smith, 2000).

Red y Resultado: Los resultados de la política pública afectan a la red, son producto de la interacción entre los agentes y la estructura, no únicamente efectos de las estructuras y agentes. Algunos argumentos que soportan este enunciado son: una política con un resultado en particular puede ser la causante de cambios en la formación de la red; los

resultados de la implementación de la política puede afectar sobre la estructura social, que va a debilitar los intereses particulares de la red determinada y los resultados de la política pueden afectar a los agentes.

Dentro de su enfoque dialéctico, señalan a las redes como causa y efecto, como estas influyen en el comportamiento de los actores como parte de las decisiones y resultados de la política. Permite además tener una apreciación más amplia, en el sentido que existen un sin número de factores externos y decisiones de los agentes que afectan a las redes; no son únicamente estructuras y agentes sino de una evaluación y reconocimiento de los acontecimientos y logros a lo largo del tiempo, como producto de la interacción entre contexto y redes.

A pesar de algunas críticas realizadas al modelo de Marsh y Smith, por Charles Raab, quien señalaba que es necesario un modelo formal enfocado en los agentes y Keith Dowding, que indicaba que existen mejores mecanismos para evidenciar y explicar las decisiones, Marsh y Smith consideraban que es necesario contextualizar el comportamiento observable e inferir las estructuras; que no son independientes del mundo social. Analizan la estructura sin negar la validez de los “actores” (Marsh & Smith, 2000).

Al hablar de las *redes como agentes*, las redes son parte de la estructura, además de la cultura de la red, las relaciones dentro de las redes son estructuradas, tomando en cuenta sus intereses. El conjunto de valores, cultura y comportamientos son parte de la estructura de la red, donde van a definirse los roles y respuestas de los actores; sin embargo no se deja fuera los acontecimientos pasados y la trayectoria para definir el poder de decisiones actuales.

El rol que debe desempeñar el agente es establecido en el interior de la red, adicional se definen los asuntos y parámetros a seguir, además de la forma cómo hacerlo, las reglas determinadas dentro de la red deben ser respetadas con la finalidad de que la red pueda mantenerse en el tiempo.

El rol de los agentes juega un papel fundamental a la hora de mostrar sus resultados, pues estos están ligados a diversas acciones estratégicas de los sujetos que operan dentro de la red; pueden además llegar a limitar sus acuerdos y negociaciones por la diversidad de criterios y contextos que pueden presentarse (Marsh & Smith, 2000).

Los agentes cambian las estructura, sin bien es cierto las estructuras no son estáticas, están propensas a cambios en su forma de ver la política, enfoques, argumentos y decisiones, lo que puede ocasionar la ruptura de la red. *El contexto* afecta los intereses y las acciones de los miembros de la red, esto a su vez se verá reflejado en los resultados y en la permanencia de la red.

Los resultados afectan a las redes, toda decisión estratégica en un determinado contexto, sea este interna o externa, va a afectar directa o indirectamente los resultados de la red, los objetivos y metas inicialmente planteadas (Marsh & Smith, 2000: 7).

En el modelo dialéctico, las decisiones de política pública se encuentran afectadas constantemente por el cambio de variables trascendentales, presididas por actores con un poder de decisión considerablemente importante e influyente, que pueden cambiar la dirección de los asuntos puestos en agenda, logrando excluir algunos grupos de actores con sus roles y criterios definidos.

Este modelo a través del análisis de la interacción de las redes entre actores públicos y privados en una determinada arena de acción, están sumergidos en una estructura y en un amplio contexto, que por diversos factores también las condicionan. Por ejemplo los cambios políticos nacionales e internacionales, aspectos coyunturales, orientación ideológica de los gobernantes, influyen positiva o negativamente en la red. El conjunto de estos cambios tiene efectos sobre los resultados de las políticas públicas, y a su vez esta causa cambios en el entorno. Por lo tanto, es lógico que los intereses de los agentes y otros actores no siempre son los mismos; sin embargo se siguen manteniendo en algunos casos poderes de ciertos grupos con intereses comunes.

Esta perspectiva permite además comprender que las instituciones u organizaciones están integradas por actores en busca de soluciones a problemas latentes, pero que en la mayoría de los casos están limitados por fuertes restricciones o interés particulares. La importancia de integrar al análisis a esta lógica es interesante, dado que el alcance e interacciones están ligados con el comportamiento e intereses de los actores en el contexto en el cual se desenvuelven.

Los contextos previamente estructurados y el conjunto de variables que habitan en ellos no siempre se encuentran alineados a las acciones estratégicas definidas; sin embargo hay que tomar en cuenta la actuación del poder político en los problemas de las estructuras, que pueden ser deliberados, pero que en algunos casos son impuestos.

A través de este modelo se puede evaluar la dimensión de las acciones políticas dentro del contexto de estudio, ligado o no a las necesidades de los actores; analizar la dinámica entre el actor y la estructura y su impacto en los resultados de políticas públicas.

Para examinar de forma más íntegra la influencia y el resultado de las políticas públicas, Marsh y Smith estudian e integran los factores de los niveles micro, medio y macro para poder mostrar los efectos de la red en los resultados de la política. Igualmente, indican que existe una relación dialéctica dentro de la red o redes como entre los actores, estas relaciones de actores dentro de las redes que se desenvuelven van a explicar y a dar forma a los resultados de las políticas públicas.

Los criterios de los actores limitan y dan flexibilidad a la red, por lo tanto al referirnos a la red, estructura y agencia, se convierte en un relacionamiento complejo, que provoca enfrentamientos y disputas a la hora de tomar decisiones de política pública.

Dentro del análisis de redes de políticas públicas existen algunos factores que van a determinar el carácter verdaderamente dialéctico de las redes de políticas públicas. Un enfoque dialéctico en las redes de políticas públicas según lo explica Benson en su libro “Organizations: A Dialectical View” en 1977, debe contener cuatro dimensiones: la producción social que trata de una construcción social, las redes como parte de un mundo social en continuo cambio, el comportamiento de una red ligada a procesos anteriores, reconstrucciones dialécticas fundamentadas en hechos estructurales políticos y sociales históricos.

Los *intereses* es otro de los temas a considerar en la construcción dialéctica, la mediación de intereses influye en las redes, en la formulación de ideas de política, es una continua confrontación de intereses que en mucho de los casos no se orientan a un mismo objetivo.

El *poder* de los grupos y su capacidad para controlar el camino recorrido de las políticas públicas. Cuando existen grupos con un gran poder de dominación, se genera un ambiente de imposición y presión; además existen otras denominaciones de poder que deben considerarse dentro, como el género, raza, conocimiento y tecnología.

La *totalidad* trata de explicar a las políticas públicas de una forma más amplia, como los sectores y subsectores se encuentran interactuando, este principio engloba todas las relaciones, desde los niveles macro hasta las relaciones cotidianas de los actores.

La *contradicción*, las relaciones sociales en las que se construyen las redes de políticas públicas, según Benson, están llenas de estados de confrontación, contradicción, debido a que los objetivos y expectativas son diferentes. Los grandes rompimientos estructurales son producto de las contradicciones también producto del comportamiento de variables exógenas.

El espíritu dialéctico va más allá de la racionalidad organizacional, implica una serie de conexiones entre los actores y la creación de redes en diferentes contextos; una construcción política y social, en el que también tiene que ver la trayectoria.

El análisis de redes debe contener un enfoque global, que pueda identificar los quiebres dentro de las redes, las relaciones de dominio y confrontaciones. El contexto social y político va construyendo las redes a lo largo del tiempo.

1.2.2. Giddens y la teoría de la Estructuración

Tomando en consideración la perspectiva de la teoría social, es relevante el aporte realizado por el sociólogo Anthony Giddens en la “La teoría de la estructuración”, que aborda importantes conceptos que aportan al presente análisis, como acción, significado, estructura y la relación con la concepción del sujeto. Presenta una propuesta para lograr resolver algunos dilemas que resultan de la acción humana y de la estructura social.

Giddens se pregunta ¿cuál es el papel de la agencia en la teoría de la estructuración? ¿Qué importancia tiene para la teoría la caracterización de los actores en agentes?

Para la teoría social, el análisis de Giddens referente a la acción, es un tema que incluye en sus planteamientos, ya que es un factor determinante para explicar la constitución y evolución de la vida social. Partiendo de sus principales planteamientos el autor pone en relevancia en qué medida la vida social es construida por las acciones y comportamientos de quienes están involucrados en ella, permitiendo establecer una reflexión importante entre la acción y la estructura social.

Define a la acción como la duración de la conducta continua, es así que los actos van a reflejar únicamente ciertos momentos de una vivencia. La vida cotidiana transcurre y está sujeta a un fluir continuo de conducta intencional, esto ocurre porque el agente tiene un sentido de reflexividad basada en la acción, intención y racionalidad.

En este sentido los agentes tienen un control sobre sus acciones y los contextos sociales; se genera entonces una capacidad de manejo de su vida social y la cotidianidad

que la compone, los individuos en calidad de actores son de cierta forma protagonistas de las condiciones en las que quieren que se lleven a cabo sus actividades, involucrando de esta manera a la estructura.

La estructura se produce mediante un sinnúmero de prácticas sociales permanentes, ubicadas en distintos contextos, estas guardan relación entre la conciencia de hacer las cosas, las prácticas y la estructura (mecanismo de control, regulación, legitimación, dominación).

Giddens insiste en estudiar y emplear el concepto de estructura dentro de las teorías sociales que le permite marcar la línea entre el funcionalismo y el estructuralismo, el estructuralismo lo que hace es mostrar el papel activo de los agentes sociales y la relación con el sistema entre las instituciones y organismos; se determina entonces un enfoque dualista de la estructura que aporta de forma considerable en el estudio de la teoría social, esto radica en una comparación y adentramiento entre el accionar humano y las características que presentan las estructuras institucionales.

Las diferentes prácticas sociales pueden considerarse como formas de interacción que están llenas de significados, además de ser consideradas como estructuras que están constituidas por grupos sociales y organizaciones.

La relación entre la estructura y acción dentro de la teoría de la estructuración, presenta un análisis donde el concepto de estructura adquiere un significado que propone evidenciar la reproducción de las relaciones sociales, tomando como marco las reglas de las prácticas sociales. Dentro de la estructura existe también un carácter de dominación, legitimación, se puede definir a la estructura como un sistema de reglas y recursos; además dentro de su análisis existe un interés referente al significado del habla y del lenguaje.

Anthony Giddens, a través de sus teorías ha considerado que la vida social se explica por los agentes que participan en ella (actores sociales) y las estructuras (las instituciones), las acciones de los agentes tienen su grado de reflexividad y racionalidad que los individuos manifiestan a través del lenguaje. A través del sinnúmero de prácticas sociales, los individuos llevan una vida no enmarcada únicamente a la acción, sino de un acto específico, reflexivo e intencionado.

1.2.3. La noción de las tradiciones de Mark Bevir

Bevir y Richard (2003), señalan que las redes se integran de actores gubernamentales y sociales para interactuar y viabilizar las políticas; en este sentido, el enfoque de las redes contempla un nuevo estilo de hacer política, es decir el poder de los actores puede ir de lo flexible a lo rígido, tomando en cuenta que este último puede ocasionar que otros actores gubernamentales o sociales estén limitados y no puedan incidir en la construcción de la política.

Bevir con su enfoque en la tradición interpretativa señala como las redes de política se construyen de manera distinta por muchos actores en el contexto de las tradiciones. Su teoría descentrada es sustancial en la medida que da relevancia a las creencias, significados, tradiciones y discursos, esta puede generar diferentes puntos de vista entre los actores, debido al grado de interpretación de experiencias pasadas.

Dentro de su teoría descentrada, la interpretación y los cambios continuos son producto de diversos patrones de dominación. Los enfoques actuales pasan por alto a las redes acompañadas del componente de creencias, intereses y acciones, donde la red de la que forma parte el actor y su posición dentro de la misma determina sus creencias e intereses; para el caso de la teoría descentrada, las creencias y tradiciones construyen y organizan la red.

Autonomía y Agencia es otra de las aristas de Bevir, en el escenario de las tradiciones lo que sale a relucir es la agencia, que comprende a los actores que razonan y actúan de forma novedosa, para influir en diversas situaciones, estos responden al contexto tomando en cuenta sus intenciones y percepciones. La tradición juega un papel prioritario, además de ser un concepto moral o político para entender la condición y el comportamiento de los actores, constituye una serie de conexiones conceptuales, simbólicas e históricas que dan relevancia a la continuidad de los hechos pasados, los cuales guían directa o indirectamente las conductas de los actores dentro de las redes. Existen muchos historiadores que para explicar las relaciones de las acciones y comportamientos lo hacen a través del establecimiento de grupos conceptuales como la tradición, estructura y paradigma; anomalía, razón y agencia.

El primer grupo trata de distinguir cómo se va a analizar el contexto social, que constituye el espacio donde los individuos interactúan y razonan, además de acentuar el peso que se le da como factor determinante en las acciones y razonamientos, el segundo

grupo en cambio se enfoca en cómo se deberían analizar los procesos, los cuales van a mostrar el comportamiento de los actores, el papel que cumplen los individuos en cada uno de los procesos. No se puede llegar a tener creencias sino es por una construcción previa de las experiencias.

Las personas adoptan sus creencias en vinculación de un conjunto de tradiciones, que son producto de una herencia, existen personas que han definido sus creencias en relación a otras creencias; sin embargo se deja abierta la posibilidad que algunas restricciones recaen en el contexto social. Es importante tomar en consideración que por el lado de las creencias individuales no se puede limitar e imponer a través de un contexto social un sistema de creencias que los actores deban adoptar o acciones que deban llevar a cabo.

De esta manera el autor explica que tanto la tradición, la estructura y los paradigmas no se pueden tratar de forma independiente, sino están ligados al sistema de creencias y acciones dentro de un contexto social.

Al traer al análisis las tradiciones, implica también tomar en cuenta la *agencia humana*, pues es esta agencia tiene la capacidad de que los individuos o los grupos sociales puedan cambiar, extender o modificar una tradición que ha sido heredada; sin embargo hay que considerar que a lo largo del tiempo la concepción de las cosas va cambiando y esos cambios se pueden explicar únicamente con la aceptación de que los individuos son capaces de ajustar o modificar las tradiciones que heredan.

Las tradiciones nacen de un sinnúmero de acciones de muchos individuos y ciertos grupos, cada vez más cerrados, la agencia humana se la cataloga como la capacidad de los individuos de analizar y reflexionar sobre las distintas tradiciones de su entorno y al final decidir si es posible migrar de una tradición a otra (Bevir, 2003: 8-9).

Si bien es cierto cuando en algunas tradiciones se hace uso de conceptos diferentes, el entendimiento es más complejo para quienes quieren formar parte de este sistema, pueden existir ciertos aspectos que pueden coincidir de forma parcial o aprender y adaptarse a las nuevas prácticas. La influencia de las tradiciones en los grupos sociales es bastante fuerte, pero no están del todo determinados por ella, ante nuevas situaciones se puede ampliar o modificar esa herencia de tradiciones, con un grado de reflexividad que permita entender e incluirse al contexto actual y a la capacidad de mejorar.

Adicional a la capacidad de acción humana se desprenden otros elementos como estructura, paradigma y la episteme, donde es necesario contar con una fuerza social determinante que fije los límites y restricciones a los comportamientos de los individuos.

La tradición enfatiza la presencia de una herencia social, que con el tiempo a través de su propia agencia puede modificarse y transformarse; los individuos pueden modificar sus tradiciones o escoger selectivamente lo que más se acople a su forma de vida, cambian a medida que son transmitidas de una persona a otra, las creencias y prácticas son adoptadas de generación en generación, a lo largo del tiempo marcan comportamientos de las futuras generaciones, estas no permanecen fijas ni se encuentran dadas.

Las creencias no salen a relucir de manera esporádica por los actores, sino están fundamentadas en otras creencias fuertes, radica en una combinación de argumentos y costumbres que marcan esta agencia humana, a la cual hacíamos referencia anteriormente. Sin embargo en muchos de los grupos sociales se generan una serie de luchas de poderes e intereses, siendo necesario un ente regulador que encamine el diseño óptimo de la política pública, direccionada a los sectores y subsectores prioritarios.

El aprendizaje de los actores a lo largo del tiempo viene determinado por los acontecimientos y las formas de hacer las cosas, a través de procesos heredados y formas convencionales de producción. En este sentido la Economía Popular y Solidaria reconoce y apoya las formas de organización económica comunitaria gestadas en la sociedad y que son producto de construcciones y experiencias históricas que han venido desarrollándose a lo largo del tiempo, las creencias y valores constituyen un eje prioritario, a través del cual se puede definir claramente una política pública, se cuenta con decisiones basadas en la creencia generalizada, donde las prácticas y procedimientos convencionales determinan el valor agregado de su producción. El enfoque descentrado de Bevir permite sostener que existen nuevas maneras de definir y redefinir los temas de política.

CAPÍTULO II

2. TRAYECTORIA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ELEMENTOS NORMATIVO, ACTORES E INSTITUCIONES

2.1. Antecedentes

El apareamiento de la crisis, por la presencia del modelo de desarrollo económico capitalista y la crisis financiera mundial, ocasionó que algunas formas de organización y producción de los sectores populares que no funcionaban bajo el entendimiento de acumulación del capital, cobren fuerza e importancia en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

El diseño de una política que apunte a construir un nuevo sistema Económico Popular y Solidario en las últimas décadas, ha sido producto de cambios significativos, tomando en consideración la inclusión de nuevos actores, la búsqueda de nuevas fuentes de trabajo, la consolidación de nuevas formas de organización y de producción, basados en los principios de solidaridad y cooperación.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar cómo se encontraba configurado el sector de la Economía Popular y Solidaria en el campo normativo, actores e instituciones antes del gobierno del Presidente Rafael Correa, el proceso de cambio de la política pública.

La Economía Solidaria surge en Europa por el siglo XIX, cuando la economía de mercado no logra plasmar y transmitir la armonía social, resultando inconformidades en las condiciones de vida de la población; a partir de la idea de una reconstrucción de un vínculo social más sólido, se toma como punto de referencia el concepto de la solidaridad.

A partir de la desvinculación de lo económico y social el concepto solidaridad se lo planteó como una asociación de la clase obrera, tomando en cuenta que la economía no podía centrarse únicamente en el mercado sino en otros principios que hacen alusión a la inclusión de los actores y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

La aparición del concepto de economía social en los estudios económicos, se remonta al siglo XIX, con dos enfoques, por un lado las consecuencias sociales como la igualdad social, democracia, y por otro, las nuevas organizaciones que se crearon en respuesta a una necesidad, como las cooperativas, mutualidades y asociaciones, que a lo largo del tiempo fueron consideradas como el núcleo fuerte de la economía social.

Al hablar de un Sistema Popular y Solidario aparecen un sinnúmero de actores de naturaleza pública y privada, quienes tenían la tarea de regular y controlar el funcionamiento de las comunidades, asociaciones y otros actores que emprendieron en actividades bajo la lógica de desarrollo asociativo, cooperativo y precios justo.

Existieron épocas donde la Economía Social adquirió mayor presencia social, a partir de los años 70 resurge la economía social de manera generalizada en diferentes países; eventos como la crisis económica de los 70 marcaron un hito importante para la economía social europea, la falta de empleo, el riesgo de exclusión del mercado de trabajo, el autoempleo, también fueron algunas de las causas para emprender en un refuerzo de la solidaridad entre los actores económicos, con el espíritu cooperativo de democratización y responsabilidad social.

Junto a estos eventos se originaron procesos de tercerización de actividades productivas en los campos de salud, atención social, servicios domésticos y otras variables como el envejecimiento de la población, diversificación de perfil de hogares, aumento de las desigualdades, dando lugar al desarrollo de nuevas organizaciones con formas jurídicas y organizativas múltiples, recursos provenientes de donaciones y subvenciones estatales, trabajo voluntario y asociaciones. Esta tendencia combinó la dinámica del mercado con el concepto de solidaridad y fortalecimiento de las potencialidades de la sociedad, entre las organizaciones más tradicionales se ubicaron las cooperativas, mutualidades y asociaciones, las cuales adquirieron un valor en la sociedad con un nivel de representatividad y legitimidad cada vez mayor.

Las entidades de la Economía Social fueron asentándose en la sociedad con un reconocimiento legal e institucional en las normativas de distintos países y también a nivel comunitario. Por el lado académico en cambio la principal organización científica no gubernamental de alcance internacional de Economía Social fue la CIRIEC-Internacional, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy CIRIEC-Internacional, quienes desarrollaban sus estudios en base a dos ejes prioritarios, economía pública y economía social y cooperativa.

Como se ha podido notar el tema de la Economía Social y Solidaria no es nuevo, las formas de organización y expresión de estas economías han variado a lo largo del tiempo y el vaivén de los cambios de los sistemas económicos globales en los que se han insertado. La literatura analítica del tema sostiene que desde los años 70 se ha producido

en los países del norte una rearticulación e incluso amplio resurgimiento de iniciativas catalogadas como sociales o solidarias, esto como consecuencia de la búsqueda de nuevas alternativas al comercio, producción e integración comunitaria.

Según Giuseppina Da Ros (2001) en su libro “Realidad y Desafíos de la Economía Solidaria” ubica parte de su análisis en la dificultad que existe al determinar a qué tipo de organización se hace referencia cuando se habla de Economía Popular y Solidaria, unos señalan que se trata de cooperativas y asociaciones comunitarias, organizaciones que cumplen funciones económicas sin fines de lucro y otros hablan de instituciones sociales y políticas cuyo fin no es esencialmente económico.

Algunos modelos actuales que refieren a la Economía Popular y Solidaria indican una vinculación con la formación de una estructura socio histórica, que ha ido definiendo las distintas acciones y políticas estatales actuales, encaminados no únicamente a la parte lucrativa sino a la integración de iniciativas y proyectos en búsqueda del bienestar común.

La economía solidaria aparece junto con el concepto de *Pertenencia a un Grupo Social* que no se limita al ámbito privado sino también a un involucramiento dinámico de la esfera pública con la legitimación de un espacio de acción económico (Da Ros, 2001: 8).

El surgimiento de organismos públicos solidarios trajo consigo la adopción de un nuevo modo de producción, que no correspondía únicamente a una economía de mercado, se desencadenó la separación de las cooperativas con las mutuales; las cooperativas, quienes tomaron el papel de sociedades de capital enfocadas en la producción y el consumo, y las segundas que desempeñaron actividades de socorro, provocando que el proyecto no se muestre como economía solidaria, sino de carácter asistencial; entonces se convirtió en una obligación, donde el Estado debía asegurar su legitimidad a la sociedad, logrando cierto fortalecimiento y protagonismo.

La economía tradicional quedó situada en el pasado y la economía solidaria fue remplazada por un enfoque de reconocimiento de derechos sociales; sin embargo la discusión se encontraba ahora sobre el rol del Estado. La unificación de las estructuras solidarias fue tomando fuerza, algunas que provenían de la economía de mercado con los organismos de tipo cooperativo y otros productos de organismos públicos de redistribución que fueron absorbidas por la seguridad social que se encontraba bajo

potestad del Estado; de esta forma el tema de la solidaridad se reduce al marco de seguridad social y asistencia de carácter institucional.

La participación de las distintas instancias sociales en la esfera de la actividad social incluyó como actor fundamental a la mujer y la preservación del medio ambiente, pero también empezaron las críticas al Estado con su insuficiencia para manejar las fallas del mercado, la burocracia, el clientelismo de las instituciones encargadas de ofrecer asistencia social; se empieza a fragmentar el tejido social.

Ante esta fragmentación política y crisis social se añade una dificultad de carácter económico debido a los cambios en las formas de producción, en el incremento de la competitividad en el mercado internacional, en el aumento de desempleo; afectando al Estado asistencialista, que ya no contaba con las condiciones del aseguramiento de las prestaciones sociales.

Con estos antecedentes van apareciendo algunas formas de economía no monetaria “Economía Solidaria”, que van a ayudar a enfrentar y a mitigar la crisis en una sociedad con problemas de desempleo y retrocesos del papel estatal en materia de asistencia social.

Al tomar en cuenta las dos dimensiones de la economía solidaria, la economía y la política, empiezan a recuperarse y se evidencian grupos asociativos voluntarios de iniciativa popular; las organizaciones económicas y solidarias ya no son únicamente un mecanismo paliativo ante la inestabilidad, sino grupos de actores que luchan por enfrentar los errores de una economía de mercado, poblaciones excluidas y reconstruir el tejido social y económico fragmentado.

En Europa y Norteamérica empiezan a desplegarse iniciativas solidarias en especial en el sector de servicios, en la mayoría de casos impulsados para solventar la necesidad que el sector privado no había podido hacerse cargo durante mucho tiempo, que tienen que ver con actividades que involucran clases vulnerables; estas actividades empiezan a mirar el comportamiento colectivo dentro de la esfera pública y no únicamente la solución a sus problemas cotidianos en la esfera privada.

Con respecto al tema asociativo, la Economía Solidaria consideraba algunos aspectos relevantes. En los países desarrollados se plasma en el sector terciario con algunos actores (profesionales, estudiantes, voluntarios, usuarios) las primeras experiencias de asociatividad se habían dado entre los obreros, campesinos y consumidores, en cambio la relación institucional ya no es la misma, de carácter

“asistencialista”, ya no se observa a la solidaridad como ayuda social, sino que se presenta en barrios y comunidades territorialmente localizadas.

La Economía Solidaria recoge también dos formas de economía, una de la economía de mercado y otra de la economía social no mercantil, se ve a la economía no como un subconjunto socioeconómico donde únicamente operan cooperativas y asociaciones tradicionalistas, sino una economía dinámica que incluye comunidades periféricas, economías locales y barrios vulnerables de la urbe; algunos ejemplos dentro de este tipo de economías son las Comunidades de Mondragón en los países Vascos, del movimiento Desjuardan en Quebec y otros movimientos en América Latina.

En los países en desarrollo los sectores populares y campesinos impulsaron la agrupación de organizaciones económicas cuyo objetivo era la supervivencia y la valorización de sus prácticas tradicionales, instaurándose con una imagen más formal. Esta valorización de los modos de vida, del trabajo mancomunado, de las relaciones de reciprocidad, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, la satisfacción de necesidades en el marco de la cooperación y redistribución de los recursos disponibles, va marcando una concepción diferente a la economía tradicional.

Las estrategias colectivas que empiezan a surgir para mitigar los problemas latentes en la sociedad lo hacen sostenidas en un vínculo muy fuerte entre comunidades que persiguen un bienestar común, comparten su cultura y combaten una misma situación de precariedad.

En la mayoría de los casos las organizaciones populares generalmente estuvieron ligadas con el resultado de acciones pastorales o comunidades formadas con fines sociales, espirituales, culturales; se trataba de un trabajo intensivo cuyos excedentes eran repartidos entre los miembros, tomando en consideración aspectos de equidad y necesidad de cada uno. Aparecieron también empresas comunitarias que empezaron a interactuar ya no únicamente de forma local sino con la importación de materias primas, comercio de productos, tomando en cuenta la fuerte competencia producto de la globalización; el apoyo de estas empresas era generalmente del sector privado, como las ONGs.

2.2. Economía Solidaria en América Latina

Hay que tomar en cuenta que el dinamismo del sector asociativo difiere en los países y regiones, pues se trata de un contexto que responde a realidades disímiles. En América

Latina con los movimientos populares, Norteamérica con los movimientos comunitarios y Europa con los servicios solidarios, traen a discusión un sinnúmero de reflexiones acerca de los vínculos sociales y los propósitos económicos propios de la época, que en lugar de corregir los fallos del mercado, insertan el principio de solidaridad; un proyecto de economía solidaria que conlleva a una lucha de objetivos y situaciones comunes.

La Economía Solidaria toma en cuenta la confianza personal, la pertenencia voluntaria, la expresión colectiva y la integración social, el vínculo entre estas organizaciones es el trabajo por el bien común, estas iniciativas sin bien no realizan un aporte considerablemente grande a la economía, han logrado importantes logros en la generación de empleo, la democracia social, trabajo en conjunto, ideas innovadoras y dinamismo económico local.

A pesar de que históricamente estas organizaciones han sido marginadas del sistema económico y se miran como una realidad precaria, poco a poco han ido formando una estructura capaz de responder a los fallos de mercado, problemas de desigualdad y exclusión y aumento de las necesidades sociales.

La Economía Solidaria adquiere un papel estratégico y valioso, no solo con el apoyo de instituciones religiosas, estrategias defensivas de grupos marginados, ONGs, sino que actualmente pueden desempeñar funciones de producción y de inclusión social, basada en los principios de una democracia participativa, de equidad y solidaridad y un desarrollo auto sostenible.

Al realizar una comparación de la economía solidaria en los países industrializados y los países en vías de desarrollo, en los primeros existía un mayor dinamismo de las capacidades productivas, generando soluciones oportunas a los problemas detectados, en los países en desarrollo se trataba de organizaciones frágiles con insuficiencia de liderazgo, con escasa disponibilidad de fondos, este último ha sido uno de los principales obstáculos para la generación de un crecimiento considerable, en especial de las cooperativas.

En los últimos años la “Economía de la Solidaridad” ha adquirido un papel protagónico, tanto en el ámbito de las ciencias sociales como en el análisis de algunos modelos de desarrollo a nivel micro y macro económico.

El Caso de Brasil

Entre el siglo XXI empieza Brasil con un proceso de transformación, producto de las demandas sociales y el cambio en el panorama de la economía mundial.

En el marco de los ajustes económicos y la apertura de mercados presentados en los años 80, la situación de precarización del trabajo aumentó y el crecimiento del desempleo; tomando en cuenta que históricamente ya registraban altos porcentajes. Al existir una reducción de puestos de trabajo y aumento de la informalidad, surgen como iniciativas de los propios movimientos sindicales, nuevas ideas para enfrentar la crisis, nuevas alternativas económicas, principalmente en el ámbito local impulsadas por algunas instituciones y organizaciones enfocadas en el solidarizo y la cooperación.

Las prácticas y experiencias de Economía Solidaria en Brasil remontan a finales del siglo XIX surgiendo posteriormente el cooperativismo como actividad institucionalizada que experimenta un crecimiento significativo en la década 60 y 70 del siglo XX.

A continuación se detallan las prácticas vinculadas con el cooperativismo y asociacionismo tradicional propio de la década de los 70 y las segundas enfocadas en la economía solidaria, cuyo inicio es la década de los años 80 y su expansión en los años 90.

Tabla 1. Organizaciones de referencia de las prácticas cooperativas en Rio Grande do Sul

	Organizaciones	Año de inicio	Origen y propuesta
COOPERATIVISMO Y ASOCIACIONISMO TRADICIONAL	OCERGS – Organización de las Cooperativas de Rio Grande do Sul.	1971	Entidad de representación política del Sistema Cooperativista en RS, fundada conforme a Ley 5.764/71, que creó la OCB – Organización de las Cooperativas Brasileñas.
	FETRABALHO – Federación de las cooperativas de trabajo.	1989	Órgano articulador (confederación) de las cooperativas de trabajo. Forma parte de la OCERGS.
	EMATER – Asociación Rio-Grandense de Empresas de Asistencia Técnica y extensión Rural.	1977	Órgano ejecutor de la política de asistencia técnica y extensión rural en Rio Grande do Sul.
ECONOMÍA SOLIDARIA	CARITAS – PACs (Proyectos Alternativos Comunitarios)	1982	Entidad vinculada filosófica y doctrinariamente a la CNBB (Congregación de los Obispos Brasileños). A partir de 1984, desarrolla los PACs, que "buscan construir novas perspectivas para vencer la exclusión".
	CECA(Centro Ecueménico de Capacitación y Asesoría) - CAMP (Centro de Asesoría Multiprofesional) – Fondo de miniproyectos	1992	Consiste en la administración conjunta de un fondo de financiamiento, a través del cual ambas ONG's buscan viabilizar y fortalecer el trabajo de grupos y organizaciones populares.
	COCEARGS –Cooperativa Central de los Asentados de Rio Grande do Sul	1991	Congrega las cooperativas y asociaciones surgidas en los asentamientos del MST - Movimento de Trabalhadores sin Tierra--.
	Programas de Alcaldías	1994	Programas municipales para la promoción y apoyo a grupos de la economía popular solidaria.
	Universidades – Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares de la Unirtrabho	1999	Acción de universidades en el mundo del trabajo, buscando contribuir para el desarrollo de formas democráticas de organización de los trabajadores.
	SEDAI (Secretaria de Desarrollo y Asuntos Internacionales)- Programa economía popular solidaria (Ecopopsol)	2000	Programa de gobierno para desenvolver políticas públicas en ámbito estatal para la promoción y apoyo de grupos que trabajan dentro de la economía popular solidaria. Entre 2000 e 2001, cuenta con asesoría de la ANTEAG (Asociación Nacional de los trabajadores en empresas de autogestión).

Fuente y elaboración: (Sarría Icaza, 2002: 45)

En Rio Grande Brasil el cooperativismo surge con el apoyo de comunidades de inmigrantes europeos, alemanes e italianos, que buscaban resolver problemas de tipo agrícola y marginación; las primeras cooperativas son cooperativas de crédito rural y más adelante de producción. Entre 1955 y la mitad de los años 70 el cooperativismo sufre algunas transformaciones ligadas al ámbito empresarial, crecen entonces grandes cooperativas destinadas a la producción de trigo y soya, con el impulso de un sinnúmero de subsidios y recursos públicos.

En 1971 se crea la Organización de Cooperativas de Rio Grande do Sul, del sistema cooperativista nacional, este movimiento pasa a ser articulador de pequeños medios y grandes grupos de productores rurales adoptando una figura empresarial enmarcada en los principios del movimiento cooperativo internacional.

Con la apertura de mercados en los años 80, las cooperativas dejan de percibir las fuentes de recursos y subsidios y aparecen las llamadas cooperativas de trabajo, que luego

se organizan en la Confederación Nacional la FEE TRABALHO. Paralelamente al sistema de cooperativas se encontraban algunas organizaciones asociativas que prestaban atención a las necesidades de cooperación y ayuda mutua de pequeños productores locales, en especial de lo más vulnerables, quienes buscan estrategias familiares de supervivencia.

El origen de la Economía Popular y Solidaria en Rio Grande do Sour respondía a un sinnúmero de iniciativas populares, denominadas de “generación de trabajo y renta”, organizaciones cuyo objetivo era los sectores de trabajo más excluidos y vulnerables, producto de la crisis que se vivía en ese momento. Para los años 90 se consolidan estos movimientos solidarios, cuyo fundamento estaba en las formas de organización más integradas con una mayor expansión de experiencias de Economía Solidaria.

Dentro de este contexto salieron a relucir algunos programas como CARITAS/CNBB y SPD/IECLB (Servicio de Proyectos de Desarrollo de la Iglesia Evangélica de Confesión Luterana creado en 1966 para apoyo técnico y financiero para proyectos de carácter popular y comunitario).

Con el crecimiento de las experiencias solidarias de carácter industrial y sindical de los años 90, los trabajadores y desempleados empezaron a identificar iniciativas administradas por ellos mismo para mejorar sus condiciones de vida.; con esta misma dinámica para el año 2000 continuó la expansión y se aceleraron los procesos de crecimiento de estas organizaciones, impulsadas por el programa de Economía Popular y Solidaria (ECOPOPSOL) del gobierno, además de otros programas administrados por municipales en alcaldías y redes regionales, que llegaron a multiplicarse.

El comportamiento inicial de las organizaciones de Economía Solidaria, estuvo ligado a los sectores populares urbanos, donde se prefería utilizar la denominación de Economía Popular o Economía Popular y Solidaria, mientras los pequeños productores rurales luchaban por la reforma agraria configurando un espacio relevante en la Economía Solidaria, cuyos conceptos fundamentales fueron el desarrollo sostenible, agricultura familiar, biodiversidad.

Dentro del marco de la expansión se dieron algunas características diferenciadoras del cooperativismo tradicional como la expansión de cooperativas y asociaciones en áreas urbanas, concentrado en regiones del interior con un perfil fundamentalmente rural, las experiencias de Economía Popular y Solidaria tienen mayor presencia en el área urbana

que en el área rural; el crecimiento de cooperativas numéricamente menores y económicamente orientadas a una diversidad de actividades; una mayor diversificación productiva y geográfica de las experiencias económicas y solidarias (actividades artesanales, de industria, de alimentación, de prestación de servicios).

Tabla 2. Experiencias de la Economía Solidaria por Sector Económico

Sector económico	Número de Exp	%
Agricultura	64	17%
Agroindustria	22	6%
Alimentación	45	12%
Artesanado	36	9%
Costura e confección	18	5%
Industria	61	16%
Prestación de servicios	48	12%
Reciclaje de residuos	39	10%
Otros	49	13%
TOTAL	382	100%

Fuente y elaboración: (Sarria Icaza, 2002: 52)

Las experiencias solidarias se diversificaron y se multiplicaron debido a un crecimiento acelerado de la hoy llamada globalización, por la presencia de la competencia que amenazaba a los pequeños productores rurales, pero que a la vez impulsaba al sector urbano con la generación de nuevas alternativas productivas y generación de nuevas fuentes de empleo.

La gran mayoría de las experiencias solidarias estaban conformadas por trabajadores escasos de recursos y sin ningún tipo de especialización; las experiencias enmarcadas en el cooperativismo tradicional presentaban mayores limitaciones que no contribuían a la participación de las asociaciones; las experiencias más adelantadas comprendían los grupos que intervinieron en luchas sociales, cooperativas ligadas a las luchas por la reforma agraria, luchas sindicales; esto lo que busca es una forma más participativa y democrática dentro de la gestión pública.

Uno de los elementos fundamentales que participa dentro de las experiencias solidarias de Rio Grande do Sour es la organización que nace de la acción de los propios trabajadores y no del capital; se trataba de una nueva concepción del propio trabajo. El estudio muestra que las experiencias solidarias vienen progresando de manera acelerada

en los últimos años con una expansión y diversificación de nuevas alternativas para mejorar las condiciones de vida a través de la generación de renta y plazas de trabajo. Dentro de este movimiento convergen pequeños movimientos sociales, ligados a los sectores populares urbanos, los pequeños productores agrícolas, trabajando en un sinnúmero de prácticas que constituyen la razón de ser de la Economía Popular y Solidaria.

Sin embargo es importante señalar que aún existen limitaciones de tipo económico y de articulación de experiencias; por esta razón se requiere ubicar a la Economía Popular y Solidaria como un tema prioritario y una nueva alternativa de desarrollo productivo en la Agenda Política.

El caso de Argentina

La autogestión productiva en Argentina adquirió mayor importancia a partir de la consolidación del modelo neoliberal durante los años 90, con el apareamiento de los grupos piqueteros y trabajadores de empresas recuperadas. En 1995 se constituyeron los primeros nodos de las redes de trueque, de forma paralela se evidenciaba un crecimiento considerable de la pobreza, desempleo y altas tasas de desocupación urbana.

Mientras el crecimiento abrupto de la crisis se desbordaba y salía de las manos del control del Estado, en la segunda mitad de los años 90 surgieron respuestas con la inconformidad con el manejo de un modelo neoliberal; que no había logrado atender las demandas ciudadanas ni las necesidades latentes de la sociedad civil.

En el año 2000, se establece el punto de origen de Asambleas Barriales, de movimientos de ciudadanos que impulsan una nueva alternativa de desarrollo económico dentro del sistema político, estos movimientos barriales se extendieron y a la vez buscaron fusionarse con otros movimientos en especial empresas recuperadas y piqueteras.

Como resultado del estancamiento económico provocado en el último cuarto de siglo, los movimientos optaron por la elaboración de proyectos productivos y económicos auto gestionado, proyectos sociales autónomos que la economía de mercado no puede abarcar.

Las actividades emprendidas por estos movimientos estaban constituidas por el desarrollo de huertas comunitarias, venta de producción a través de redes de comercialización alternativa, elaboración y manufactura artesanal, manufactura industrial

de productos frutihortícolas, panadería, tejidos, confecciones artesanales e industriales (adquieren formas de autogestión propia y de cooperativas de la Economía Popular y Solidaria).

Un ejemplo relevante en los grupos piqueteros lo constituyó el Movimiento de Unidad Popular (MUP), red amplia integrada con familias de desocupados compuestas por migrantes indígenas del centro-norte de la provincia de Santa Fe; orientados al desarrollo de emprendimientos auto gestionados sustentables, y la generación de excedentes que les permitía asegurar el mantenimiento y la expansión económica de su producción.

En las Asambleas Barriales se descubre la capacidad de auto organización de la sociedad argentina, entre las cuales se destacan algunas propuestas de los barrios vinculados con la provisión de insumos para los centros sanitarios u hospitales locales con compras comunitarias, huertas orgánicas, pequeños emprendimientos, bolsas de trabajo. El objetivo de estas asambleas no era únicamente político e institucional, sino también económico y social, diversas experiencias de una economía social y solidaria que adoptan la politización de la esfera de la reproducción social, del consumo y de la distribución de bienes y servicios.

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial promovieron durante los años 90 el apoyo a micro emprendimientos autónomos, cuyo principal objetivo era formar un amortiguador social, que más tarde desembocarían en una ideología empresarialista, una moderna economía de mercado y en una consolidación del modelo neoliberal.

El nacimiento de estos movimientos surgen del propio proceso de movilización e inestabilidad de la época, los cuales buscan una salida a la emergencia que atraviesan y a la necesidad de incorporar nuevos valores, igualitarismo, igualdad, cooperación en contra del individualismo del empresarialismo predominante. Un factor predominante es el cultural que comienza a ver a la economía con otra concepción, “Economía social y solidaria”

El desarrollo de este nuevo direccionamiento de la economía social en Argentina, fue producto de un incremento del desempleo y la pobreza; donde afrontar la crisis no se trataba únicamente de un crecimiento económico, pues visto desde las expectativas

sociales se requerían crear mecanismos de subsistencias, emprendimientos autogestionados que sean sostenibles en el tiempo.

En el año 2000 diversas organizaciones empiezan a utilizar el concepto de economía de la solidaridad. Motivados por el crecimiento de la Red Global de trueque, por el desarrollo del comercio justo, por el crecimiento y la visión de algunas empresas, se empieza a adoptar el concepto de economía de la solidaridad, para explicar el funcionamiento de experiencias con una diversidad de características.

A nivel de movimientos sindicales, los primeros pasos fueron dados en el 2002, esencialmente por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Al nivel de políticas públicas funciona desde hace unos años una Dirección Nacional de Economía Social en el seno del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, encargado de prestar el soporte a diversas iniciativas productivas, a las redes solidarias y a distintos planes alimentarios.

De las experiencias de la Economía Social y Solidaria se recogen algunas relevantes como: Emprendimientos Comunitarios, Empresas recuperadas por los trabajadores, Micro emprendimientos Familiares, Mutuales y Cooperativas, Espacios de Intercambio con “moneda social”, Ferias Populares, Redes de comercio justo o solidario, Espacios de compra conjunta, Microcrédito y banca social, Incubadoras de Emprendimiento, Movimientos piqueteros y sus actividades productivas, Espacios culturales territoriales, Sindicatos de Trabajadores.

A partir del año 2002 se hace referencia en primera instancia a las empresas recuperadas, pues son estas las que van a formar algunas cooperativas que adquieren importancia en 1995 y adquieren mayor relevancia a partir del año 2001; la mayoría de estas empresas son de carácter manufacturero, comerciales de transporte y de servicios.

Entre 2001 y 2003 se llegó al 65% de empresas recuperadas, se creó además el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas para apoyar las empresas que entraron en crisis, esta puesta en marcha se extendió a una cooperación a través de convenios con universidades, organizaciones profesionales, la Federación de la Industria y Afines, la Asamblea de Pequeñas y Medianas Empresas, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

2.3. Economía Solidaria en el Ecuador

El peso que desencadenó la crisis entre 1982 y 1983 a la población ecuatoriana, el sistema bancario, reflejó una baja rentabilidad e inestabilidad política, con el fin de contrarrestar las afectaciones ocasionadas, el Estado interviene en la institucionalidad con fines de control.

En 1984 logra intervenir la Superintendencia de Bancos y Seguros institucionalmente para realizar un control determinante del Estado sobre el sector cooperativo de ahorro y crédito durante algunos años. Para 1985, 23 grandes cooperativas son controladas por la Superintendencia de Bancos, mientras que 300 entre medianas y pequeñas siguen siendo controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social.

La política de intervención del Estado en las cooperativas en un escenario inestable provocó la reacción de estandarizar las cooperativas grandes en términos del sistema bancario privado, tomando en cuenta que las cooperativas experimentaban problemas de concentración de poderes, debilitamiento de control y de apoyo social.

Otra forma de control del sector cooperativo lo busca a través de la participación de la Superintendencia de Bancos y Seguros, tomando a las cooperativas como un sistema bancario tradicional apartado de su razón de ser, como entidades autónomas que se unen voluntariamente para enfrentar sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, en un marco democrático. La institucionalidad del sector y del Ministerio de Bienestar Social se mantiene debilitada, como efecto del neoliberalismo y la mayor presencia del mercado.

Se evidencia entonces el escaso apoyo del Estado al sector social y la carencia de políticas de control, fomento cooperativo, tomando en cuenta el marco jurídico de 1966.

A pesar de los cambios institucionales regulatorios en el período 74 al 88 queda como base un sector cooperativo importante que engloba un sinnúmero de cooperativas de ahorro y crédito, cuya necesidad radica en la creación de un nuevo marco institucional, en el sistema financiero nacional.

En el Ecuador se vinieron desarrollado diversas iniciativas comunitarias de tipo local, que en primera instancia recibieron apoyo de la Iglesia Católica y de algunas ONGs; por lo general estas experiencias la integraban grupos o segmentos de la población relegados por el sistema convencional de distribución de recursos de la economía pública

y privada; frente a esta situación desfavorable surgen los conceptos de cooperación, que incluye la búsqueda de los posibles nichos de mercado y la solución a las necesidades no solventadas por el Estado.

Uno de los elementos de la Economía Solidaria en el Ecuador tiene que ver significativamente con la revalorización de las prácticas ancestrales de ayuda mutua, de dignidad de autonomía, de una participación activa en la sociedad; se deja a un lado la visión paternalista y clientelista latente en los sectores pobres.

Existe un perfil heterogéneo dentro de estas organizaciones, desde grupos en condiciones de pobreza hasta actores con una situación más acomodada, se trata entonces de atender a las demandas urgentes y a la reconstrucción del tejido social de las clases populares.

Al ocurrir el abandono del modelo donde el Estado se encontraba comprometido con la atención de ciertas necesidades básicas, se consideró viable la búsqueda de nuevas alternativas de lucha contra el desgaste social, ambiental, métodos de supervivencia en los sectores marginados urbanos y rurales. Las iniciativas asociativas empresariales empiezan generando buenos resultados, se presenta una integración horizontal y vertical que permite mantener una interrelación positiva tanto internamente como en el exterior, provocando indiferencia con la acción estatal.

En Ecuador se inicia esta nueva concepción con las cooperativas en especial en el sector de servicios financieros, con un lugar importante en la producción agrícola y de comercialización; los movimientos agrarios y financieros son los más antiguos, las secciones más jóvenes están en las cooperativas forestales y de trabajo.

2.3.1. Orígenes del Cooperativismo en el Ecuador

Los orígenes y la conformación del movimiento cooperativo ecuatoriano se pueden evidenciar en tres etapas: la primera que inicia aproximadamente en la última década del siglo XIX, cuando se crean en Quito y Guayaquil una serie de organizaciones artesanales y de ayuda mutua, la segunda a partir de 1937, año en el cual se dicta la primera Ley de Cooperativas con el propósito de dar mayor alcance organizativo a los movimientos campesinos, modernizando su estructura productiva y administrativa, mediante la utilización del modelo cooperativista, y la tercera etapa comienza a mediados de los años

sesenta con la expedición de la Ley de Reforma Agraria en 1964 y de la nueva Ley de Cooperativas en 1966 (Da Ros, 2007: 252-253)

En la primera etapa del cooperativismo que inicia con la etapa mutual, las primeras organizaciones mutuales que surgieron en el Ecuador a fines del siglo XIX, se identificaron como entidades gremiales y multifuncionales; "Su autonomía respecto de la Iglesia Católica y de los partidos políticos variaba según los casos, pero era generalmente precaria". (Ayala Mora, 1982, citado en Da Ros, 2007).

En gran parte de las organizaciones mutualistas guayaquileñas estuvieron implicados sectores de la burguesía, unos vinculados al partido liberal y algunos inmigrantes anarquistas y socialistas.

En la Sierra, fue la Iglesia Católica la que protagonizó la organización de los sectores populares, las instituciones mutualistas que surgieron en ese período fueron "un conglomerado multclasista que reunía en su seno a artesanos, pequeños industriales, obreros, comerciantes, empleados y patronos" (Chiriboga, 1980, citado en Da Ros, 2007).

Las instituciones eran una combinación de mutuo socorro, beneficencia y defensa profesional y perseguían algunos objetivos:

- Aportar al mejoramiento social, moral e intelectual de sus miembros.
- La organización de cajas de ahorro y creación de planteles educacionales y talleres para los afiliados y sus hijos.
- Establecimiento de normativas para la constitución de cooperativas de consumo.
- Los gremios acogieron una actitud más clasista.

La primera cooperativa ecuatoriana fue fundada en el año 1910 en Guayaquil, con el nombre de "Compañía de Préstamos y Construcciones", la primera "Asistencia Social Protectora del Obrero" en 1919, la Cooperativa de Consumo de la Hermandad Ferroviaria Guayaquil-Quito en 1928, la primera cooperativa artesanal, como Cooperativa de Tejedores de Sombreros de Paja Toquilla de Tabacundo, en 1938. Las primeras manifestaciones nacionales de cooperativas se dan en Guayaquil fundamentalmente en las ciudades de Quito y Riobamba.

2.3.2. Organismos de Control

Los principales organismos de control lo constituían la Dirección Nacional de Cooperativas, el Ministerio de Bienestar Social y la Superintendencia de Bancos.

El Estado Ecuatoriano intervino directamente para incentivar el desarrollo de empresas a partir de 1937, cuando se dicta la primera Ley de Cooperativas (Decreto Supremo n. 10 del 30 de noviembre de 1937, publicado en el Registro Oficial n. 8131 del 1ro. de diciembre de 1937); el respectivo Reglamento se expidió un año más tarde.

La Ley de Cooperativas trajo consigo algunas leyes sociales encabezadas por el Ministerio de Previsión Social: La primera Ley de Comunas y el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, en las cuales se planteaba la necesidad de transformar las formas ancestrales de organización existentes en el agro, en Cooperativas de Producción. En particular, se promocionaban dos tipos de cooperativas, las de producción y las de crédito; a estas últimas se les asignaba el papel de soporte financiero del fomento de la agricultura (Art. 11 de la Ley de Cooperativas).

El Modelo Cooperativo era impulsado para enfrentar las desigualdades socioeconómicas que predominaban en el agro, resultado de un ambiente progresista a nivel legal, a partir del posicionamiento de militantes del Partido Socialista en las altas esferas del poder político. Aunque la Ley de Cooperativas de 1937 permitió legitimar y dar un sustento formal al cooperativismo, no resultó adecuada frente a la dinámica social de la época.

En la década de los 50 los movimientos estructurados tomaron una forma diferente, grupos de orientación religiosa empezaron a promocionar proactivamente las asociaciones de carácter cooperativo, nuevamente con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares más necesitados, tanto rurales como urbanos. Sin embargo, la expansión del movimiento tomará un definitivo impulso solamente a partir de los años sesenta, con la expedición de la primera “Ley de Reforma Agraria y Colonización”, la nueva Ley de Cooperativas y con la conformación de distintos organismos de integración cooperativa.

En la década de los 60 se produce un importante crecimiento del cooperativismo ecuatoriano, probablemente el mayor de su historia, impulsado por el Estado y por las agencias norteamericanas de desarrollo AID, CUNA y CLUSA. La Agencia Internacional para el Desarrollo AID ayudó al fortalecimiento de las organizaciones de cooperación, pues aún eran vistas como sumamente débiles. Por las diversas limitaciones del Estado en el tema de recursos, entraron las agencias privadas nacionales, en especial extranjeras, con el propósito de financiar programas de cooperación y su integración.

En el campo del cooperativismo participaron movimientos campesinos y sindicales de enfoque socialista y comunista que estuvieron de acuerdo en la posición del Estado, de llevar la estructura agraria a la transformación a través de un sistema de coopeiglesiaración.

Las organizaciones campesinas y sindicales estaban involucradas en conflictos de tierra y en negociaciones directas con el Estado, en el campo de “Haciendas de Asistencia Social” como la “Federación Ecuatoriana de Indios” (FEI); otro actor importante de carácter influyente fue la organización cooperativa fue la Democracia Cristiana.

En 1961 se creó la Dirección Nacional de Cooperativas como entidad especializada del Ministerio de Previsión Social y Trabajo; en 1979 se transformaría en Ministerio de Bienestar Social para ejecutar las políticas estatales de promoción del sector. Sin embargo, en la práctica, dicho organismo técnico se limitaría a desempeñar actividades puramente administrativas, de registro y fiscalización, más que de fomento.

2.3.3. Reforma agraria y su impulso al cooperativismo rural

La primera Ley de Reforma Agraria en 1964, dio lugar a la formación de cooperativas campesinas como forma de integrar los minifundios y superación de las formas precarias de tenencia de la tierra.

Para afrontar las inconsistencias en el proceso de adjudicación de las tierras, se otorgó al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, la facultad de calificar, previamente a la inscripción y concesión de la personería jurídica; el control y fiscalización de las cooperativas agrícolas que estaba manejado por el Departamento de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura, con la finalidad de centralizar y coordinar las actividades de desarrollo rural.

La segunda Ley de Reforma Agraria promulgada en 1973 tenía como objetivo afianzar lo establecido en la ley anterior, la misma que pretendía transformar al sector agrícola en "un verdadero sector productivo dinámico y progresista" y a través del avance del mercado interno, desarrollar el sector industrial; en el caso de la ley de 1973 se pretendía consolidar bases fuertes para satisfacer la demanda creciente de productos agrícolas surgida por los procesos de urbanización y expansión del sector industrial; con la organización de los sectores campesinos y su formación como empresas cooperativas, se pretendía abastecer el país de aquellos productos primarios que iban siendo aislados.

2.3.4. La Segunda Ley de Cooperativas

Establecida en 1966 con la finalidad de actualizar lo que había sido definido en la ley promulgada en 1937, en cuanto al impulso y apoyo del crecimiento del Movimiento Cooperativo.

Esta ley entró para estimular el desarrollo del sector a través de mecanismo como la exención de impuestos, liberación de impuestos a la importación de herramientas y maquinarias agrícolas y semillas; exoneraciones de gravámenes fiscales a las exportaciones de cooperativas artesanales y artísticas y preferencias en las expropiaciones de tierras para organizaciones campesinas.

En 1969, en el marco de la segunda Ley de Cooperativas, se procedió a conformar el Consejo Cooperativo Nacional para planificar, coordinar y fomentar el cooperativismo en el país, la situación no mejoró. La Ley de Cooperativas de 1966 fue reformada en varias oportunidades (1969, 1979 y 1992) y aún no logró responder a los requerimientos urgentes de los Movimientos Sociales.

2.3.5. La Iglesia Católica

La organización de las cooperativas luego de la llegada de la Misión Salesiana estaban impulsadas por los esfuerzos de las comunidades locales, que no habían generado resultados; intervienen entonces algunos actores externos, quienes proporcionarían créditos a bajo interés, logrando una desconcentración de la tenencia de la tierra y nuevas adquisiciones a los nuevos propietarios.

El Estado y los movimientos progresistas de la Iglesia Católica, con el Papa Paulo VI, lanza en 1967 *Populorum Progressio* que hace un llamado a promover un verdadero desarrollo basado en la economía al servicio del hombre en contra de la riqueza egoísta; fue uno de los protagonistas del desarrollo económico social y solidario de las clases desfavorecidas. Más tarde se sumaron las Organizaciones no Gubernamentales y Agencias Internacionales, quienes hicieron posible la implementación de programas, proyectos con el fin de aumentar las capacidades de los grupos beneficiados y el análisis de la viabilidad económica en sus emprendimientos productivos.

Con el tiempo se fueron superando temas que llegaban únicamente a un nivel de subsistencia, para convertirse en nuevas iniciativas empresariales con un nuevo enfoque de solidaridad, ayuda mutua y eficiencia administrativa con la intencionalidad de crear

estabilidad al mediano y largo plazo. De esta forma se han venido impulsando otros principios como la organización interna, calidad en la prestación del servicio y procesos productivos, nuevas formas de integración para hacer frente a la competencia del mercado.

Todas estas experiencias reflejaron el apareamiento de una visión diferente en el contexto de la Economía Solidaria, vista como alternativa al modelo de la economía de mercado con su lógica capitalista. En el Ecuador las proyecciones de esta economía han sido en su mayoría de carácter local y regional, sin embargo se dejó abierta la posibilidad de abarcar una mayor expansión a través de redes de comercio nacional e internacional.

Se esperaba que las cooperativas de ahorro y crédito constituyan el elemento de soporte a la población con un efecto dinamizador de su entorno. Sin embargo las iniciativas económicas solidarias se encontraban con barreras muy fuertes de carácter económico, lo que impedía la sostenibilidad de sus emprendimientos; para esto se fue tomando en consideración otros aspectos necesarios para lograr mejores resultados como: la solidaridad comunitaria, el espíritu empresarial y de liderazgo, adopción de tecnologías alternativas, estrategias de mercadeo, ampliación de capital propio.

Con el apareamiento de la Misión Salesiana y la ayuda de voluntarios italianos se inició el establecimiento de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Las cooperativas se organizaron con algunas familias propias de la zona, donde se concentró la mayor parte del comercio interregional, denominado poder local pueblerino.

Las cooperativas no pagaban interés a las cuentas de ahorro por el aislamiento regional y nacional de las instituciones financieras formales, la presencia de una baja inflación, permitió que los excedentes producidos por las comunidades sean empleados en obras comunitarias y empresas fructíferas generadoras de empleo.

Durante algunos años las empresas y sus actividades productivas dependían de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, para luego dar paso a la Unión de Organizaciones de Salinas (UNORSAL) constituidos en 1977 y 1982 y luego transformándose en fundaciones (Fundación Juvenil y FUNORSAL)

Algunos actores que participaron en el proceso de adopción de este nuevo modo de producción, bajo el concepto de solidaridad, de diversificación productiva, redistribución de excedentes, en el Ecuador estuvo liderado por la Asociación de Campesinos de Taiwán, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, la Fundación Juvenil y FUNORSAL en

Salinas. Además agentes externos como la Misión Salesiana, el FEPP, extranjeros como ONGs, préstamos del BID.

Para impulsar y apoyar las iniciativas de los pequeños productores se realizó por parte del FEPP un acuerdo de cooperación con un proyecto administrativo “Canje de Deuda por Tierra”, negociado por los Gobiernos de Bélgica y Ecuador, poniendo a disposición recursos entre 1990–1996 para el otorgamiento de créditos y adquisición de tierras a 138 organizaciones campesinas que equivalían aproximadamente a 9.235 familias.

Al igual que en los demás países latinoamericanos, la iglesia ecuatoriana intentó instrumentar programas de Reforma Agraria, transfiriendo sus tierras directamente a los campesinos, sin la intervención del Estado. Sin embargo, las decisiones adoptadas por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, como ente rector de la política general de la iglesia a nivel nacional, distaron mucho de lo que en cada diócesis se logró ejecutar: las realizaciones fueron, el reflejo de la voluntad de los obispos o superiores de órdenes religiosas; por lo tanto, dicho proceso asumió características peculiares en cada región y zona del país.

La nueva forma en que la jerarquía eclesiástica ecuatoriana consideró al movimiento de la "Iglesia de los Pobres" y su presencia militante en la sociedad, tuvo como consecuencia el apareamiento de prácticas religiosas diferentes y de distintas formas de relacionarse con la sociedad y los sectores marginados; sacerdotes y seculares católicos irían constituyendo lo que más tarde se denominará "Iglesia Comprometida".

Tomando como referencia la jerarquía eclesiástica se creó la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) con el fin de promocionar y ayudar a los sectores populares, que se constituyeron en esos años bajo el auspicio de los grupos más progresistas de la Iglesia Católica Ecuatoriana.

La función de esas instituciones debía ser precisamente ofrecer un conjunto de servicios (crédito, asistencia técnica y capacitación), que favorecieran el desarrollo de sectores campesinos y urbanos de escasos recursos. Mientras algunas instituciones tenían alcance nacional, otras se constituyeron con un radio de acción limitado al ámbito provincial, como es el caso del Instituto Campesino de Ibarra y del Centro de Estudios y Acción Social (CEAS) de Riobamba.

La Iglesia Católica Ecuatoriana, por medio de sus agentes de pastoral, párrocos y clérigos en general, voluntarios extranjeros, sobretodo, españoles e italianos, pertenecientes a instituciones de inspiración cristiana, se convirtieron a partir de la década de los 70 en los principales promotores de organizaciones populares y en particular de cooperativas.

Sacerdotes progresistas participaron en la creación y administración de cooperativas agrícolas de ahorro y crédito (vivienda y forestales); de ahí los nombres religiosos adoptados por muchas de las cooperativas que se constituyeron en esos años. Su presencia fue también decisiva para la constitución de varios organismos de integración cooperativa, como es el caso de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito y el Banco de Cooperativas.

La presencia de la Iglesia en gran parte de los casos generaban confianza en los movimientos, inicialmente se pensaba que con su enfoque desinteresado había logrado situarse de manera estratégica en la sociedad civil, es especial en los sectores campesinos y urbanos marginales; se presenció un paternalismo que sirvió para integrar a los grupos; sin embargo a largo plazo tuvo algunos fracasos.

Como el Sacerdote era considerado el líder en la toma de decisiones y llevaba adelante a las cooperativas; su presencia dentro de la organización se consideraba estratégica, generalmente por el bajo nivel educativo de los sectores marginados. La influencia de la iglesia en la costa no fue tan significativa en cuanto al fenómeno cooperativista; la presencia de las centrales sindicales pesó mucho más.

2.3.6. El Aporte de las ONG al Desarrollo Cooperativo

Se pueden identificar 3 etapas en el desarrollo de las ONGs, la primera con las ONGs de carácter caritativo para atender a los sectores marginados y abandonados; la segunda con la influencia de corrientes ideológicas para apoyar a las actividades de un estado desarrollista; y la tercera con la incorporación de nuevas temáticas de trabajo en el contexto de cooperación internacional y el Estado en la economía y sociedad.

Es en la segunda etapa de la Reforma Agraria y proceso de industrialización, que se evidencia una estrecha relación con la Iglesia Católica, tomando en cuenta que se vivía una etapa con un Estado reformista y asistencialista. Se destacan en esta estrecha relación

CESA y el FEPP. El modelo acogido se basaba en el desarrollo comunitario, brindar asistencia técnica y canalización de recursos.

Se fueron desarrollando más adelante nuevas ONGs vinculadas con el desarrollo rural, centros de estudios sociales enfocados en la promoción, organización y concienciación popular

En la tercera etapa en 1982 con la presencia de la crisis económica, programas y medidas de ajuste, se reduce la capacidad del Estado para afrontar estos problemas sociales, se da entonces una revalorización del funcionamiento y creación de nuevas ONGs en el contexto nacional. Tomando como ventaja la situación que atravesaba el país los organismos internacionales aprovecharon para canalizar sus recursos financieros y su apoyo social a través de estas ONGs.

Para la década de los 90 resultaron nuevas oportunidades para las ONGs, varios de estos organismos se volvieron unidades ejecutoras de proyectos comunitarios con funciones financieras (prestamos comunitarios). Estas ONGs impulsaron la integración de redes y consorcios para definir estrategias que empujen las actividades conjuntas, el intercambio de experiencias, ejemplo La Red Financiera Rural, con el objetivo de ampliar la intermediación financiera rural con el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito.

El aporte de las ONGs con la presencia de un Estado incapaz de solventar los problemas sociales mencionados anteriormente lograron generar conciencia sobre la importancia del tema comunitario, cambios evidentes en poblaciones marginadas, fortalecimiento de la autoestima y un direccionamiento a un desarrollo productivo sustentable basado en el aprovechamiento de los recursos disponibles en su entorno.

2.4. Características de la Economía Popular y Solidaria

Comercialización Asociativa Directa, que constaba de 2 etapas, la conformación de pequeños productores que por lo general pertenecen a una misma comunidad local y al desarrollo de actividades comerciales de forma conjunta donde los recursos son escasos, el despegue y consolidación de la organización. Los primeros indicios de este tipo de comercialización asociativa datan de los años 60 y primeros de los 70, cuando varias organizaciones cooperativas optan por definir sistemas centralizados de acopio y

mercadeo al interior del país y al exterior, esto impulsado por el Estado e instituciones internacionales.

Comercialización Comunitaria, en el Ecuador con las ventajas que presenta el comercio asociativo, la actividad agropecuaria catalogada como la mayor fuente de subsistencia para los sectores rurales y marginados, con una limitación en el proceso de comercialización, los pequeños productores se esforzaron por organizarse internamente de mejor manera y optar por un mercadeo comunitario.

Iniciativas impulsadas por ONGs y sectores progresistas de la Iglesia Católica, para desarrollar alianzas estratégicas en el marco de las redes de comercialización, con la finalidad de fomentar sistemas de intercambio solidario.

Iniciativas de ONGs de inspiración católica para la orientación del crédito a los pequeños productores rurales y urbano marginales.

El crédito rural y las cooperativas financieras, aporte potencial de estas organizaciones al desarrollo local, llevado a cabo de la mano de instituciones y organismos de cooperación técnica e integración.

La promoción de mercados financieros rurales mediante la constitución de estructuras crediticias de carácter local, donde se ubicaron el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* y la *Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos*.

2.5. El Desarrollo Cooperativo Institucional y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

En las décadas de los años 60 y 70 se conformaron organismos de integración cooperativa, constituyéndose los siguientes:

- Federación de Cooperativas de Vivienda (FECОВI) 1964
- Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC) 1963
- Federación Nacional de Caficultores FENACAFÉ 1967
- Federación de Cooperativas Arroceras (FECOPARR) 1970
- Federación de Cooperativas Bananeras 1970
- Federación Nacional de Cooperativas de Transportes de Taxis (FENACOTAXI) 1971
- Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Pesado (FENACOTRAP) 1979
- Federación Nacional de Pescadores Artesanales (FENACOPEC) 1988

Estas cooperativas al depender fuertemente del capital y del apoyo extranjero no fueron capaces de responder a las necesidades latentes en la sociedad, entraron en un proceso de estancamiento y fragmentación. El Sistema Federativo Cooperativo implicaba una estructura que fue impuesta de arriba hacia abajo, que a largo plazo generó espacios para la participación de otros actores como uniones de cooperativas, ONGs, corporaciones y redes.

Con la expansión de la dinámica de cooperativas se crearon algunas instituciones por la Federación Nacional de Cooperativas. Para 1946 se crea el Banco de Cooperativas cuya intervención era de carácter estatal y con apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), su objetivo era el fortalecimiento de las organizaciones cooperativistas y su desarrollo; sin embargo al no lograr responder a su razón de ser fue experimentando un cierto debilitamiento.

Para 1969 se creó la Cooperativa Coopseguros del Ecuador cuyo objetivo era promulgar el valor del seguro, con cooperación del Banco Cooperativo Suizo. Toda esta conformación del Sector Cooperativo dejó como resultado un interés por incentivar el desarrollo y surgimiento de nuevas organizaciones de primer y segundo grado, así también contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida para un sector bastante amplio de la población urbana y rural del Ecuador.

Para fines de los años 70 existió una fuerte tendencia por la conformación de cajas comunales de ahorro y crédito encabezadas por el obispo de Riobamba, Leónidas Proaño, quien criticaba la carencia de un enfoque solidario y comunitario en las cooperativas de aquel tiempo. Entre las cooperativas que salieron a relucir dentro del Cooperativismo Urbano estuvieron Oscus (Tungurahua), El Sagrario (Tungurahua), Pablo Muñoz Vega (Carchi), 15 de abril (Manabí), Atuntaqui (Imbabura), La Dolorosa (Guayas).

2.6. Caso de éxito, Economía Comunitaria en el Ecuador “Grupo Salinas”

El caso Ecuatoriano de Salinas fue una de las primeras iniciativas en la década de los años 60 y 70, actores como la Diócesis de Guaranda, La Misión Salesiana y los voluntarios italianos de la operación “Matto Grosso” y especialmente el impulso que dio la iglesia en la persona de Mons. Candido Rada iniciaron su trabajo, con el acompañamiento de la Fondo Ecuatoriano Popularum Progressio FEPP, establecido en Quito en 1972, además

de estar considerada una de las zonas más pobres del país con índices elevados de analfabetismo.

En los años 70 la Iglesia Católica ofrecía crédito a los pequeños campesinos a tasas de interés favorables; sin embargo los factores que favorecieron al desarrollo de las empresas comunitarias de Salinas, radicó en la adopción del concepto de solidaridad entre la población indígena y mestiza.

2.6.1. Estructura Organizativa Grupo Salinas

En 1988 nació la **FUNORSAL** para coordinar a todas las cooperativas salineras, se afianzó la idea de diversificar las organizaciones centrales por la variedad de los objetivos:

- **PRODUCCOOP:** Con la separación de funciones con la Cooperativa de Ahorro y Crédito, que quedó como **COACSAL**, para impulsar la producción de derivados lácteos.
- **TEXSAL:** Para la promoción laboral y social de la mujer.
- **FUGJS:** Para la atención específica a la Juventud.
- **FUNDACIÓN FAMILIA SALESIANA** Para objetivos pastorales, de salud y educación.
- **CONA y CENTRO de EXPORTACIONES:** Para cubrir la comercialización interna del país y al exterior.

Se constituyó el **GRUPO SALINAS**, como corporación que integra las organizaciones anteriormente mencionadas. Desde 1995, para una mejor organización, administración y producción se forman 5 consorcios, el objetivo de estas agrupaciones productivas es mantener un control permanente de la calidad, satisfacer la demanda, tramitar los requisitos legales y comerciales, normalizar la presentación de los productos, Además se establece una política de precios y ventas, lo que ha proyectado una buena imagen del cliente y evitando así el gasto innecesario.

Los consorcios incluyen:

- Consorcio Quesero y de Cárnicos: 22 plantas queseras en Salinas y 2 plantas de embutidos.

- Consorcio Comunitario y Confiterías Comunitarias: La principal mano de obra es la femenina y tiene 13 plantas asociadas. Este consorcio produce: mermeladas, turrone, galletas, chocolates.
- Consorcio Artesanías Andinas: Produce hilo fino de oveja y alpaca. Entre los productos finales se tiene, tejidos, shigras, canastas, artesanías de tagua y madera.
- De igual manera, la mujer es la principal mano de obra y cuenta con 40 grupos asociados a nivel provincial.
- Consorcios de hongos andinos: Se dedican a la recolección y proceso de los hongos. Sus productos son hongos encurtidos, hongos champiñones, hongos deshidratados.
- Consorcio de animales menores: Crianza de truchas, cerdos, caracoles y pollos. Participan 150 familias a nivel provincial.

2.6.2. Diversificación de las Empresas

Referente a la diversificación de las organizaciones del Grupo Salinas sale a relucir la Cooperativa de Ahorro y Crédito Salinas, COACSAL en 1971, con el Padre Antonio Polo y un grupo de voluntarios Italianos; la Cooperativa de Producción Agropecuaria El Salinerito, PRODUCCOOP en 1978 presidida por José Dubach, suizo, abierta a todas las organizaciones campesinas de Economía Solidaria a través de pasantías, participación activa en redes y consorcios; la Fábrica de Confites El Salinerito en 1992 produce artesanalmente productos de alta calidad como derivados del cacao, turrone, chocolates, y mermeladas. la empresa pertenece a la Fundación Familia Salesiana Salinas, dedicada a labores educativas, sociales y de pastoral; la Embutidora FUNORSAL en 1982, con el Padre Mateo Panteghini atrás de la Misión, el Italiano Franco Biscaro (MLAL) y crédito de FODERUMA y FEPP para instalar la planta actual, entre sus productos elaborados están salchichas, jamón crudo, jamón cocido, copa cruda, copa cocinada, tocino, mortadela, vienasas, queso de chanco; la Fábrica de Conservas y Alimentos Salinerito en 1992, con la deshidratadora de Hongos, actualmente Fábrica de Conservas y Alimentos; Aceites Esenciales en 1997 con extractos hidroalcohólicos; la Hilandería Inter comunal Salinas en 1987, contempla hilado a mano, con aparatos de madera, las primeras maquinarias fueron traídas por la Misión Salesiana desde Italia y Suiza; el Hotel El Refugio en 1992, con la ayuda de la Conferencia Episcopal Italiana y la Asociación de Mujeres Artesanas de Salinas en 1974, con ayuda de italianas expertas en tejido a mano,

unido a la gran voluntad de superación de las mujeres se dedica a la producción de bufandas, gorras, guantes, ponchos y cobijas.

2.6.3. Experiencias de producción y comercialización y algunas Redes de Economía Solidaria

De las experiencias de EPS en el Ecuador, resaltan algunas de gran trascendencia como CAMARI en 1981, que se responsabiliza del mercadeo a nivel nacional de productos agropecuarios y artesanales, involucra a 140 organizaciones productoras; la Cooperativa de Producción Artesanal “Centros de Bordados Cuenca”, desde 1989; la Fundación de Organizaciones Campesinas de Salinas “FUNORSAL” en 1983, apoyan actividades de los centros agroindustriales, la Unión de Campesinos UCLA desde 1989 con actividades de acopio, comercialización; el Programa Cacao de MCCH, desde 1992 con la comercialización de este producto, inició con 5 organizaciones y está bordeando las 30.

Al categorizar por regiones se encuentra que en la Sierra apareció, la Unión de Comunas y Cooperativas del Cañar (UPCCC), la Cooperativa CARIACU – Cayambe, la Cooperativa Artesanal – Imbabura, la Unión de Organizaciones Populares de Ayora, Cayambe (UNOPAC), la Unión Interparroquial de Campesinos del Azuay (UNINCA). En la Costa, la Organización de Comunidades Agrícolas de Muisne – Esmeraldas (OCAME), la Unión de Organizaciones Campesinas de Manabí (UOCAM), la Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB), la Unión de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL), la Cooperativa para la comercialización de Esmeraldas. En el Oriente, el Programa de Comercialización PROCOMER, la Coordinadora de la Unión de Campesinos Indígenas para la comercialización (CUCIC), el Programa de Tiendas Comunitarias de Ayuda Mutua (TICAM), etc.

En cuanto a algunas redes de Economía Popular y Solidaria se destacaron, la Fundación Consorcio de Queserías Rurales Comunitarias, ubicadas en seis provincias de la Sierra y las siguientes ONG's: Fundación de Organizaciones Campesinas de Salinas, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Promoción Humana Diocesana de Guaranda y Fundación Misión Salesiana.

La Fundación Promoción Humana Diocesana de Guaranda, para un trabajo de desarrollo comunitario, cuya base económica constituyó el ahorro y crédito, y un trabajo

constante de socio organización; la Fundación Chankua, como respuesta a los requerimientos de apoyo para el desarrollo comunitario con apoyo de la Misión Salesiana de Wasakentsa; la Fundación Maquita Cushunchic (MCCH), institución privada, sin fines de lucro, que se creó en 1985 de la iniciativa de las Comunidades Eclesiales de Base del Sur de Quito, una entidad que hoy trabaja a favor de los sectores vulnerables en 15 provincias del país; la Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador, organización de integración, representación política, organizativa y económica de Uniones y Redes de finanzas populares y solidarias, asocian a cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y crédito y bancos comunales en Ecuador; la Asociación de Caficultores Rio Intag organización social capaz de separar la empresa de café y administrarla como un verdadero negocio, con principios de mercado justo; Productos LA MISHKERITA (productos naturales y ancestrales).

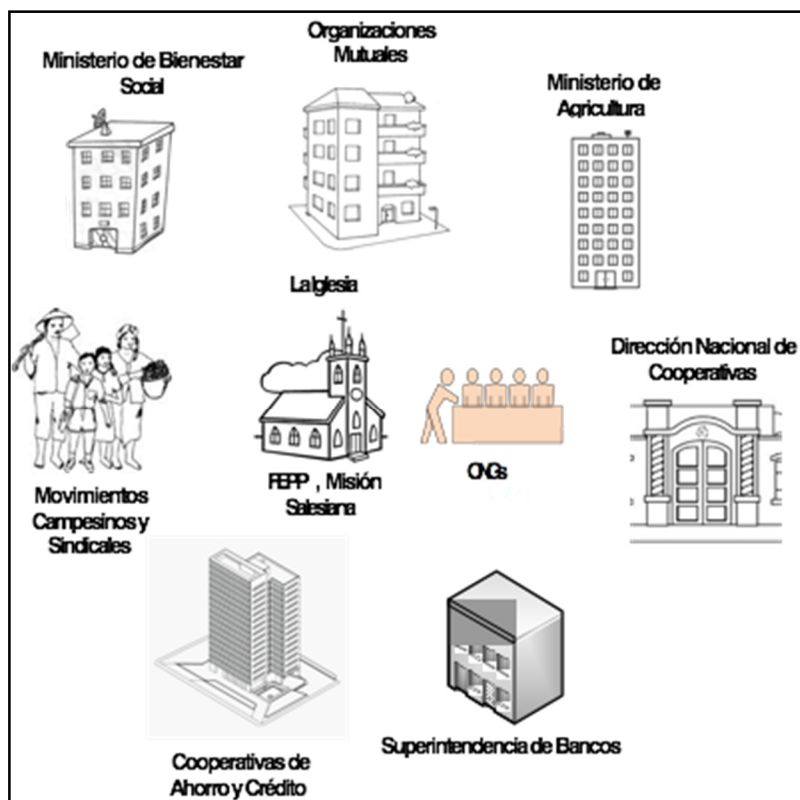
Como se puede evidenciar con los ejemplos mencionados anteriormente, el comercio comunitario no es reciente, han sido producto de un trabajo organizado e impulsado en su gran mayoría por organizaciones internacionales de comercio justo y solidario como Alternative Trade Organizations (ATOs), procedente de países industrializados que se relacionaron con pequeños productores para ofertar alternativas atractivas de comercialización y venta de sus productos.

Estos organismos internacionales de comercio justo y solidario fueron un gran apoyo en el fortalecimiento de los pequeños productores, en el mejoramiento de la calidad, en las relaciones de comercialización, tanto internas como para el mercado internacional; no se trataba de un concepto únicamente de solidaridad sino de un crecimiento en la gestión empresarial y profesional.

Dentro del nuevo modelo latinoamericano, las cooperativas, definidas por Estado, Iglesia, ONGs fueron empleadas como un mecanismo para contrarrestar los latentes conflictos sociales, vistas en primera instancia como un movimiento social y no como un sistema de empresas que debía propender hacia un mayor crecimiento en el mercado.

Es importante indicar que los puntos más críticos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito fueron los conflictos de agencia, consecuencia de los distintos criterios entre agentes y principales; problemas entre socios y representantes.

Gráfico 1. Actores de Política antes del gobierno actual



Fuente y elaboración: La autora

En el Gráfico 1 se resume algunas redes de actores que intervinieron en las decisiones asociadas a la Economía Popular y Solidaria antes del gobierno actual; es notoria la presencia de la iglesia, los organismos internacionales y otras ONGs que impulsaron este movimiento y constituyeron el centro de las decisiones. Muchos movimientos campesinos y grupos comunitarios tomaron el apoyo de estas instancias ya que no existía el protagonismo del Estado.

Los organismos internacionales junto con la Iglesia impulsaban las nuevas iniciativas generadas a través de sus experiencias, ayuda técnica y lógicamente involucramiento en los beneficios logrados.

Conclusiones preliminares

Con lo antes señalado y el recorrido que se realiza a la evolución de la Economía Popular y Solidaria queda explícito el objetivo específico que contempla su trayectoria. El cambio de las estructuras es evidente, el protagonismo de los actores cambia a lo largo del tiempo, esto producto de algunas variables como la crisis económica, el desempleo, la lucha

contra el modelo capitalista y la inestabilidad política. Este fenómeno ocurrió en Latinoamérica y en el resto del mundo, dando lugar a la creación de un sinnúmero de cooperativas y asociaciones acompañadas de un fuerte apoyo de la iglesia, instituciones públicas y privadas y algunos organismos internacionales.

El surgimiento del cooperativismo como el precursor de la Economía Popular y Solidaria fue consolidando paso a paso la estructura de la red, se trataba de un modelo flexible adaptado a las necesidades de las comunidades locales y no en un marco regulatorio con actores que cumplían roles específicos.

Las relaciones entre las redes de actores giraban alrededor de la decisión de la Iglesia y de ONGs, quienes brindaban el apoyo económico y técnico; además estaba presente las creencias, valores, cultura y formas de comportamiento, que eran potencializados por otros actores; el Estado no adquiría un protagonismo significativo.

Efectivamente el cambio en las estructuras y roles de los actores antes del gobierno actual, frente a lo que hoy establece la Constitución Ecuatoriana respecto del manejo del Sistema Económico Popular y Solidario y los actores que controlan y regulan, marca una diferencia que nos lleva a reflexionar como el Estado va cambiando y se va empoderando; es así que actualmente se cuenta con todo un marco construido y un sinnúmero de instituciones implementadas, encargadas de incentivar y apoyar a las actores e iniciativas de la Economía Popular y Solidaria.

CAPÍTULO III

3. EL ROL PROTAGÓNICO DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

Este capítulo tiene por objeto explicar el rol protagónico que asume el Estado en el diseño de la política a través del análisis de los instrumentos normativos y de las instituciones que intervienen en la política.

La definición de un nuevo marco constitucional promovido por el movimiento del gobierno de Alianza País, conlleva a un reordenamiento institucional que incluye el Movimiento Cooperativo, Popular y Solidario. Con el impulso de la Revolución Ciudadana en el gobierno del Presidente Rafael Correa, se propuso la reforma al reglamento de la Ley de Cooperativas, debido a que el apoyo del Ministerio Coordinador de la Política Económica y el Ministerio de Bienestar Social era insuficiente.

En este contexto se da la derogatoria de la Ley de Cooperativas de 1966 y la expedición de la nueva Ley de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. En el nuevo marco jurídico se recoge una nueva concepción, se deja a un lado la economía social de mercado basada en la producción de mercancías y una visión cuantitativa de desarrollo, y se da paso a la Economía Social y Solidaria, dando relevancia al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su gestión, haciendo frente al individualismo, a la acumulación desenfrenada del capital y al lucro.

La concepción de la filosofía del siglo XXI del Buen Vivir trajo consigo una nueva filosofía de cambio, nuevas bases administrativas, tecnologías, recursos humanos y financieros para el sector de la Economía Popular y Solidaria; se emprendió como hito relevante una priorización y fortalecimiento del desarrollo social dentro de la nueva estructura propuesta por el Estado.

Las organizaciones del sector económico popular y solidario actualmente están conformadas por el sector: cooperativo, asociativo y comunitario, y se presentan como cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de servicios, asociaciones productivas y grupos comunitarias.

3.1. Instrumentos, actores e instituciones

El nuevo rol protagónico del Estado se instaura fuertemente en el sistema económico, y con esto la creación de algunos instrumentos, actores e instituciones, responsables de asegurar un mejor manejo de los actores de la EPS. La Agencia del Estado se va robusteciendo y van cambiando las estructuras que durante largos periodos se habían manejado. Este nuevo rol del Estado como se lo ha señalado en partes anteriores ha sido estratégico ya que de él emerge la estructura de la red de actores sobre el cual se irán tomando las decisiones más importantes de política pública; sin dejar a un lado que la red se ve afectada por un sinnúmero de variables y agentes externos difíciles de controlar.

En este sentido el contexto en el que se desarrollan estas nuevas estructuras puede catalogarse un tanto cerrado, debido a que el sistema está controlado por el gobierno como centro de las decisiones, a través de sus leyes, políticas, reglamentos, normas, y atribuciones, normas de obligatorio cumplimiento.

La interacción entre el Estado y el sector de la Economía Popular y Solidaria no ha mostrado ser muy dinámico, el espacio donde puedan participar y discutirse abiertamente las prioridades de los distintos sectores es limitado. Hoy en día se habla de involucrar e incluir a los actores en las decisiones de política pública a través de programas de capacitación, cooperación internacional, socialización de las leyes y reglamentos; sin embargo aún falta por potencializar este sector, y como ejemplo están diversas organizaciones y comunidades de la EPS que aún no han sido identificadas y se encuentran operando bajo ninguna estructura ni lineamientos claros.

Otra característica de las redes contemplaba la horizontalidad con la que funcionaban las redes, sin el Estado como centro; más adelante se da y un giro que implica el funcionamiento de las redes de forma vertical, con el Estado como cabeza de las decisiones.

Para determinar si este cambio de estructuras ha permitido mejorar el sector y su manejo, es necesario analizar los resultados de la implementación de la política pública, medidos a través de algunos indicadores que no señalan claramente la realidad, ya que dejan a un lado algunas variables importantes.

3.1.1. La Constitución del Ecuador 2008

El Art. 283 de la Constitución Ecuatoriana indica:

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 por garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir (...).

Para garantizar el buen vivir se han categorizado las formas de organización dentro del sistema económico como pública, privada, mixta popular y solidaria, tomando en cuenta que los sectores que incluyen la EPS son el cooperativo, asociativo y comunitario. La nueva visión constitucional recalca al cooperativismo como una de las diversas formas de producción; de esta manera la Economía Popular y Solidaria engloba a diversos actores, desde cooperativas hasta comunidades, además de reconocer al sector financiero popular y solidario, que es el intermediario de los recursos del público, tomando en cuenta las normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.

Según la Constitución Ecuatoriana las iniciativas de servicios del Sector Financiero Popular y Solidario y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, tienen derecho a recibir un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la Economía Popular y Solidaria.

3.1.2. El Plan Nacional del Buen Vivir

Dentro de la Planificación Nacional existen 5 aspectos fundamentales sobre los cuales se construyen los objetivos estratégicos del gobierno, uno de los cuales hace referencia a la configuración de un Sistema Económico Social y Solidario. Cabe señalar que la Planificación Nacional se ha enfocado en consolidar además una planificación descentralizada y participativa, dentro de la cual se considera impulsar la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales, para organizar y coordinar el desarrollo en todos los niveles de gobierno.

El Plan Nacional del Buen Vivir, constituye el instrumento articulador e integrador al cual se alinean todas las políticas públicas, normas, reglamentos, estrategias y objetivos. Actualmente la construcción del Plan corresponde al período 2013-2017 el mismo que hace mención a cuatro ejes estratégicos, cierre de brechas de inequidad; tecnología, innovación y conocimiento; sustentabilidad ambiental; matriz productiva y

sectores estratégicos. Su principal objetivo referido al Sistema Económico Social y Solidario, constituye consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Por la importancia que implica el reconocer al sector de la EPS dentro del sistema económico y de la planificación nacional, el Estado ha tomado medidas para impulsar el mismo, creando diversos instrumentos de política pública, con la finalidad de consolidar este concepto dentro de todos los sectores de la economía ecuatoriana. En este sentido todas las instituciones que se articulan con procesos y prácticas relacionadas con la EPS deben estar alineadas a los objetivos y políticas que mantiene el gobierno actual referente a este sector.

Dentro de la Planificación Nacional, la Economía Popular y Solidaria tiene un nivel de importancia que no pasa desapercibido dentro del sistema económico, tanto en el PIB, en la gran cantidad de cooperativas de ahorro y crédito que se han creado, dentro del sector financiero popular y solidario con un gran porcentaje de activos aproximadamente 1500 millones y a más de dos millones de socios.

3.1.3. La Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria

Desde junio de 2010 se ha diseñado la propuesta de Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria – AREPS, construida desde sus actores y alimentada por los valiosos diálogos con las diferentes carteras de Estado. La AREPS constituye una herramienta de política pública que pretende fortalecer, potenciar y promocionar a los actores de la EPS, además de apoyar a la creación de las condiciones adecuadas para su crecimiento y mejoramiento.

De acuerdo a esta Agenda, la interacción equilibrada con los sectores público y privado, la generación de un trabajo digno, la redistribución equitativa de la riqueza, el desarrollo endógeno, la planificación basada en la democracia, la participación proactiva de los actores, el fortalecimiento de las capacidades, la interculturalidad, la equidad de género son factores prioritarios para lograr construir un Sistema Económico Popular y Solidario; y garantizar el buen vivir.

La AREPS explica además que la orientación actual del gobierno es tratar a la Economía Social y Solidaria como un subsector económico articulado con la economía privada y pública; esta articulación lo han trabajado a través de la implementación de un

conjunto de programas emblemáticos y proyectos estratégicos que desde el rol del Estado fortalecen las capacidades de los actores y todas las formas de organización entre sí, sin dejar a un lado los encadenamientos productivos tanto con la empresa pública como privada; en resumen la Agenda concede al Estado un rol centrado en la promoción, articulación y consolidación del sector de Economía Popular y Solidaria.

Algunas cifras importantes dentro de la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria para el período 2011-2013; del total de 6.499.262 empleos generados a nivel nacional en 2009, el 64% perteneció a la economía popular, mientras que la economía privada tuvo una participación del 29% y la economía pública, del 7%.

Con información de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, en el año 2010 se registró 4.968 organizaciones productivas a nivel nacional, de las cuales el 44% son asociaciones, el 19% se organiza a manera de comunidades y el 18% son cooperativas. Referente al Sector Financiero Popular y Solidario a enero 2010 se registraron 19.239 entidades, donde el 6% son cooperativas de ahorro y crédito, el 16% son cajas de ahorro y el 78% son bancos comunales.

3.1.4. La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

A partir del mes de octubre del 2008 inicia el proceso de construcción de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, la misma que contó con la participación de 1.200 organizaciones en 27 talleres realizados a nivel nacional, de universidades y de expertos nacionales e internacionales.

Los principios que toma en cuenta la ley tienen características de trascendencia histórica asociadas con el desarrollo del Cooperativismo, en el marco de la identidad, la autogestión, la responsabilidad social y ambiental, solidaridad y rendición de cuentas.

La ley promulga la existencia e importancia de la nueva institucionalidad que está encargada de dar el soporte al sector de la Economía Popular y Solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario. En su Art. 1 explica a la Economía Popular y Solidaria como una 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, 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 de capital.

En este sentido el sector de la EPS que inicialmente era invisibilizado como fuerza productiva, con la nueva ley ha constituido un aporte sustancial al sistema económico, su presencia histórica y su trascendencia han permitido que varias formas de organización logren de alguna forma fortalecerse a través de la generación de empleo e ingresos, la producción de alimentos, la soberanía alimentaria, organización de sistemas de ahorro y crédito, industria manufacturera, dentro de un marco regulatorio de obligatorio cumplimiento.

3.1.5. Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria

En Febrero 2012 se crea el Reglamento a la ley, con el objetivo de definir los procedimientos para para la aplicación de la Ley Orgánica de EPS y del Sector Financiero Popular y Solidario. Este reglamento contiene desde la forma de constitución de una organización, requisitos para organizaciones comunitarias, asociaciones, cooperativas y la estructura con la que debe contar cada una de las organizaciones del sector asociativo y cooperativo.

La creación de este reglamento permite a cada una de las organizaciones contar con una guía de los requisitos, procedimientos y condiciones necesarias para su correcta operatividad; su regulación y supervisión estará a cargo de la Superintendencia, la misma que notificará cualquier clase de inconsistencias encontradas.

Del sector financiero popular y solidario, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, su actividad será ejercida únicamente en su ámbito de acción, que no afecte a otras entidades financieras con estos fines o propósitos.

3.2. El Nivel institucional

Los distintos instrumentos creados en el gobierno y manejados por nuevas instituciones han constituido una guía y un marco referencial sobre el cual deben trabajar las organizaciones y comunidades de la EPS. Para mostrar la relación entre la estructura

institucional creada actualmente y los actores que participan en ellas, es necesario indagar en cada una de ellas junto en sus atribuciones y responsabilidades.

Con todo el trabajo que requiere fortalecer la Economía Popular y Solidaria, es importante contar con una estructura institucional fuerte, capaz de gestionar las acciones públicas en todos los niveles gubernamentales, micro, meso y macro del Subsistema Económico Popular y Solidario. Se necesita una interacción de los actores eficiente y equilibrada tanto de las organizaciones públicas como privadas, con la finalidad de llegar a acuerdos que beneficien al subsistema

La institucionalidad del sector, dentro del contexto de la Ley de Economía Popular y Solidaria, se puede evidenciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Institucionalidad del Sector de la EPS



Fuente: Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria

Elaboración: Ministerio de Inclusión Económica y Social

Órgano Rector: El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario con la responsabilidad de dictar y coordinar las políticas públicas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control, integrado por los Ministros de Estado relacionados con la Economía Popular y Solidaria.

Consejo Consultivo: Conformado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, cuyo objetivo era propiciar espacios de interacción de los actores colectivos e instancias públicas mediante procesos de información y participación.

Junta de Regulación: La regulación de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, ámbito de la Función Ejecutiva. La regulación dada por la Junta de Regulación con voz y voto, conformada por 3 miembros, titulares de la Coordinación de Desarrollo Social, de la Política Económica y un delegado del Presidente de la República. El Superintendente de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario participa de los temas tratados en la Junta de Regulación en calidad de invitado con voz pero sin voto.

Instancia de Control: El control de las formas de organización de la EPS a cargo de La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, como organismo técnico con jurisdicción nacional.

Unidades Ejecutoras: Para la implementación de las políticas de fomento de la EPS, el Ministerio de Inclusión Económica y Social como institución que desarrolla e implementa políticas sociales que garantizan el Buen Vivir de los ciudadanos y las colectividades, de los actores de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria, a nivel territorial y nacional, como impulsador de las actividades económicas correspondientes, dictadas por el Comité Interinstitucional. En este sentido el Ministerio estableció un nuevo sistema de inclusión socioeconómico tomando como ejes, las líneas temáticas de desarrollo productivo, intercambio de mercados, compras públicas y fortalecimiento de actores, con el fin de generar las condiciones óptimas para la implementación de programas y proyectos en cada uno de los sectores y subsectores priorizados.

La Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del MIES era la encargada de coordinar la correcta implementación de las acciones, planes, proyectos, programas, con el apoyo de dos actores importantes, ejecutores, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y El Programa de Provisión de Alimentos, encargado de coordinar la provisión de alimentos y servicios complementarios a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado.

Para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de EPS 2011- 2013, se propuso ejecutar algunos programas emblemáticos: el Buen Alimento, la Buena Manufactura, el Buen Servicio, el Buen Hábitat, el Buen Turismo, el Buen Financiamiento.

Como complemento del nuevo sistema de inclusión propuesto por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, se contó con el apoyo de La Corporación Nacional de

Finanzas Populares y Solidarias, entidad de la Banca Pública que a través del mecanismo de segundo piso canaliza crédito y servicios financieros a las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, para asegurar la inversión productiva, así como los mecanismos de cobro y pago; las normas que aplica la corporación son las establecidas por la Superintendencia de EPS. Además el Sector Financiero Popular y Solidario era amparado por un Fondo de Liquidez para cubrir posibles desequilibrios en las cooperativas de ahorro y crédito entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y, en las cajas de ahorro.

Actualmente dentro de la estructura del Ministerio de Inclusión Económica y Social se encuentra la Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social, que tiene como atribución planificar, evaluar la oferta y la demanda de la cobertura de la red de descuento y de crédito de desarrollo humano para los/as usuarios del bono de desarrollo humano y pensiones, priorizando la incorporación de nuevos actores de la Economía Popular y Solidaria.

3.2.1. Instituto de Economía Popular y Solidaria

En el año 2009, mediante Decreto Ejecutivo Nro.1668 se crea el Instituto de Economía Popular y Solidaria, entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública, coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del Sumak Kawsay; esta entidad es quien absorbe las competencias de la anterior Dirección Nacional de Cooperativas.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social y La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria ratifica al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, como actor clave del Sistema de la Economía Popular y Solidaria, entidad de derecho público, adscrita al Ministerio de Estado a cargo de la Inclusión Económica y Social, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera.

Según Decreto Ejecutivo Nro.1668 del 2009, para el análisis y diseño de la política de Economía Popular y Solidaria, el Ministerio de Inclusión Económica y Social integrará el Consejo Sectorial de Política Económica, para el resto de competencias, integrará el Consejo Sectorial de Política Social.

El Instituto de Economía Popular y Solidaria absorbió las funciones de algunos actores como la Subsecretaría de Desarrollo Social, Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, Dirección de Desarrollo Rural y Dirección Nacional de Cooperativas del MIES, Programa de Desarrollo Rural Territorial y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. El Instituto cuenta con dos órganos de administración el nivel ejecutivo con la Dirección General Nacional y las unidades técnicas desconcentradas.

El IEPS cuenta con un Comité Interinstitucional de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario quien dicta y coordina las políticas de fomento, con la participación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de la Política y Ministerio Coordinador de la Producción.

Existe un Consejo Consultivo conformado por 9 miembros, nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana; que según información proporcionada por algunos actores actualmente no opera en su totalidad, teniendo bajo su responsabilidad la representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, la Representación del Consorcio de Gobiernos Provinciales, la Representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador. Seis, en representación de las organizaciones amparadas por la presente ley, elegidos de la siguiente forma: Uno en representación de las federaciones de las unidades económicas populares, tres en representación de las federaciones de los sectores comunitario, asociativo y cooperativista, dos en representación del Sector Financiero Popular y Solidario

Ejes Estratégicos

Los ejes estratégicos que actualmente maneja el IEPS se enmarca en el fortalecimiento organizativo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas de los actores de la Economía Popular y Solidaria, el fomento productivo, que tiene que ver con la articulación de los emprendimientos de la Economía Popular y Solidaria a los circuitos económicos, y el intercambio y mercados, que promueve el fortalecimiento de las estrategias y promoción del intercambio y el acceso a mercados a las formas de organización de la Economía Popular Solidaria.

Además trabaja en temas de estudio e investigación a través de la sistematización y difusión de información, conocimientos, experiencias y acciones aprendidas sobre los procesos de la Economía Popular y Solidaria.

Iniciativas gestionadas por el Instituto de Economía Popular y Solidaria

En los últimos años las iniciativas gestionadas por el Instituto de Economía Popular y Solidaria, se han enmarcado en el fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria, el apoyo a los circuitos productivos, los créditos de desarrollo productivo, las ferias inclusivas, las capacitaciones para los actores de la Economía Popular y Solidaria a través del SECAP, Ministerios, Universidades, ONG y Empresas privada.

El IEPS apoya e impulsa los proyectos productivos con asistencia técnica y financiera en todas las etapas, para el IEPS, la Economía Popular y Solidaria busca garantizar la capacitación, a través de programas de formación, obtención de marcas colectivas, protección de conocimientos colectivos, saberes ancestrales y creaciones intelectuales.

De la regulación de las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, es responsable el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y del Sector Financiero Popular y Solidario, la Junta de Regulación, las regulaciones se darán según la naturaleza y segmentos en el que se ubiquen las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y las del sector Financiero Popular y Solidario.

3.2.2. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)

Para complementar los objetivos gubernamentales se crea una nueva institución de supervisión y control, que abarcará la supervisión del Sistema de Economía Popular y Solidaria y el control de todas las cooperativas.

La SEPS inició su gestión el 5 de junio de 2012 y entró en funcionamiento desde el mes de enero 2013; anteriormente esta responsabilidad la tenía la Superintendencia de Bancos y Seguros, que manejaba prácticas que provenían del sistema bancario privado, excluía de su política aspectos sociales del sistema cooperativista.

Actualmente las atribuciones que otorga a este organismo la Ley de Economía Popular y Solidaria, respecto a las organizaciones de la EPS y del Sistema Financiero Popular y Solidario están: ejercer el control, velar por su estabilidad y correcto

funcionamiento, brindar personalidad jurídica, fijar tarifarios de servicios. Al hablar de autorizar las actividades financieras que las organizaciones desarrollen se debe considerar también levantar estadísticas, imponer sanciones y expedir normas.

Se cuenta además con el reglamento a la Ley de la EPS que tiene por objeto establecer procedimientos para la aplicación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Entre sus principales responsabilidades están el hacer cumplir las regulaciones, conocer y aprobar las reformas a los estatutos de las organizaciones, registrar nombramientos de directivos y representantes legales de las organizaciones, proponer regulaciones a los órganos encargados de dictarlas, revisar y analizar informes de auditoría de las organizaciones.

Con todas las atribuciones antes citadas, cabe mencionar la importancia de la supervisión a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, primero porque permite reconocer a la EPS como motor de desarrollo de la economía del país; impulsar los principios de cooperación, asociatividad, equidad y solidaridad; velar por la estabilidad y correcto funcionamiento de las organizaciones; fomentar la participación activa de todos los miembros y proponer políticas públicas que beneficien al sector de la EPS.

3.2.3. Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP

En el marco del establecimiento de algunos convenios de Cooperación Técnica Interinstitucional con organismos internacionales, ha permitido ejecutar procesos de capacitación y formación profesional, fortaleciendo los perfiles de los participantes, con transferencias de tecnologías tendientes a mejorar las potencialidades del personal administrativo y técnico de las entidades firmantes de los convenios; hoy en día se cuenta con algunos programas emblemáticos ligados a la EPS, liderados por el MIES en etapa de ejecución como son:

- *Hilando el Desarrollo*: Estrategia de inclusión que capacita de manera gratuita a artesanos en procesos de corte y de control de calidad de prendas, con el fin de integrar a los pequeños talleres artesanales a la producción de uniformes escolares para los niños y niñas de establecimientos fiscales y de las zonas rurales de todas las provincias del país.

- *Socio Pan:* Procesos gratuitos de capacitación y asesoramiento para el acceso a líneas de crédito a panaderos y artesanos, con el fin de mejorar su establecimiento comercial; se centran en la tecnificación, elaboración de pan y atención al cliente.
- *Socio Vulcanizador:* Se dirige a potenciar el negocio de los vulcanizadores, mejorando sus ingresos y calidad de vida, además del seguimiento a la construcción de los talleres de vulcanizadoras. (Instituto Economía Popular y Solidaria - IEPS, 2013).

3.3. Organizaciones del Sistema Financiero Popular y Solidario

Las organizaciones que conforman el Sistema Financiero Popular y Solidario lo comprenden, las cooperativas de Ahorro y Crédito, las Cajas solidarias y de Ahorro, las Cajas centrales y Bancos comunales.

La iniciativa pública para apoyar las Finanzas Populares y Solidarias está dentro de las estrategias gubernamentales que nació con la creación del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria “PNFPEES”, creado por el Gobierno Ecuatoriano el 16 de mayo de 2007, con Decreto Ejecutivo que norma la creación del Sistema Nacional de Micro finanzas “PSNM”, que más adelante toma el nombre de Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria “PNFPEES”, y que a través del nivel de prioridad y el establecimiento de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, lo ha transformado en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias “CONAFIPS”.

Con los cambios que se han evidenciado dentro de las distintas estructuras a lo largo del tiempo, la definición de una nueva normativa e institucionalidad del Sector Financiero Popular y Solidario, se logra visibilizar de forma más clara las responsabilidades y atribuciones de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las cajas centrales, las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro.

Gráfico 3. Actores de Política en el gobierno actual



Fuente y elaboración: La autora

Al tomar la posta en las decisiones de política el Estado poco a poco se va involucrando con los actores y conociendo las necesidades latentes en el sector. La diferencia entre las organizaciones que controlaban el sistema años atrás, frente al nuevo modelo actual han permitido que sea el Estado el eje central de las decisiones de política pública, su protagonismo ha incidido para que las organizaciones e instituciones tengan un marco claro al cual alinearse.

Después de experimentar algunos cambios económicos y políticos, el Estado empieza a ver como alternativa interesante el apoyo e impulso a los grupos vulnerables, a través del acceso a créditos, de programas, de emprendimientos productivos, y más adelante con el apoyo al desarrollo de capacidades e involucramiento de estas organizaciones en las decisiones de política.

Conclusiones Preliminares

Con estos acontecimientos relevantes en la política del sector, es importante indicar que los agentes pueden cambiar las estructuras; el Estado con su rol protagónico amparado por algunos instrumentos de política pública, ha tenido la potestad de coordinar y articular a los actores, definiendo el papel que juega cada uno, su competencia y su alcance.

Las redes siguen un marco estructural manejado por el Estado, su organización y planificación responden a los objetivos de política plasmados en instrumentos normativos que señalan como los actores de la Economía Popular y Solidaria están sujetos a distintos reglamentos, con la finalidad de lograr mantener activos sus propósitos e intereses.

Con el pasar de los años los actores han experimentado diversos cambios; pasar de un sistema flexible con cierto grado de informalidad a un sistema que cuenta con una mayor estructuración y definición, que en algunos casos limitan y restringen la accesibilidad y pertenencia a la red.

También es importante señalar dentro de este espacio la existencia de grupos de actores de la EPS que no se acogen al reglamento y a las directrices emitidas por el Estado, operan informalmente; por esta razón existe una base institucional creada por el gobierno actual, para controlar y regular estas prácticas.

Hay que tomar en cuenta que la Agencia del Estado actualmente tiene mucha fuerza, esto significa que la incidencia en los últimos años ha sido significativa; sin embargo lo que ha tratado de articularse con mayor magnitud es la relación de los actores de la EPS con las instituciones públicas, es decir que la contribución de la EPS sea manejada en proyectos gubernamentales; esto se ha conseguido mínimamente. Es probable que suceda porque aún resta por trabajar e identificar las redes de actores de la EPS, impulsar y apoyar a sus ideas innovadoras y emprendimientos productivos.

Uno de los procesos de cambio más relevantes en los últimos años ha sido pasar de una interacción y comunicación a nivel horizontal, con actores en gran parte eran de origen internacional a una política actual cuyo eje rector es el Estado y donde se ramifica una gama de institucionalidad que tiene marcado su espacio; pero que sin embargo le queda mucho por construir y definir.

Con las experiencias de Economía Solidaria tratadas, como el Caso de Brasil, Argentina y Ecuador, se puede identificar que este proceso tuvo sus inicios con el

cooperativismo, resultado de una necesidad ante los tiempos de crisis, inestabilidad política, la lucha contra el capitalismo.

La EPS se la podrían describir como una alternativa para mejorar las condiciones precarias y calidad de vida de la población; la misma que se ha ido formalizando y fortaleciendo hasta llegar a constituir un elemento central y objetivo de política, en cada uno de los sectores económico – productivo del país.

CAPÍTULO IV

4. EL MODELO DIALÉCTICO Y LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

El Modelo de Marsh y Smith en el análisis ha permitido explicar la relación entre contexto y las redes de política que surgen en torno a la Economía Popular y Solidaria, además de profundizar la relación e interacción entre dichas redes, la estructura y agencia de sus actores y los resultados de las redes de política.

4.1. Red y Contexto

Al referirnos a la red y el contexto, las estructuras que se establecieron a lo largo del tiempo inicialmente no estaban constituidas únicamente por actores estatales sino también por un fuerte protagonismo de instituciones y organismos internacionales, que apoyaban mayoritariamente los emprendimientos productivos fundamentados en los principios de solidaridad, cooperación y asociatividad.

La interacción dentro de la red y contexto en el Ecuador lo determinó la adopción del modelo cooperativista, que fue el primer indicio de formalidad para los grupos o comunidades que habían decidido emprender bajo la concepción de Economía Social y Solidaria. Se crean en un inicio algunas estructuras un tanto débiles y con un direccionamiento no tan claro, los organismos no gubernamentales e internacionales intervienen con en el financiamiento y apoyo al sector.

En la transición pierde presencia el rol del Estado, debido a la no identificación y priorización de las necesidades latentes en la sociedad, en especial en los sectores vulnerables. La atención de estas necesidades buscaba satisfacer problemas de subsistencia, mejorar sus condiciones de vida frente a graves problemas de desempleo, tiempos de crisis, altas tasas de desocupación y factores externos que llevaron a la formación de grupos comunitarios asociados, cajas de ahorros y cooperativas.

Los actores frente al nuevo cambio de paradigma, toman distintas posiciones a lo largo del tiempo con acuerdos y desacuerdos, así como nuevos modelos de organización.

Marsh y Smith en el año 2000 plantearon las redes de políticas públicas para comprender las relaciones dialécticas entre la red y el contexto, la agencia y la estructura de la red y la red y los resultados de la política.

El contexto ayuda a explicar las condiciones históricas en las que surgen los grupos de actores, sus intereses y los modelos económicos en los que interactúan, así, en los últimos años se ha trabajado por cambiar la visión de un modelo capitalista a un enfoque económico cuyo centro es el bienestar del ciudadano. Se trata también de la búsqueda de un mayor nivel de productividad, respetando los principios que manda la Constitución, solidaridad, cooperación, reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad.

Para alinearse y hacer cumplir las nuevas concepciones de Economía Popular y Solidaria que señala el nuevo Marco Constitucional, ha sido necesario la articulación de las redes de actores tanto públicos como privados, que con aciertos y desaciertos han logrado contribuir al fortalecimiento de nuevas capacidades y oportunidades en segmentos de la población más vulnerable.

La integración de actores económicos, sociales y políticos que participan en el nuevo régimen del Buen Vivir, ha originado que los resultados de la política sean efecto de su comportamiento, de sus decisiones estratégicas, además de una tendencia marcada por las creencias y la trayectoria histórica de algunas asociaciones, comunidades y familias. Existen ejemplos de comunidades y asociaciones de Economía Popular y Solidaria que han mantenido sus procesos, técnicas y modelos tradicionales intactos, incorporando un valor agregado importante en sus productos.

El modelo dialéctico nos ayuda a entender de forma más amplia el efecto de algunas variables presentes a lo largo de la historia y de algunas decisiones de los agentes que fueron afectando la estabilidad y permanencia de las redes que integran el sector.

La Economía Popular y Solidaria no solo ha cambiado su forma de operar, sino ha recibido distintas denominaciones como: Economía Solidaria, Economía del Bienestar, Solidarismo, Cooperativismo, Innovación Social, manejado más como un procedimiento con cierto grado de informalidad, escaso control y regulación.

Actualmente la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía que ya han sido mencionadas anteriormente como son las empresas públicas, las empresas privadas y mixtas y populares. Estas redes de actores se encuentran interactuando entre sí con el propósito de tomar las decisiones adecuadas en la implementación de la política; sin

embargo aún se evidencia ciertas inconsistencias en la ejecución óptima de sus atribuciones y competencias.

Para que existan resultados favorables en la aplicación de este nuevo concepto y pueda construirse una política eficaz en el sector, es necesario que estas redes tengan claro para qué fueron creadas, que sus objetivos sean los mismos, y lógicamente que den cumplimiento a las regulaciones y disposiciones establecidas en la ley.

Las Redes en el Contexto Internacional y Nacional

Al analizar brevemente el contexto internacional se ha identificado algunos factores que llevaron a la adopción de *una Economía Popular y Solidaria*, los de mayor envergadura y de impacto en la sociedad civil se señalan a continuación:

- a. Combatir problemas de subsistencia para mejorar las condiciones de vida.
- b. Enfrentar graves problemas de desempleo, altas tasas de desocupación, producto de la crisis económica.
- c. Prevalencia de un modelo de desarrollo capitalista
- d. Inestabilidad política y económica en los países latinoamericanos que provocó que los grupos comunitarios y asociaciones luchan por formalizar sus estructuras y consoliden su posición en el mercado.
- e. Interés de pertenencia a un grupo social

Estos factores fueron los disparadores para que las redes internacionales interesadas en esta nuevo modelo empiecen a impulsar el desarrollo de este sector como una nueva alternativa de progreso económico y productivo, algunos países que experimentaron este cambio estuvieron Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador.

También es importante señalar algunas instituciones, comunidades y organizaciones que conformaron algunas redes de política y que permanecieron varios años liderando e apoyando el desarrollo del sector.

Tabla 3. Redes de Política Internacional

Red de Política	Intervención y apoyo Internacional	Regulación y Control	Movimientos y Comunidades
Actores Clave	CIRIEC-Internacional, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy	Espacios Asociativos	Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES).
	OXFAM organización no gubernamental de cooperación para el desarrollo.	Consejos Consultivos	Comunidades Eclesiales de Base.
	Alternative Trade Organizations (ATO)	Organizaciones de la Sociedad Civil.	Organizaciones asociativas y auto gestionadas de trabajadores a partir de la economía popular y en particular de los sectores excluidos.
	Banco Interamericano de Desarrollo.	Cooperativas y Mutuales.	Universidades Nacionales.
	Banco Mundial.		Grupos de intercambio solidario.
	Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT).		Unidades Productivas Familiares.
	La Misión Salesiana.		
	La Iglesia Católica		
	Organización de Naciones Unidas.		
	ECOSOL – Brasil		

Fuente y elaboración: La autora

Al referirnos a la institucionalidad creada en los últimos años en el ámbito nacional, de igual forma podemos señalar los puntos de inflexión que han ido definiendo el proceso de cambio del económico ecuatoriano, teniendo como base la Constitución Ecuatoriana que asume una definición sustantiva de economía. A continuación se indican los puntos con mayor relevancia e impacto:

- a. Incapacidad del Estado para resolver las necesidades de la sociedad civil.
- b. Crisis económica generando una pérdida de legitimidad y protagonismo del Estado.

- c. Incapacidad del Estado para atender las necesidades de los sectores vulnerables, masas crecientes de trabajadores, pobreza, desigualdad.
- d. Imposibilidad del Estado de introducir en la Agenda Política las propuestas y alternativas económicas de la voluntad social.
- e. Necesidad de adoptar formas no capitalistas de organización frente a la necesidad de reducir la brecha y mejorar las condiciones de vida de la población, a través de: cooperativas, comunitarias, asociativas, renovadas empresas públicas.
- f. Prevalencia de las prácticas tradicionales y comportamientos ancestrales en las formas de producción.

Tabla 4. Redes de Política Nacional

Red de Política	Coordinación e Implementación de la PP en el Sector Popular y Solidario	Regulación y Control del Sector	Comercialización y Promoción de los Actores de la EPS		
Actores Clave	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Junta de Regulación: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. Cooperativas de ahorro y crédito Cajas solidarias y de ahorro. Cajas centrales -Bancos comunales	Promotores	IEPS	
	Consejo Sectorial de Política Económica.			MIES, MINEDUC....	
	Consejo Consultivo: GADs			MCDS	
	Unidades ejecutoras:				SENPLADES
	Ministerio de Inclusión Económica y Social.			Ejecutores	Fundaciones de la Economía Popular y Solidaria: Maquita Cushunquic, Salinas de Guaranda.
	Instituto de Economía Popular y Solidaria.				Emprendimientos Productivos:
	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.			Capacitadores	Socio Vulcanizador -Hilando el Desarrollo.
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP			Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional- SECAP.		

Fuente y elaboración: La autora

Todos los factores antes señalados constituyen el inicio de la transición de un nuevo sistema, donde se conforman varias redes protagónicas de política nacional e internacional, sean estas tanto de carácter público y/o privado. Estas redes de actores a lo largo del tiempo fueron interactuando y debatiendo sus ideas y objetivos, tomando como base sus instrumentos, normas, leyes propias de la época, hasta lograr definir un solo modelo aplicable a todas las formas de organización del sector.

4.2. Estructura y Agencia

La relación y cambio entre las estructuras ha incidido en el camino trazado de la política, debido a que la estructura y la agencia de los actores también se ve afectada por la toma de decisiones, comportamientos y tendencias. Luego de lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de EPS, el rol protagónico del Estado ha dado un giro a la visión y a los objetivos gubernamentales, cuyos mecanismos han sido creados para transparentar los procedimientos y las reglas que los actores deben cumplir.

Sin embargo con base en las entrevistas realizadas se pudo verificar que aún no existe claridad en la concepción del nuevo Sistema Económico Popular y Solidario, que no implica únicamente la creación de nuevas instituciones, sino del fomento de la EPS, la inclusión de los actores a un proceso participativo y democrático.

Al tomar el Modelo de Bevir con el enfoque de las tradiciones y con los ejemplos citados en capítulos anteriores, se puede evidenciar una tendencia de ciertas organizaciones cuyas técnicas y costumbres prevalecen, y es a través de estas que generan sus productos, su valor agregado, así como la prestación de servicios.

En las interacciones entre agentes sociales, se desarrollan interdependencias en los poderes públicos, los agentes privados e instituciones, tratan de coordinar su trabajo llegando a acuerdos y definiciones para el diseño e implementación de una política pública acertada, Ministerios rectores y ejecutores, institutos, cooperativas, asociaciones, comunidades. De todas estas interrelaciones se han generado algunos ejes estratégicos en el marco de la EPS, como la institucionalidad, gestión del conocimiento, normatividad y toma de decisiones, junto con la estructura estatal que contiene todas las normas, reglas y directrices.

Tomando en cuenta la intervención de la estructura estatal y su agencia dentro del desarrollo de una Economía Solidaria, se han identificado algunos aspectos importantes que hay que tomar en consideración, como los problemas de representación, los problemas de participación, el escaso fomento de las organizaciones responsables y las divisiones e intervenciones e intereses particulares. En todos estos momentos intervienen distintas redes de actores, cuyos comportamientos explican las relaciones dialécticas entre las estructuras y los agentes, red y contexto, red y resultado y otras de origen externo, cuya variabilidad influyen en la orientación de la política.

Las redes pueden determinar el curso de la política pública, los agentes a través de su rol protagónico dentro de las estructuras influyen y suelen cambiar la orientación de los objetivos; la importancia de los agentes dentro de las redes, permite además que las relaciones sean estructuradas y que contemplen además otros valores como las creencias, cultura y formas particulares de comportamiento.

Es determinante además la definición de roles y la agilidad en la capacidad de respuesta dentro de las redes, desde el punto de vista de la agencia se determinan quién hace qué; el cumplimiento de un rol, quién controla y regula cada uno de los sectores. Para el presente caso quien controla y regula es la Superintendencia de EPS y la Ley y reglamento de la EPS.

Los temas prioritarios o acciones estratégicas que se deben tratar al interior de estas redes son determinados generalmente por los agentes, a través de sus reglas y condiciones generan presión para lograr mantener sus argumentos la estabilidad en la red. Al hacer hincapié en otro de los argumentos seleccionados para este análisis, las acciones y credibilidad de los agentes también consideran un factor determinante que lo señala *Bevir*; la construcción del discurso en respuesta a las marcadas tradiciones que vienen adoptándose de generación en generación. Los agentes pueden cambiar las estructuras, las redes de actores que se encuentran dentro del contexto social y solidario han sufrido modificaciones en su discurso, ya que la variabilidad en la toma de decisiones es dinámica y responde además a ciertos intereses que no son constantes.

Con el dinamismo existente en el diseño e implementación de las políticas los intereses de las redes cambian y los enfoques de los miembros son disímiles. Por todos estos cambios la concepción de EPS ha adquirido diferentes concepciones y argumentos; sin embargo la configuración de nuevas estructuras ha logrado organizar a ciertas redes a través de una política mejor direccionada y con instrumentos de política mejor diseñados.

Cuando se habla de una mayor influencia y peso de los actores, implica también un mayor compromiso de la red tanto en la etapa de diseño, como en la planificación e implementación de la política pública; para este análisis la red constituida actualmente por instituciones públicas ha logrado que el Estado recobre protagonismo en el sector; además ha construido importantes mecanismos de control y regulación como leyes, decretos, reglamentos para la correcta implementación de la política pública en el sector Económico Popular y Solidario.

Los factores sociales que se han definido durante la construcción y adopción de este sistema basado en los principios de cooperación y solidaridad, son en el aspecto cultural, la tradición, las costumbres, un pilar fundamental a la hora de establecer procedimientos y procesos dentro de sus emprendimientos.

El apoyo para estos emprendimientos estuvieron dados por el apoyo de actores de origen internacional, de la iglesia, de ONGs, con el afán de fortalecer y consolidar una esta nueva alternativa productiva y hacer frente a la crisis, que en especial afectaba a los a los sectores más vulnerables. Si bien es cierto tiempo atrás no existía una congruencia entre el papel del Estado y otras organizaciones que apoyaban el desarrollo del sector, con el pasar de los últimos períodos de gobierno se ha evidenciado ciertos avances y nuevos actores con responsabilidades concretas y con objetivos construidos en bases a las necesidades latentes en la sociedad.

Tanto las redes nacionales como internacionales han jugado un papel trascendental en los últimos años; las organizaciones pioneras que apoyaron al desarrollo y adopción de estas concepciones y luego las que se sumaron con la finalidad de fortalecer y formalizar estas prácticas y emprendimientos asociativos y solidarios.

A pesar de que en los dos puntos del tiempo analizados, existió una mayor influencia y poder de algunos actores, constituyó un proceso de debate también, debido a que no todos los actores otorgaban el mismo grado de importancia al desarrollo del sector, unos lo veían como un opción que no aportaría en gran medida al sector económico y otros como una forma de potencializar las habilidades y destrezas de los actores, como aporte a la economía y sobre todo a enfrentar graves problemas de inestabilidad política y económica.

Al darle la importancia que merece el desarrollo del sector, los grupos comunitarios, asociaciones de comercio justo, pequeños emprendedores, han luchado cada vez más por la inclusión de sus ideas, enfrentado situaciones no tan favorables, pero que de alguna manera han logrado ubicarse dentro de la Agenda Pública. La necesidad latente de una sociedad civil en un ambiente político inestable desencadenó que el Ecuador, países latinoamericanos, norteamericanos así como europeos, adoptarán nuevos mecanismos económicos y productivos que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Existen decisiones estratégicas de política pública que se encuentran a cargo de ciertos actores cuyo poder es mayor y están directamente relacionados con el diseño e

implementación de las políticas públicas, Actualmente las acciones y decisiones se centralizan en las instituciones encargadas de materializarla, como los Ministerios Coordinadores y otras instituciones como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Hay otros actores que influyen en la toma de decisiones pero pertenecen a otro nivel, primero por ser instituciones de apoyo, algunas de origen internacional y otra nacional, estos requieren un mayor esfuerzo para ser escuchados y considerados en la toma de decisiones.

Las ideas programáticas de los actores que se encuentran dentro de la red han sido producto de debates, acuerdos y desacuerdos, algunos que critican desde el mismo concepto de la Economía Popular y Solidaria y otros la crítica del Estado como ente regulador; sin embargo de lo que se trata es de aceptar la existencia de una ley de EPS y reconocerla.

Los acuerdos a los que han llegado la diversidad de actores, es primero un reconocimiento de las distintas organizaciones como parte del Sistema Económico Popular y Solidario; una forma de organización económica, donde prima los valores de cooperación, solidaridad, asociatividad.

Existe un reconocimiento además de que el Estado Ecuatoriano abrió las puertas para regular y controlar el sector de la EPS, logrando manejar de mejor manera y brindar cierta estabilidad a las pequeñas organizaciones y comunidades.

Sin embargo, se cuenta con una variedad de criterios entre los actores, unos que sostienen que la nueva institucionalidad ha sido creada únicamente para normar, sin ningún espíritu de fomento al sector, la existencia de un aparato burocrático más fuerte, que podría entorpecer los verdaderos objetivos del Buen Vivir. Pero también hay comunidades y organizaciones de la EPS que señalan que establecer la ley de EPS ha dado un mayor peso al sector y ha constituido un pilar fundamental y guía para las organizaciones que aún operan de manera informal.

Los argumentos que manejan las instituciones públicas responsables de materializar la política, consiste en que a través de la nueva institucionalidad se ha logrado agilizar los procesos, fortaleciendo iniciativas, brindando capacitaciones, como es el caso del Instituto de Economía Popular y Solidaria y el SECAP.

Los gobiernos y movimientos sociales ven como positivo el apoyo del Estado, sin embargo manifiestan que queda mucho por construir, no se trata de promover únicamente el microcrédito, la industria, sino de un acompañamiento continuo y dinámico.

La EPS no sólo consiste en trabajar sobre las cooperativas, asociaciones y comunidades ya existentes, sino propiciar la asociación, la cooperación y formas no destructivas de competencia entre los actores de la economía popular en sentido amplio, superando realmente la brecha entre políticas “sociales” y “económicas”. Pero esto no puede decidirse en una mesa de debate de elites profesionales, sino que requiere la activa participación de los actores populares, en particular de los colectivos que tienen propuestas culturales y sociedades alternativas (Coraggio J. L., 2009).

4.3. Red y Resultado

Existen efectos positivos y negativos en los resultados de la implementación de una política pública, ligados al comportamiento de algunas variables exógenas, como las económicas, ideológicas, políticas; la variación de estas variables ha provocado un sinnúmero de puntos de vista sobre la concepción del sistema económico, así como una ruptura de las redes anteriores y una nueva perspectiva de desarrollo.

Los resultados del diseño e implementación de la política ha sido también producto de la relación entre los agentes y las estructuras; las nuevas concepciones del gobierno sobre la economía responden a la identificación de una necesidad, que se orienta al fortalecer el desarrollo del sector productivo y a una decisión de política que trabaje en las soluciones de un problema de inequidad e igualdad de los sectores vulnerables de la región.

La inclusión de los grupos de actores, uno de los objetivos más importantes del gobierno en los procedimientos y decisiones de política pública, ha provocado un cambio de comportamiento y expectativa en los AEPS, por un lado la innovación y el valor agregado a los productos, por otro, mantener la técnica tradicionalista y sobretodo participar de alguna forma en las decisiones de política pública.

En los últimos años ha incrementado el número de actores dentro de las estructuras de las redes, estableciendo parámetros y directrices concretas para lograr un manejo y estandarización de los procedimientos dentro del desarrollo productivo y solidario del sector.

Cuando se habla del desarrollo alcanzado por el sector Económico Popular y Solidario a través de las políticas implementadas, se analiza la transformación económica,

social y política de varios años, lo cual ha llevado a la búsqueda de objetivos claros y aterrizados; es decir trabajar con una política estructurada y con la veracidad de los bosquejos mentales que orientan los procesos de cambio.

El Ecuador cuenta con algunas formas de organización, que se han integrado como resultado de la política, con el fin de operar de una forma más organizada, con lineamientos y reglas claras, como las cooperativas, mutuales, asociaciones, organizaciones de compra y comercialización, ayuda mutua, grupos de crédito solidario, redes de madres cuidadoras, de ayuda escolar, de construcción de infraestructura,, redes de educación popular, redes de comercio justo, instituciones financieras y de gestión participativa..

Como lo señala el modelo de Marsh y Smith, los resultados de la política afectan a las redes de actores, en el campo de la Economía Popular y Solidaria se han suscitado diversos cambios de enfoque, donde los tomadores de decisiones han estructurado nuevos modelos de gestión, acompañados de nuevas normas y reglamentos, que han ocasionado que algunas redes se integren y se desintegren.

Los diversos factores externos que incidieron en las decisiones de política, asociado con un debilitamiento del Estado, tiempos de crisis, afectaron también en las decisiones de los agentes. En este contexto de inestabilidad política y económica, presente no sólo en Ecuador sino en algunos de países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, permitió que grupos comunitarios y asociaciones logren formalizar sus estructuras y consoliden su posición en el mercado. Con la presencia de la crisis económica y la reducida capacidad del Estado para solventar los compromisos económicos y sociales con la población, se optó por el protagonismo de las Organizaciones no Gubernamentales vinculadas al desarrollo rural; así como redes de actores de cooperación internacional que apoyaron con sus recursos financieros y apoyo técnico a los grupos comunitarios. La presencia de las ONGs impulsó la formación de diversas redes y consorcios para definir nuevas estrategias en el fomento de actividades productivas conjuntas, además plasmar experiencias en proyectos de desarrollo, así como el compartir de metodologías exitosas. Un ejemplo de la integración de estas redes fue la Red Financiera Rural para ampliar la intermediación financiera rural a través del fortalecimiento de las Cooperativas de Ahorro.

Las ONGs a través de la implementación y apoyo con pequeños proyectos pilotos en áreas rurales dispersas, empezaron a generar conciencia dentro de las redes gubernamentales, basado en los principios de solidaridad y esfuerzo mutuo, de un desarrollo productivo sustentable. Lo prioritario del trabajo realizado por las ONG ha sido el empuje en la unificación de organizaciones comunitarias, cooperativas y asociaciones, entre los grupos humanos con mayor grado de vulnerabilidad, el fortalecimiento de su capacidad participativa y un mayor avance de sus potencialidades.

Los resultados obtenidos en la trayectoria de la política del sector han permitido la construcción de un sistema económico que integra a la economía popular y solidaria como una forma de organización prioritaria para todos los sectores de la economía. Las nuevas instituciones e instrumentos que se han creado en el gobierno actual son el resultado de todo este proceso de cambio, de la definición de nuevas concepciones, del poder de las decisiones, y lógicamente de los objetivos y estrategias Gubernamentales.

Con el rol protagónico del Estado y la centralidad en la toma de decisiones, todas las leyes, normas e institucionalidad creada para regular y controlar el sector, ha permitido que las redes estatales se fortalezcan y adquieran una posición privilegiada; mientras que las demás organizaciones e instituciones que están fuera de esta nueva estructura pierden peso y protagonismo en las decisiones de direccionamiento de los AEPS, es decir las decisiones de estas redes de política de la EPS no afectan a las nuevas instituciones e instrumentos implementados por el gobierno actual, plasmados en el Plan Nacional del Buen Vivir, que define cada uno de los objetivos y ejes estratégicos hacia donde encaminar la política, sin dejar de lado la Constitución que es la base que rige el sistema social y democrático ecuatoriano.

Dentro de las tradiciones de la población se revalorizó el capital humano asociado a su etnia y cultura, experiencias y emprendimientos productivos, en un inicio más de carácter agrícola, comunidades campesinas y asociaciones con objetivos comunes, se crean un entorno con mecanismos alternativos de comercialización de los productos a nivel nacional y hasta internacional, respaldándose en las instituciones denominadas Alternative Trade Organizations, con origen y sede en los países industrializados.

Si bien es cierto los actores se encuentran en continuo cambio de comportamiento e ideas programáticas, debido a la variabilidad y dinámica con la que funciona las distintas redes de actores que han sido identificadas a lo largo del tiempo. La relación e interacción

de los actores, la definición y direccionamiento de la política se vuelve cada vez más compleja entre las redes y la estructura.

Con todas las diferencias de pensamiento, se van formando algunas redes de actores que se involucran en el proceso de diseño e implementación de la política, y otros que quedan fuera de la red; sin embargo es importante que tanto el contexto interno como externo de la Economía Popular y Solidaria, las estructuras y los actores manejen una sola visión del Sistema Económico Popular y Solidario.

CONCLUSIONES

En el presente análisis se puntualizan tres tipos de conclusiones: sobre los hallazgos, los objetivos y la teoría utilizada.

Sobre los Hallazgos

En la transformación de la política del sector Económico Popular y Solidario se identificaron redes de actores tanto de naturaleza nacional como internacional, algunos con una fuerte intervención e incidencia en las decisiones de política pública, como la Iglesia, Organizaciones no Gubernamentales y lógicamente el Estado. El modelo que operaba antes del gobierno actual no contemplaba una estructura construida con bases y reglas totalmente sólidas.

Factores como la inestabilidad política y económica, la pobreza y desempleo, fueron los disparadores para la conformación e integración de los actores en diversas formas de organización como asociaciones, comunidades, basadas en nuevas alternativas solidarias para afrontar las condiciones alarmantes y mejorar sus condiciones de vida. El modelo económico cambió su enfoque de un modelo mercantilista a aquel que toma en cuenta variables trascendentales como la cultura, la tradición que se han reflejado hoy en día en los procesos productivos de los AEPS.

El Cooperativismo fue el primer indicio de adopción de la Economía Solidaria en varios países del mundo, acompañado de cierto grado de informalidad, que respondía más a una realidad social y crítica, a la primacía de un modelo capitalista y a la concentración del poder; ya que era evidente que muchas formas de organización habían optado por nuevas alternativas de desarrollo económico para mejorar sus condiciones de vida; realidad que el Estado inicialmente no contemplaba como una de sus prioridades en su Agenda Política. Esta expansión de experiencias comunitarias en los últimos años ha revalorizado las prácticas trascendentales y de ayuda mutua, como es el caso de pequeños emprendimientos productivos que hoy en día son reconocidos significativamente, tales como el Salinerito, Maquita Cushunchic, quienes trabajan bajo los principios de equidad, cooperación y solidaridad.

Otro punto importante entre los dos momentos analizados, es que en los inicios de la de la Economía Popular y Solidaria dentro de la formas de producción de los actores,

se evidenciaba la carencia de un marco legal fuerte que normara y regulara correctamente el funcionamiento de sus estructuras y el rol de los actores; en el gobierno actual con el Estado como centro de decisiones, se maneja una nueva estructura gubernamental sostenida en varios instrumentos de política, nuevas atribuciones de las instituciones creadas, la Constitución, la ley de Economía Popular y Solidaria, reglamentos y otros, donde se da un cambio de visión del Sistema Económico Ecuatoriano, con diferentes formas de pensamiento y diferentes roles estratégicos.

La construcción de la política de Economía Popular y Solidaria requirió de un mayor empoderamiento y fortalecimiento de los actores, además de una responsabilidad estatal fuerte, con una red de gestores públicos eficientes. Los resultados del cambio de la política de la EPS en los últimos años ha estado apalancado por la gestión de las instituciones, el cumplimiento de las leyes y normas implementadas, los problemas solventados, y sobre todo por la inclusión de los actores y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

En este sentido un segmento de actores de la Economía Popular y Solidaria han sido participes de un proceso de inclusión en varios planes, programas y proyectos de capacitación, cursos y certificaciones, dictadas por instituciones del gobierno encargadas de potencializar sus habilidades y destrezas, como el IEPS con sus iniciativas, Socio Vulcanizador, Socio Pan.

Dentro de las políticas gubernamentales, en cada uno de los sectores económicos se debe considerar dentro de sus procesos productivos y proyectos, como prioridad el valor agregado que aportan los actores de la Economía Popular y Solidaria; de esta manera hoy en día se articulan con varias instituciones, dando cumplimiento al Art.311 de la Constitución Ecuatoriana que señala que las iniciativas 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.

Sobre los Objetivos

Dentro de los objetivos planteados, para evidenciar el cambio de la política de Economía Popular y Solidaria ha sido necesario realizar un recorrido a las normas, instrumentos, instituciones, el manejo y el apoyo que han experimentado las diferentes formas de

organización, desde el lado de la empresa pública y/o privada. La creación de estas nuevas instituciones en los últimos años de gobierno, ha definido claramente responsabilidades y atribuciones con el fin de lograr una expansión del sector.

El proceso de construcción de la política de Economía Popular y Solidaria se produce por una serie de eventualidades, producto de la inestabilidad de algunas variables socio económicas que fueron el disparador para que varias formas de organización apoyados por algunas organizaciones de origen interno y externo puedan escoger una alternativa para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Cuando se empiezan a crear nuevas estructuras producto del crecimiento y de la importancia que se le da al sector, los actores de la EPS inician un proceso de fortalecimiento y expansión de sus iniciativas solidarias en distintas actividades propias de sus iniciativas y a la vez de una herencia histórica.

La búsqueda de un desarrollo organizacional y cultural dentro de la población constituyó uno de los factores importantes para impulsar el desarrollo del sector y la construcción de una política, existían distintas formas de cooperación que trabajan por el beneficio común, esto indudablemente aportó para el afianzamiento en el Ecuador de las organizaciones de tipo cooperativo, reconocido y amparado por el Estado, según lo que establece la Ley.

El cambio de la política de la EPS se desencadena con el nuevo rol Estatal que entra fuertemente a controlar y regular el sector y a los actores; dentro de un contexto con una diversidad de criterios y confrontaciones, nuevas estructuras, instrumentos de política, y objetivos y estrategias gubernamentales, que hoy en día se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de la estructura actual del Estado y su nueva institucionalidad se continua trabajando en el cumplimiento de los objetivos de política pública que se han planteado, a través del apoyo y fortalecimiento del sector, que años atrás se encontraba invisibilizado y sin consideración del aporte significativo para el aparato productivo del país. La articulación con varios actores e instituciones estratégicas que generan mayor impacto en el ciudadano, como el Ministerio de Educación, Ministerio de la Producción, Ministerio de Inclusión Económica y Social, han sido algunas de las sinergias que se han logrado construir.

Esta nueva visión de la Economía Popular y solidaria no puede estar desligada de un marco legal, por esta razón es la ley de Economía Popular y Solidaria uno de los instrumentos más importantes que se han adoptado, lo cual ha permitido trabajar bajo un marco claro, presionando de alguna manera a las organizaciones de la EPS a tener sus ventajas y limitaciones.

El diseño de la política pública a través de la intervención de un número considerable de actores, distribuidos en distintas instituciones creadas recientemente ha ocasionado que además de contar con sus atribuciones y su alcance definido, aparezcan otras estructuras como Comités, Subsecretarías y demás dependencias que como se ha detallado anteriormente hoy por hoy no cumplen a cabalidad su razón de ser.

Sobre la teoría

La teoría de redes ayudó significativamente a entender como el apareamiento de varias redes de política con un bagaje de criterios, variedad de ideologías y decisiones influyeron en los resultados de la transformación y en los resultados del sector. Esta teoría se articula fuertemente con los factores que influyeron en el cambio de la política, primero con el Modelo de la Tradiciones de Bevir que trae consigo la creación de algunas estructuras que luchan por el apoyo y fortalecimiento del sector. La influencia de las tradiciones y la cultura en el proceso de cambio del sector de la Economía Popular y Solidaria, jugaron un papel importante, debido a que a lo largo de la historia los procedimientos y las costumbres estaban plasmadas en su manera de hacer las cosas, y lógicamente en cada uno de sus procesos productivos.

Como se ve a inicios de la adopción de la EPS, existen varias formas de organización que experimentan inestabilidad económica, producto de la crisis y de la presencia de un modelo capitalista, lo que les lleva a trabajar en el marco de sus destrezas y habilidades, asociadas con su herencia histórica y el manejo de sus procesos de producción.

Con el modelo de Marsh y Smith y sus tres relaciones dialécticas, indica como cada acción puede modificar a la estructura y a la agencia, la interacción de los actores en un escenario inicialmente poco organizado existieron algunos factores que modificaron la dinámica y el manejo del sector tanto por las organizaciones nacionales como internacionales; se trataba de darle un nuevo enfoque con una mayor importancia en los

actores que intervenían directamente en la generación de nuevos emprendimientos productivos. La relación que muestra el modelo dialéctico entre la estructura y la red, los resultados y el contexto son elementos determinantes a la hora de tomar decisiones de política, ya que todos funcionan de manera dinámica y responden a diversos cambios propios de las interacciones entre los actores.

El cambio de rol en los actores y las nuevas estructuras de la red, creadas en los últimos años, también han incidido en los resultados de la política, debido a que algunas redes han experimentado un mayor poder de control y decisión, en especial las que están directamente relacionadas con la línea política que manejan el gobierno.

En el marco de la red y el contexto, en el campo de la EPS, el contexto ya no es el mismo sufre la misma variabilidad y dinámica que el cambio de las decisiones e interacción de los actores. El apareamiento de nuevas redes de actores logran cambiar la forma como se venía llevando el sector, en un inicio con agrupaciones comunitarias un tanto informales, para luego dar paso a formas de organización con una mayor organización, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones, micro emprendimientos que mantienen dentro de su política de trabajo los principios de cooperación, solidaridad y comercio justo.

Dentro de los resultados y la red, su tercera relación dialéctica, después del recorrido realizado a todo el proceso de construcción de la política de EPS, y de haber adoptado instrumentos estratégicos de manejo y control del Sistema Económico Popular y Solidario, es importante indicar que existen muchas acciones por realizar para potencializar el sector, como motor de la producción y regenerador de los segmentos vulnerables de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. México: Siglo Veintiuno.
- Bastidas Delgado, O., & Richer, M. (Mayo de 2001). Economía social y economía solidaria. *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, 1(1), 27.
- Bedoya, D. (2012). Procesos para la Cetificación y Obtención del Sello Internacional de Comercio Justo. *Trabajo de Grado para optar el título académico de Magister en Educación y Desarrollo Social*. Quito, Ecuador: Universidad Tecnológica Equinoccial.
- Bevir, M. (2003). Sobre la tradición. *ARETÉ Revista de Filosofía*.
- Coque Martínez, J. (2002). Las cooperativas en América Latina, visión histórica general y comentarios de algunos países tipo. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*(43), 145-172.
- Coraggio, J. (Enero de 2009). Los Caminos de la Economía Social y Solidaria. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 3(33).
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía Urbana La Perspectiva Popular*. Quito: Abya Yala.
- Coraggio, J. L. (1998). El trabajo desde la perspectiva de la Economía Popular. Economía Popular: una nueva perspectiva para el desarrollo local. *Programa de Desarrollo Local, Catillas*. San Miguel, Argentina: Instituto Conurbano-UNGS.
- Coraggio, J. L. (2001). Problematizando la economía solidaria y la globalización alternativa. *Presentación en el II Encuentro Internacional sobre Globalización de la Solidaridad*. Québec.
- Coraggio, J. L. (2002). La economía social como vía para otro desarrollo social. De la emergencia a la estrategia: más allá del “alivio de la pobreza.

- Coraggio, J. L. (2009). *La economía popular solidaria en el Ecuador*. Argentina: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional del General Sarmiento.
- Coraggio, J. L. (2009). Los caminos de la economía social y solidaria. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*.
- Culti, M. N. (2002). El cooperativismo popular en Brasil: importancia y representatividad. *In Anais do Terceiro Congresso Europeo de Latinoamericanistas*. Ámsterdam, Holanda.
- Da Ros, G. (2001). *Realidad y Desafíos de la Economía Solidaria: iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Da Ros, G. (2007). El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas. *CIRIEC-ESPAÑA*, 249-284.
- Espinosa, B. (2009). Comercio justo: traducción y cooperación en Ecuador. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 87-115.
- Espinosa, B. (2012). La economía solidaria y sus múltiples expresiones. *Actuar en Mundos Plurales*, 28.
- Espinosa, B., Esteves, A., & Pronko, M. (2008). *Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina*. Ecuador: FLACSO.
- Evans, M. (1998). *Análisis de las políticas públicas: una perspectiva británica*.
- Forni, F. (2004). *Caminos solidarios de la economía argentina. Redes innovadoras para la integración*. Buenos Aires: Ciccus.
- Fundación Maquita Cushunchic. (s.f.). Recuperado el 02 de Enero de 2014, de <http://www.fundmcch.com.ec/>

- Gaiger, L. I. (1999). *La solidaridad como una alternativa económica para los pobres*. España: CIRIEC.
- García, G. F. (2009). La economía social en las leyes. CIRIEC-España., *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 5-35.
- Guerra, P. (2004). Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones. *Revista OIKOS*(17).
- Icaza, A. M., & Tiriba, L. (2003). *Economía popular. A otra economía*. Porto Alegre: Veraz.
- Instituto Economía Popular y Solidaria - IEPS. (Diciembre de 2013). *Informe de Gestión IEPS*. Recuperado el 24 de Abril de 2014, de <http://www.economiasolidaria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Informe-Gestion-IEPS-2013-f.pdf>
- Instituto Economía Popular y Solidaria - IEPS. (2013). *Resumen Ejecutivo IEPS*. Recuperado el 05 de Febrero de 2014, de <http://www.ieps.gob.ec/web/images/RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>
- León, M. (2009). Cambiar la economía para cambiar la vida. . *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, 2-6.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). *Understanding policy networks: towards a dialectical approach*. USA.: Political studies.
- Martinez., J. C. (2002). Martínez, J. C. (2002). Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo. *Revista de economía pública, social y cooperativa*.(43).

- Mendez, J. L. (2010). La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En L. F. Aguilar, *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Mendiguren, J. C. (s.f.). *¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social y Solidaria? Concepto y nociones afines*.
- Merlinsky, G., & Rofman, A. (2004). *Los programas de promoción de la Economía Social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?* .
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (s.f.). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento*. Recuperado el 05 de Febrero de 2014, de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/biblioteca/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES. (2011). *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. Recuperado el 15 de Mayo de 2013, de <http://www.ieps.gob.ec/web/images/PUBLICACIONES/Agenda.pdf>
- Miño, W. (2013). *Historia del cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Editogran S.A.
- Muñoz Jaramillo, F. (2011). *Diálogo, renovación y unidad de las izquierdas*.
- Palomino, H. (2002). Las experiencias actuales de Autogestión en Argentina. Nueva Sociedad.
- Prebisch, R., & Cabañas, G. (1994). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. . *El trimestre económico.*, 347-431.
- Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. (Noviembre de 2012). *Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*. Recuperado el 04 de Mayo de 2014, de <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2014/07/Ecuador-Economia-y-Finanzas-Populares-y-Solidarias.pdf

Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.

Sarria Icaza, A. (2002). Economía solidaria, prácticas cooperativas y desarrollo local en el sur de Brasil. *CIRIEC- España*, 45.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Recuperado el 03 de Junio de 2014, de <http://www.planificacion.gob.ec/>

Verano Paez, L. (Agosto de 1997). La economía solidaria: una alternativa frente al neoliberalismo. *Paper presentado en el Foro Latinoamericano sobre Economía solidaria, cooperativismo, mutualismo y sindicalismo frente a los retos del siglo XXI*. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Vizcarra, G. (2002). *El Comercio Justo: una alternativa para la agroindustria rural de América Latina*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago, Chile: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

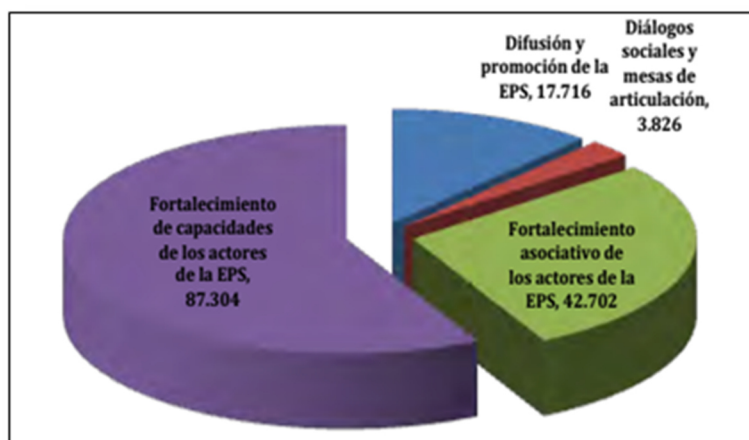
ANEXOS

Anexo 1. Fomento Productivo del Sector Económico Popular y Solidario

DETALLE	NUMERO
Circuitos de servicios implementados (infraestructura y equipamiento).	38
Emprendimientos generados (unipersonales y/o asociativos, incluyen 19.904 CDH).	20.152
Eventos comunicacionales realizados (foros, encuentros, diálogos y seminarios).	47
Iniciativas de trabajo asociativo.	13.206
Articulación a proveedores de servicio de alimentación a los CIBVS a nivel nacional, con generación de 1.622 empleos directos.	784
Formulación de 4 tipos de perfiles de negocio a fin de que estos sean aplicados en la prestación de servicios en el año 2014.	4

Fuente: Instituto de Economía Popular y Solidaria, Dirección de Fomento Productivo

Anexo 2. Capacitaciones a los Actores de la EPS



Fuente: IEPS, Dirección de Fortalecimiento de actores de la EPS

Anexo 3. Organizaciones de Proyectos Exitosos

PROVINCIA	ORGANIZACION	SECTOR
Santa Elena	Asociación Unidos con fe hacia nuevos Horizontes	Productivo, Agropecuario y de Transformación
Imbabura	Unidad Económica Popular de Quiroga	Productivo, Agropecuario y de Transformación
Guayas	Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal "Las Balsas"	Producción Pesquera Y Turismo Comunitario
Manabí	Asociación para el Desarrollo Social "Horno de Pan"	Productivo, Agropecuario y de Transformación
Manabí	Asociación de Artesanas "Choneritas"	Turismo y Comercialización
Manabí	Asociación de Artesanos Miniaturas en Tagua "Artesanías Tropitagua"	Turismo y Comercialización

Fuente: IEPS, Dirección de Fortalecimiento de actores de la EPS