



Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja

Luis Guridi, Maite Fernández-Villa y Yolanda Jubeto (eds.)

políticas públicas
economía solidaria

Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, es una organización que, desde su identidad como instituto universitario y asociación civil, trabaja en la promoción del desarrollo humano, desde sus dimensiones políticas, socioeconómicas, culturales, medioambientales y de género.

La actividad del Instituto Hegoa se desarrolla en el ámbito de la docencia y la investigación, la educación para el desarrollo, la asesoría técnica y la consultoría. Dispone, así mismo, de un centro de documentación especializado en dicha temática, accesible a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La **Fundación Intercooperation América Latina** es una fundación ecuatoriana cuya misión es contribuir en la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente y sostenible a través de experiencias, enfoques y metodologías movilizadoras del conocimiento y la innovación. Ofrece servicios de asistencia técnica especializada y fortalecimiento de capacidades; y promueve programas y proyectos de desarrollo.



Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja

Luis Guridi, Maite Fernández-Villa y Yolanda Jubeto (eds.)

Esta publicación es fruto del programa aprobado por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en su convocatoria 2010, con el título *Propuestas económicas transformadoras en la región andina: vinculaciones entre desarrollo económico local y economía social y solidaria (PGM-2010BA/002)*.



Coordinación: Maite Fernández-Villa (maite_fernandez-villa@ehu.eus)

Editores: Luis Guridi Aldanondo, Maite Fernández-Villa Gutiérrez y Yolanda Jubeto Ruiz

Autoría: Verónica Isabel Andino Maldonado, José Poma Loja, Lorena Salcedo Carrión y Diego Fernando Valencia Vinuesa

Edita:



www.hegoa.ehu.eus

hegoa@ehu.eus

UPV/EHU

Edificio Zubiria Etxea

Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU

Centro Carlos Santamaría

Elhuyar Plaza 2 • 20018 Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 01 74 64

UPV/EHU

Biblioteca del Campus

Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz

Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87

Mayo 2016

Impresión: Ingugom

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Depósito Legal: BI-1525-2017

ISBN: 978-84-89916-84-5

El Instituto Hegoa y la Fundación Intercooperation América Latina no comparten necesariamente las opiniones vertidas por las y los autores, ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivadas 3.0 Unported.

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Índice general

Presentación	5
<i>Luis Guridi Aldanondo</i> Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	
De palabras con poder y acciones con libertad. Análisis de los posibles efectos del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador y propuestas para seguir actuando en libertad	11
<i>Verónica Isabel Andino Maldonado</i>	
Invitación	13
Siglas, acrónimos y fuentes legales	23
Introducción	25
1. Normativa sobre creación, clasificación, funcionamiento, articulación y participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria	32
2. Normativa sobre el fomento y los incentivos para el sector de la economía popular y solidaria	68
3. Aspectos territoriales de la normativa relacionada con la economía solidaria	100
4. Reflexiones finales	114
Notas	119
Bibliografía	144
Diagnóstico de la economía social y solidaria en la provincia de Loja, particularmente en los sectores agropecuario y financiero	147
<i>José Poma Loja y Lorena Salcedo Carrión</i>	
Siglas y acrónimos	156
Introducción	159
1. Contexto local-nacional	165
2. Políticas públicas	200

3. Diagnóstico de la economía social y solidaria	230
4. Demandas de las y los actores de la ESS	291
5. Perspectivas de futuro y recomendaciones de política por ámbitos y actores	300
6. Reflexiones finales	316
Notas	322
Bibliografía	325
Anexos	329
Políticas públicas de fomento, promoción e incentivos <i>Diego Fernando Valencia Vinuesa</i>	337
Siglas y acrónimos	343
Introducción	347
1. Circuitos económicos solidarios	349
2. Compras públicas	375
3. Finanzas populares y solidarias para los circuitos y compras públicas	404
4. Consolidación de las líneas de acción de política pública, instrumentos e intervenciones	416
5. Conclusiones y recomendaciones	434
Notas	439
Bibliografía	449
Agradecimientos	453



Presentación

Luis Guridi Aldanondo

Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

En los últimos años, la economía social y solidaria se ha posicionado tanto en el entorno internacional como en el entorno más próximo y local como una de las alternativas de cambio que aspiran a disputar el espacio a la economía capitalista. Varios son los factores que han contribuido a este posicionamiento. En diferentes países, la academia ha comenzado a dirigir su atención hacia estas formas de economía, visibilizando el aporte diferencial de sus principios, su conexión con otras economías críticas, y los impactos de la economía social y solidaria en el empleo, en la redistribución y la inclusión económica y social, su capacidad de transformación política, así como su resiliencia. Al tiempo, la última crisis económica internacional ha puesto en evidencia al capitalismo neoliberal como generador de desigualdades y exclusión, motivando a sectores sociales hacia la búsqueda de otras formas de organización económica que hagan las “vidas vivibles” (Amaia Pérez Orozco, 2012) y poniendo de relieve prácticas largo tiempo en marcha con buenos resultados, si bien se debaten en un difícil equilibrio entre sus principios y la supervivencia en un contexto hostil. En estos años de trabajo, las redes y movimientos de economía social y solidaria (en adelante ESS) han avanzado en su articulación, en la generación de prácticas colectivas como el mercado social o los circuitos económicos solidarios interculturales, en las alianzas, y en las estrategias de incidencia para abrir espacios de atención a la ESS en las políticas públicas. Todo ello ha colaborado para que también desde la institucionalidad pública comiencen a tenerse en cuenta las demandas de una base social creciente, lo que se ha traducido en legislación, programas y proyectos en este ámbito.

En Ecuador, la Constitución de 2008 aportó un salto cualitativo –que la convierte en referencia internacional– cuando en su artículo 283 estableció que “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”. El amplio refrendo social al texto constitucional en el marco de un profundo proceso de cambio otorga un especial valor a esta opción, que respondía a un deseo expresado por una gran mayoría de la sociedad ecuatoriana. A partir de ahí, en los años siguientes se fortalece un entramado alrededor del concepto de economía social y solidaria que cuenta, entre otras características relevantes, con un marco legal establecido en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria (LOEPS) y otras leyes afines –como la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA)–; una institucionalidad pública de apoyo, con la creación, entre otras instancias, del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS); y una masa crítica de

experiencias de economía comunitaria, economía social y economía solidaria, que reivindican, más allá del fortalecimiento de sus organizaciones o el acceso a factores productivos y mercados, una transición efectiva hacia un sistema económico sustentado en una matriz ética coherente con el horizonte del *Sumak Kawsay*.

En este contexto nos encontramos con un conjunto de experiencias que funcionan fundamentalmente en lo local, de hecho con un fuerte arraigo territorial, mientras las iniciativas de legislación y política pública se deciden en el ámbito nacional, con cierta lejanía de las prácticas reales, lo que tiene también sus consecuencias y afecta a la oportunidad y pertinencia de algunas de las políticas adoptadas, como se verá en el curso de la lectura. Esta brecha entre el ámbito nacional de la legislación y el ámbito local de las prácticas de ESS plantea el reto de la territorialización de las políticas públicas, objetivo del presente trabajo.

A fin de explorar este desafío, se seleccionó un territorio, la provincia de Loja, donde Hegoa y la Fundación Intercooperation América Latina estaban ejecutando el programa de cooperación *Propuestas económicas transformadoras en la región andina: vinculaciones entre desarrollo económico local y economía social y solidaria*, financiado por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, y se llevó a cabo un proceso de investigación orientado a la elaboración y difusión de fundamentos teóricos y prácticos para el diseño de políticas públicas territoriales de economía social y solidaria aplicables en la provincia de Loja. Este libro es fruto de dicho proceso.

Este volumen se estructura en tres capítulos o documentos de investigación. En el primer capítulo, Verónica Andino realiza un análisis crítico del marco legal de la economía popular y solidaria (EPS) en el Ecuador, con objeto de realizar una valoración previa de los posibles impactos del enfoque adoptado en la LOEPS y su Reglamento –principalmente– sobre el sector de intervención. Su análisis se ordena a partir de los siguientes ejes: impactos de la normativa en lo concerniente a la creación, clasificación y funcionamiento de las organizaciones de EPS; potenciales limitaciones a la articulación del sector; efectos en la participación del sector de la EPS en la construcción de las políticas públicas; normativa sobre el fomento e incentivos, limitaciones y potencialidades; y aspectos territoriales de la normativa relacionada con la economía solidaria, con énfasis en las posibilidades abiertas en el marco de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y las oportunidades de incidencia de las y los actores sociales.

Para cada eje, la autora procura desvelar los mensajes implícitos en el marco legal, anticiparse a posibles efectos negativos, identificar el potencial positivo, y apurar

el margen de maniobra de las y los agentes sociales e institucionales de cara a las transformaciones que se requieren para, partiendo del fortalecimiento del sector de la economía social y solidaria, trascender hacia cambios sistémicos. Así, se apuntan propuestas que facilitan una base para promover reformas legales; intervenir en el poder ejecutivo; trabajar con los gobiernos locales; y apuntalar la articulación del sector, los procesos de participación ciudadana o el proceso solidario interno.

En el segundo capítulo, José Poma y Lorena Salcedo nos acercan al territorio de estudio, la provincia de Loja, para realizar un diagnóstico de la economía social y solidaria, centrado fundamentalmente en los sectores agropecuario y financiero, que es donde se concentran las principales experiencias organizativas con arraigo espacial y temporal territorial. Tras un análisis inicial del contexto, se identifican y caracterizan experiencias de políticas públicas, previas a la aprobación de la LOEPS, que han afectado a la trayectoria de la ESS en la provincia de Loja, considerando también su impacto en el empoderamiento económico de las mujeres y extrayendo los aprendizajes que se derivan de cada intervención.

Visto el contexto y los factores que han incidido en su evolución, se elabora un diagnóstico de la economía social y solidaria en Loja –a través de información secundaria y del testimonio de las y los sujetos de la ESS reunidos en grupos focales– en los sectores mencionados, estableciendo la tipología de las organizaciones, el modo en que responden a los principios de la ESS, sus problemas y potencialidades, y las necesidades e intereses de hombres y mujeres que satisfacen. La mirada de género atraviesa todo el diagnóstico, estudiando los límites y oportunidades que han permitido la participación de las mujeres en estos procesos, con atención a la condición y posición de las mismas en las iniciativas estudiadas. El documento finaliza con las demandas de las y los sujetos sociales, susceptibles de constituirse en políticas públicas en función de los roles y competencias de cada agente, con un tratamiento específico para las políticas que podrían promover el reconocimiento de las mujeres y su organización, la mejora de su condición y posición, y el logro de sus intereses estratégicos, en concreto su autonomía económica.

En el tercer capítulo, Diego Valencia profundiza en la propuesta de políticas públicas territoriales de fomento, promoción e incentivos para la ESS en la provincia de Loja, a partir de la priorización de los tres ámbitos con mayor potencial de fortalecimiento del sector en el corto y medio plazo: los circuitos económicos solidarios, las compras públicas solidarias, y las finanzas populares y solidarias. Para cada ámbito, realiza una aproximación conceptual, una referencia al marco legal e institucional, un análisis de situación en la provincia –atendiendo a las cuestiones problematizadas por las y los sujetos de la ESS–, y una incursión en

el potencial y perspectivas de los caminos que pueden abrirse, desde el punto de partida de la práctica realmente existente hasta los objetivos que ya la legalidad actual permitiría alcanzar.

Esto le lleva a plantear propuestas de líneas de acción de política pública territorializada para los circuitos económicos solidarios, las compras públicas solidarias, y las finanzas populares y solidarias. Para cada ámbito se proponen líneas de acción con objetivos, instrumentos de política, y posibles intervenciones que se concretan en planes, proyectos y acciones, cuya viabilidad depende no tanto del margen de maniobra implícito en la normativa o de los recursos existentes, como de la cultura organizacional de la institucionalidad pública y la voluntad política de impulsar los cambios requeridos.

En conjunto, los tres capítulos realizan un recorrido que desde el marco legal estatal avanza hacia el diagnóstico y la propuesta territorial, con una metodología que ha involucrado a las y los sujetos de la ESS mediante entrevistas, grupos focales y seminarios de devolución y contraste. Esperamos con ello contribuir a un debate que, poniendo el énfasis en la participación y articulación de las y los agentes locales, sus saberes y experiencias, facilite la concreción del marco legal nacional en políticas públicas territoriales. Políticas que, expresando en su concepción la voluntad popular de construir un sistema económico social y solidario, afectan las vidas cotidianas de hombres, mujeres, organizaciones, instituciones... Políticas capaces de promover relaciones, cohesión, equidad, solidaridad, en suma: políticas para el buen (con)vivir.



De palabras con poder y acciones con libertad

**Análisis de los posibles efectos del marco legal
en el sector de la economía popular y solidaria
en el Ecuador y propuestas para seguir
actuando en libertad**

Verónica Isabel Andino Maldonado

Invitación

Cierta día el Emperador le dijo a su pájaro favorito encerrado en la jaula de cristal: “¿Qué regalo quieres que te dé en compensación por tu hermoso canto, amigo mío?”. El pájaro contestó: “Dame mi libertad”. El Emperador no le hizo caso y luego de algunos días le dijo: “Viajo a la tierra de donde tú vienes. ¿Qué mensaje quieres que les dé a tus hermanos?”. El pájaro contestó: “Diles que, desde mi jaula de cristal, yo les mando saludos”. Al llegar a la selva, el Emperador vio formarse nubes enteras de pájaros en el cielo y, alzando su voz lo más posible, entregó el mensaje del pájaro tal como este se lo había entregado. Un silencio profundo se hizo en la selva y, de repente, un pájaro igual a su ave preferida cayó muerto a sus pies. Aterrado, el Emperador volvió a su tierra temiendo lo peor. Acercándose a la jaula, le contó al pajarito lo ocurrido y su sorpresa fue inmensa cuando, justo al momento de terminar su relato, el ave dio media vuelta y cayó tendida en el piso de la jaula tal como lo hiciera unos días antes el pájaro de la selva. El Emperador sacó tembloroso al pequeño ser que yacía inerte en sus manos. No había empezado a llorar su muerte cuando el pajarito se sacudió en sus manos y voló al árbol vecino. Antes de partir, el ave dijo al Emperador: “Me voy para siempre, pero te digo que hoy tú y yo hemos aprendido una importante lección: tú has aprendido que el mensajero no siempre sabe el contenido del mensaje que lleva; y yo he aprendido que la libertad es una flor que no se pide, la libertad es una flor que se toma”.

El rey de la India y el pájaro multicolor,
cuento de tradición oral de la India¹

Las leyes conllevan mensajes cuyo sentido más de una vez está oculto por la imprecisión y las múltiples posibles interpretaciones de las palabras con las que se escriben. Este texto es un aporte que pretende ampliar el campo de reflexión tanto de funcionarios, políticos, juristas y otras personas en Ecuador y el mundo ocupadas en la elaboración, implementación y control del cumplimiento de marcos legales referentes a la economía solidaria, como de las organizaciones y actores sociales impelidos a adaptar sus acciones y comportamientos de acuerdo a estas normas. Es una invitación a tomar plena consciencia de algunos de los múltiples efectos que puede tener la aplicación de una norma, bajo diversas posibles interpretaciones, en la consolidación o el debilitamiento de las organizaciones, en las dinámicas de articulación o desarticulación del sector y/o en la capacidad que tenga de sostenerse, manteniendo su especificidad solidaria, en medio de una

economía dominada por un modelo capitalista. Es así también una provocación, que mueva a detenerse un momento a analizar los contenidos del mensaje y, antes de repetirlos textualmente como lo hiciera el Emperador, tratar de dilucidar el o los posibles contenidos profundos que se dibujan y las diversas reacciones que pueden desencadenar.

Las leyes también son como vestidos, trajes en los que se pretende pueda caber el cuerpo social de las múltiples organizaciones y entidades sobre las que se quiere normar. Pueden ser entonces reales corazas que impelen a las organizaciones a recortar, mutilar o deformar sus cuerpos para que puedan conseguir caber en el traje. Sin embargo, ya sabemos que, como dijera el ave del cuento, *“La libertad no es una flor que se pide. La libertad es una flor que se toma”*. Así, este texto es también una invitación a buscar mecanismos para seguir actuando con libertad a pesar de o, a veces, gracias a ciertas interpretaciones de las leyes, evitando sus posibles efectos negativos, pero también aprovechando sus posibles efectos positivos. Para las y los actores que componen el sector de la economía solidaria esto significa atreverse a tomarse las libertades de buscar las zonas grises, de interpretar o precisar conceptos, proponer herramientas, crear marcos institucionales propios, incidir en reformas legales e incluso actuar desde los márgenes que sean necesarios, de tal manera que sus cuerpos puedan continuar desarrollándose desde sus propias lógicas, con toda la flexibilidad y la creatividad sin las cuales el cambio de paradigma que se encarna en una economía solidaria sería imposible. Para las personas que trabajan en las instituciones públicas y que, además de tener el mandato de hacer cumplir una ley, tienen también la sensibilidad para querer genuinamente ver florecer el sector de la economía solidaria, esto significa convertirse un poco en sastres. Individuos valientes dispuestos a hacer, caso por caso, todos los ajustes, los recortes, las omisiones, los cambios en la forma y la paleta de colores para que este traje, diseñado como único, en realidad pueda adaptarse a las diversas organizaciones que puedan/quieran utilizarlo, sin que esto constriña la riqueza única y la particularidad de cada una en el momento presente y sus posibles desarrollos futuros.

Dada la diversidad de organizaciones y de situaciones a las que se aplica un marco legal, he decidido organizar este análisis no tanto como un texto que se lee de principio a fin, sino como una especie de catálogo en el que las y los lectores puedan encontrar frases cortas que indiquen en pocas palabras los efectos de un determinado conjunto de normas en ciertas organizaciones o en ciertos grupos de organizaciones de la economía solidaria. Para cada frase existe una explicación de la normativa, un análisis de los efectos positivos o negativos que puede causar su implementación bajo diversas interpretaciones y, finalmente, una serie de propuestas de acciones que pueden adoptar los diversos actores del sector, o que inciden en el sector, para mitigar los daños o potenciar los beneficios de las

mismas. Las frases están agrupadas en tres grandes ámbitos: 1) creación, clasificación, funcionamiento, articulación y participación; 2) fomento e incentivos; y 3) aspectos territoriales.

Mi sugerencia es que se lea en primer lugar la tabla de contenidos para tener una primera idea de todos los diversos aspectos que se tratan en este análisis y, luego, que se utilice el modo de hipervínculo de la versión digital de este documento dando click en la frase que causa especial interés o asombro para cada lector y así acceder a la información detallada. Por ejemplo, el miembro de una organización pequeña, poco involucrada en aspectos de articulación o de participación ciudadana en las políticas del sector puede concentrar una primera lectura en los aspectos relativos a la creación, clasificación y funcionamiento de las organizaciones. Si no es una organización del sector de la vivienda, quizás quiera omitir la lectura detallada del contenido de las frases que hablan específicamente de los efectos para este tipo de organizaciones. Si es un actor interesado específicamente en los aspectos territoriales de la legislación puede tener interés en ir directamente a la sección que habla de este tema, puesto que desde ahí se le propondrá profundizar en ciertos aspectos del resto del documento que tengan una aplicación específica a lo local.

En las reflexiones finales se hace un breve recuento de los aspectos que pueden ser claves para las organizaciones según su interés sea más el de emprender procesos de incidencia política a nivel del poder legislativo, del ejecutivo, de los gobiernos locales o que estén más bien interesadas en poner sus energías en acciones de articulación del sector o de fortalecimiento interno. Por lo tanto, otra entrada a la lectura puede ser desde el final, mirando los aspectos claves o de interés para la acción de cada organización y navegando en el resto del texto desde ahí.

¡Buena lectura!

Tabla de contenidos

Siglas, acrónimos y fuentes legales	23
Introducción	25
1. Normativa sobre creación, clasificación, funcionamiento, articulación y participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria	32
1.1. Normas de creación, clasificación y funcionamiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria	32
1.1.1. Se complica la gestión administrativa de las organizaciones de la economía popular y solidaria: tienen que llevar una contabilidad, pagar impuesto de la renta sobre las utilidades no reinvertidas y presentar informes de gestión	33
1.1.2. Se obliga a las asociaciones, las cooperativas y las entidades de integración a mantener un capital mínimo en dólares; un bien inmueble en el caso de las cooperativas de vivienda; un fondo social variable que puede ser en especie a las organizaciones del sector comunitario; y nada en el caso de las unidades económicas populares	36
1.1.3. Se obliga a todas las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias a aportar un porcentaje para la constitución del fondo de liquidez y para el seguro de depósitos	38
1.1.4. Se imponen condiciones específicas de organización interna, sistema de gobierno, control interno y representación a las asociaciones, cooperativas y entidades de integración. Se deja total libertad a las organizaciones del sector comunitario, a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro, y a las unidades económicas populares	39
1.1.5. Se restringe la creación de nuevas entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales en los territorios en donde ya existe una entidad con el mismo objetivo y se limita su crecimiento y operación exclusivamente a los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen	43
1.1.6. Limitación a las cooperativas de artesanos/as y a las organizaciones de turismo comunitario de comercializar conjuntamente sus bienes y servicios, y a las organizaciones en general de ofertar servicios de transporte a sus miembros	46

1.1.7.	Se obliga a las cooperativas de vivienda a adjudicar los bienes inmuebles por medio de un sorteo, a hacer que los bienes se constituyan en patrimonio familiar y a limitar su número de socios a la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas	47
1.2.	Normas que limitan la articulación del sector de la economía popular y solidaria	50
1.2.1.	Se prohíbe la creación de cooperativas que realicen actividades en múltiples niveles del proceso económico, obligando a que su objeto social se refiera a una sola actividad económica y a que pertenezca “a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito, y servicios”	50
1.2.2.	Se prohíbe el uso y la gestión de medios de pago complementarios por las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias y, en general, su uso fuera del ámbito geográfico del domicilio de la organización que lo creó	51
1.2.3.	Se genera una división entre organización de integración económica y organizaciones de integración representativa, es decir, política	51
1.2.4.	Se autoriza la creación de uniones únicamente si logran agrupar a por lo menos el 25% de las organizaciones de una misma forma organizativa presentes en el territorio; y la creación de redes únicamente si agrupan a por lo menos veinte organizaciones de por lo menos tres formas organizativas diferentes	53
1.2.5.	Prohibición de crear más de una Federación de cada clase (organismo de representación a nivel nacional)	56
1.3.	Normas que limitan la participación del sector de la economía popular y solidaria en la construcción de políticas públicas	58
1.3.1.	No está contemplada ninguna participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en la toma de decisiones sobre el fondo de liquidez, ni sobre el fondo de seguro de depósitos, a pesar de que estas organizaciones son dueñas de la totalidad de los fondos del primero y de una parte de los fondos del segundo	58
1.3.2.	Se anula la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados participen con voz y voto en las políticas públicas del sector de la economía solidaria, a pesar de que tienen un papel fundamental en el apoyo a este sector	59

1.3.3. La participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en las políticas públicas que les competen está limitada a poder tener acceso a información y a una consulta no vinculante. Tampoco tienen ninguna participación en la elección del Superintendente	60
2. Normativa sobre el fomento y los incentivos para el sector de la economía popular y solidaria	68
2.1. Enfoque general de las políticas de protección y/o fomento de la economía popular y solidaria	68
2.1.1. El énfasis está puesto en proteger formas de economía en pequeña escala y la economía familiar, micro, artesanal y popular más que la economía solidaria por sus valores y principios. La excepción son las acciones de apoyo de los GAD, en donde sí hay una preferencia explícita para la economía social y solidaria	68
2.1.2. Bajo una cierta interpretación, la normativa vigente podría aportar a la construcción de procesos económicos que siguen lógicas no mercantiles (reciprocidad, redistribución, economía doméstica o de autoconsumo)	71
2.1.3. Se impulsará la equidad de género, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental en las prácticas de la economía popular y solidaria	75
2.2. Normativa relativa al acceso a los recursos productivos por parte de las organizaciones de la economía popular y solidaria	77
2.2.1. Se establecen obligaciones e incentivos fiscales para que las organizaciones de la economía popular y solidaria se financien con su propio capital a través de la reinversión de sus utilidades y excedentes y un bajo monto de pago de impuestos	77
2.2.2. Con la creación de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias se pasa de un enfoque de microfinanzas a uno de finanzas solidarias, se generan mecanismos de gestión más solidarios y efectivamente diferenciados del sector financiero privado, y se establecen mecanismos para movilizar nuevos fondos para apoyar al sector financiero popular y solidario	78
2.2.3. Está pendiente la articulación a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias de todos los programas del Estado orientados a incrementar el acceso a los servicios financieros tradicionales y no tradicionales para las	

organizaciones de la economía popular y solidaria, la economía popular y las MIPYME	81
2.2.4. Las políticas de apoyo a las organizaciones de la economía popular y solidaria para que accedan al recurso conocimiento no priorizan ni promueven los conocimientos colectivos, los saberes ancestrales, la participación ni el diálogo de saberes	84
2.2.5. La normativa prevé establecer en todos los niveles del sistema educativo del país formaciones y asignaturas relacionadas con la economía popular y solidaria pero no asigna recursos específicos para este fin	87
2.3. Normativa relacionada con facilidades para la comercialización y el fomento del consumo solidario	89
2.3.1. La normativa prevé el diseño de políticas comerciales particularmente al servicio del desarrollo de los actores de la economía popular y solidaria. Esto requiere un diseño de políticas que busquen limitar el impacto negativo en las esferas no mercantiles y proteger la soberanía alimentaria	89
2.3.2. Los gobiernos autónomos descentralizados tienen el mandato de facilitar a las organizaciones de la economía solidaria el acceso a espacios para la comercialización de sus bienes y servicios	90
2.3.3. Se autoriza la delegación de la provisión de bienes y servicios públicos en las organizaciones de la economía social y solidaria. Los GAD tienen que dar prioridad a este sector en el proceso de delegación. Los servicios de agua y riego pueden ser delegados exclusivamente en las organizaciones del sector comunitario	91
2.3.4. Se hace obligatorio implementar procedimientos y márgenes de preferencia para el sector de la economía popular y solidaria, pero no se establece diferencia entre los procedimientos de compras inclusivas orientados a las MIPYME y aquellos orientados al sector popular y solidario	93
2.3.5. Se promueve el consumo solidario pero no se asignan fondos para ello	96
3. Aspectos territoriales de la normativa relacionada con la economía solidaria	100
3.1. Competencias y posibilidades de acción de los gobiernos autónomos descentralizados en relación con la economía solidaria	100

3.2. La economía solidaria en la planificación de Loja	105
3.3. Espacios de participación ciudadana a nivel local y oportunidades de incidencia para transformar la economía	111
4. Reflexiones finales	114
Notas	119
Bibliografía	144

Índice de cuadros

Cuadro 1. Casos ilustrativos de las limitaciones e incentivos perversos que genera la legislación sobre los organismos de integración representativa de las organizaciones de la economía popular y solidaria	55
Cuadro 2. Principales riesgos o problemas de la normativa de economía popular y solidaria	64
Cuadro 3. Principales oportunidades y riesgos de la normativa de economía popular y solidaria en lo relativo al fomento e incentivos	97
Cuadro 4. Áreas de acción a nivel territorial claves para el sector de la economía solidaria	102

Siglas, acrónimos y fuentes legales

Art.	Artículo (de la Ley)
Arts.	Artículos (de la Ley)
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
CORPEI	Corporación de Promoción de Exportaciones e Importaciones
CRE	Constitución de la República del Ecuador
Disp. Gral.	Disposición General
Disp. Ref.	Disposición Reformatoria
Disp. Trans.	Disposición Transitoria
EPS	Economía Popular y Solidaria
FPS	Finanzas Populares y Solidarias
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública
INFA	Instituto de la Niñez y la Familia
LDA	Ley de Defensa del Artesano
LOdEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas
LOEPS	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
LOIPPIE	Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana

LORCPM	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado
LORSA	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria
LORTI	Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LOTTTSV	Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
LRyTV	Ley de Radiodifusión y Televisión
LT	Ley de Turismo
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
MCPEC	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RCOPCI	Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo de la inversión y los mecanismos e instrumentos de fomento productivo establecidos en el COPCI
RGLDA	Reglamento General a la Ley de Defensa del Artesano
RGLOEPS	Reglamento General a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
RGLORTI	Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
TULP	Texto Unificado de Legislación Pesquera
UEP	Unidad Económica Popular
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria

Introducción

La sociedad ecuatoriana ha dado un paso importante en la dirección hacia un cambio de paradigma que oriente su destino colectivo al optar en su Constitución por encaminarse hacia la práctica plena del *Sumak Kawsay*. En coherencia con esta opción, establece un cambio en su sistema económico pasando de un sistema económico social de mercado (Constitución de la República de 1998) a estipular que el “sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” (Art. 283 CRE)².

Es en este contexto en el que se establece la necesidad para todos los actores de la sociedad, incluido el sector público, de emprender un camino que permita ir construyendo este sistema, desde la comprensión de lo que significa una vida en armonía, y unas relaciones dinámicas y equilibradas entre sociedad, Estado y mercado, así como el significado que tiene para una sociedad el orientarse por el objetivo de la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibilitan el buen vivir. El punto de partida de esta construcción requiere un profundo reconocimiento de que, al menos desde hace varias décadas –si no siglos–, tanto el Estado como el sector de la economía capitalista NO han andado por ese camino y que, por lo tanto, las instituciones, estructuras de pensamiento y formas corrientes de hacer las cosas no reflejan este objetivo sino todo lo contrario; tienden a estar permeadas por un modo de entender el ser humano y el objetivo de la vida en sociedad que fue impuesto por el capitalismo.

La Constitución deja también iniciada esta senda al reconocer que el sistema capitalista no es el único modo de relaciones económicas presente en nuestra sociedad. Se reconoce que la economía ecuatoriana está integrada por formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, así como la existencia y el valor de diversas formas de trabajo, incluido el trabajo de autosustento y de cuidado humano (Art. 333), de propiedad (incluida la propiedad comunitaria), y de formas de intercambio (incluidas aquellas que no siguen la lógica del mercado). De esta manera, como lo indica Razeto (1984), deja abierto el camino para “construir una macroeconomía comprensiva de la pluralidad, cuya coherencia no resulte de la absolutización de un enfoque unilateral, sino del reconocimiento de la diversidad y del pluralismo de las expresiones reales que forman parte de los mercados determinados”. En este sentido también ha ido evolucionando el Plan Nacional del Buen Vivir, que en su primera versión (2007-2009) hablaba de la iniciativa privada como motor de la economía y en su versión siguiente (2010-2013) reconoce las potencialidades de las diversas formas de

organización de la producción para impulsar la economía (Art. 319 CRE)³. Además, se sustituye el concepto del derecho a la libre empresa por “el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o asociada, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental” (Art. 66 num. 15).

Con la inclusión en la actual Constitución del paradigma del *Sumak Kawsay* como el ideal a alcanzar, así como el objetivo de adoptar un régimen económico solidario (Art. 283), a partir de la aprobación en consulta popular de esta Constitución se inicia un proceso de disputa del sentido que tiene y la forma en la que se concreta este proceso de cambio. En efecto, después de siglos de dominación capitalista y pese a los avances logrados por un rico proceso de construcción de una cultura política otra, las y los actores políticos y el funcionariado público aún están fuertemente impregnados de los valores y prácticas excluyentes, individualistas, patriarcales y competitivos del viejo paradigma. Dentro del mismo gobierno de Rafael Correa se hicieron evidentes las contradicciones.

Por un lado, siguiendo los lineamientos de la Constitución (Art. 3,5 y 280), la SENPLADES impulsó la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 en el que se planteaban “nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos” (Pág. 9). El Plan asignaba además un objetivo específico de “Establecer un sistema económico de economía social y solidaria” (Objetivo 11); uno de “Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad” (Objetivo 8) y uno de “Garantizar el acceso a la participación pública y política” (Objetivo 10). El concepto de Buen Vivir, así como el de economía popular y solidaria, se ha convertido en un lenguaje oficial presente en gran parte de los planes estratégicos y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de todos los planes sectoriales. Por otro lado, el gobierno financia la supuesta transición hacia el *Sumak Kawsay* con políticas extractivistas agresivas y crecientes de petróleo, minería y biocombustibles –acusando a los movimientos de oposición como “ecologistas infantiles” e incluso reprimiendo con violencia las manifestaciones– y se resiste a aplicar políticas redistributivas que devuelvan el control de los bienes naturales básicos como el agua, la tierra y las semillas al Estado o a las organizaciones de la sociedad civil que puedan garantizar que su uso no atente contra la armonía entre todos los seres vivos y no vivos.

Estas contradicciones han sido justificadas como un proceso natural en la fase de “transición” hacia una sociedad orientada por el *Sumak Kawsay*. Sin embargo, es evidente que es muy difícil avanzar hacia un modelo post-extractivista en el largo plazo, profundizando y diversificando en el corto plazo las estrategias extractivistas

del país. Así, durante su mandato, el presidente de la República Ec. Rafael Correa concretó un distanciamiento claro con los modelos de desarrollo basados en la dependencia de los países del sur frente a los países del norte, incrementó en casi el 200% el porcentaje del presupuesto destinado a la inversión social entre el 2006 y el 2012 y dio un fuerte impulso a los sectores estratégicos (principalmente proyectos hidroeléctricos), pero no se cuestionó la descolonización del modelo económico basado en el concepto de progreso y depredación de la naturaleza. En este sentido, no hubo cambios mayores en la concentración de la riqueza ni de los medios de producción, ni cambios significativos en el aparato productivo. Incluso hay fuertes críticas que indican que el modelo económico del régimen de Rafael Correa incrementó la concentración de riqueza y contribuyó a que los principales grupos de poder económico tuvieran ganancias aún más importantes que las que tuvieron en gobiernos anteriores (Ramón, 2012).

Aunque las acciones del presidente Correa en relación con la recuperación del control de los recursos estratégicos, la inversión en el terreno social y la renegociación con otros países y empresas transnacionales en condiciones más soberanas han sido reconocidas como avances, este régimen fue fuertemente criticado por adoptar la forma de un Estado centralizador y planificador que dejaba poco espacio para la participación ciudadana y la interculturalidad. Así, los procesos de participación ciudadana a nivel local, que marcaron un hito en la década anterior, prácticamente desaparecieron. Aunque esto puede atribuirse en parte al incremento de la confianza de la ciudadanía en el gobierno nacional con relación a los gobiernos locales, en gran parte estuvo fuertemente influenciado por un discurso del presidente abiertamente crítico a la participación de las organizaciones sociales en los asuntos públicos, acusando estas prácticas de “corporativismo” y a sus líderes de ser oportunistas y clientelares. Ese discurso se acompañó de un veto presidencial a todos los intentos del poder legislativo por implementar aunque fueran mínimos mecanismos de participación en la construcción de las leyes. De igual manera, los movimientos sociales sintieron que su participación en otros espacios abiertos por diversas instancias del Ejecutivo supuestamente para propiciar la participación en el diseño de la política pública (por ejemplo, Consejos Consultivos o de veeduría ciudadana abiertos en el MAGAP y el MIES, espacios de rendición de cuentas de las agendas de diversos ministerios, talleres de participación ciudadana para la construcción de planes y agendas desde la SENPLADES y otros ministerios), en realidad eran espacios de validación de una propuesta gubernamental ya elaborada o en que los aportes de la sociedad civil quedaban en letra muerta una vez que el presidente daba sus órdenes sobre el tratamiento que debía darse a un determinado tema. En este sentido, los procesos de “consulta” ciudadana en relación con la propuesta de Ley de Economía Popular y Solidaria, con la construcción de la *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*, y en general con

las políticas públicas para la economía solidaria organizados en el Consejo Consultivo del MIES y en los llamados “diálogos provinciales por la economía solidaria”, fueron percibidos por muchos actores del sector como espacios de validación de propuestas ya construidas en las que no había mecanismos que permitieran una participación de calidad, ni se consideraban con seriedad las objeciones y propuestas de las personas participantes. Esto hizo que muchos actores claves decidieran no participar o limitar al mínimo su participación. Finalmente, la participación ciudadana se deterioró mucho con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, que redujo la participación a un mecanismo “institucionalizado” en el que los representantes de la sociedad civil no son electos por las organizaciones que representan a los diversos grupos afectados por las políticas públicas, sino seleccionados en base a los méritos individuales, representados en la carpeta de antecedentes profesionales y el puntaje de un examen de conocimientos.

Las políticas públicas tampoco reflejaron ningún interés por profundizar en la construcción del país plurinacional e intercultural. No hubo una política de diálogo de saberes. Se retrasó la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad que debían transversalizar las políticas interculturales en las políticas nacionales “de manera que ni los indios, ni los afros, ni los montubios, tampoco los sectores considerados vulnerables (mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, y migrantes) están participando en la generación, rectoría y control de las políticas gubernamentales que inciden en sus poblaciones” (Ramón, 2014).

Específicamente en lo relativo a las políticas públicas relacionadas con la economía popular y solidaria, estas se inician a los pocos meses de posicionado el gobierno de Rafael Correa con el anuncio de la creación de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria como parte del Ministerio de Economía y Finanzas. En el 2008, esta Subsecretaría es trasladada al Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (reemplazando a la Subsecretaría de Desarrollo Rural) y en abril del 2009 se crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS, cuya responsabilidad es la de ejecutar, proponer y promover el sector mediante: 1) la formulación de políticas nacionales; 2) la vinculación de planes y programas gubernamentales, estimulando la cooperación entre instituciones del Estado y a todo nivel de la sociedad civil organizada; 3) organizar, implementar y/o financiar la organización y ejecución de proyectos y el desarrollo organizacional de las y los actores del sector; 4) apoyar el funcionamiento de la economía solidaria en los mercados, propiciando relaciones directas entre personas productoras y consumidoras; y 5) promover la realización de estudios e investigaciones, un sistema de información sobre la Economía Popular y Solidaria y un Registro Nacional de las entidades que lo conforman.

A nivel ministerial, el MIES aprueba en el 2010 la *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. Otros ministerios sectoriales, coordinados por un ministerio coordinador, han definido agendas intersectoriales en las que se menciona a este sector (*Agenda Social 2012-2013*; *Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013*). Algunos de los principales programas ministeriales que apuntan o incluyen a la economía popular y solidaria han sido:

- MIES / Programa Aliméntate Ecuador / Nutriendo el desarrollo: Compra de alimentos a organizaciones de productores para los programas públicos de alimentación.
- MIES / Programa de Desarrollo Rural Territorial – PRODER: Promoción del desarrollo rural territorial.
- MIES / Programa Hilando el Desarrollo: Compra de uniformes escolares a mujeres artesanas.
- MIES / Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS: Banca de segundo piso y fortalecimiento de capacidades para el sector financiero popular y solidario.
- MIES / Programa de Protección Social – PPS: Créditos de apoyo al emprendimiento solidario de mujeres (transferencia anticipada del bono de desarrollo humano).
- MAGAP / Plan Tierras: Redistribución de tierras estatales a organizaciones de familias con poca o sin tierra, acompañada de asistencia técnica, riego, créditos y apoyo a la comercialización.
- MAGAP / Circuitos Alternativos de Comercialización – CIALCO: Fortalecimiento de circuitos de relación directa entre productores y consumidores (ferias, canastas, tiendas comunitarias, etc.).
- MIPRO / CORPEI: Fomento y diversificación de las exportaciones de organizaciones y empresas de productos de comercio justo y/u orgánicos.

En estos últimos años se han aprobado también un conjunto de marcos normativos que hacen mención a la economía solidaria tales como la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, la Ley de Compras Públicas, el Código de la Producción y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización – COOTAD, así como reformas a la Ley Orgánica de Régimen Tributario. En abril de 2011 se aprobó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que regula las actividades de las organizaciones y agentes que conforman el sector. Conforme señala la Ley, en el 2012 se aprueba el Reglamento de la misma; se crea la Superintendencia

de Economía Popular y Solidaria; y el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria – PNFPEES se transforma en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS.

Cabe notar que tanto la legislación como los programas públicos que se refieren a la economía carecen de unidad y coherencia en términos de la conceptualización de una estrategia que permitiera avanzar hacia un régimen económico social y solidario. Por un lado se adopta el modelo de “negocios inclusivos” –promovido en el Ecuador por el Servicio Holandés de Cooperación (SNV), que opera con fondos provenientes del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (WBCS⁴)– cuyo fin es la articulación de las y los productores campesinos y los emprendimientos populares con grandes empresas (por ejemplo, PRONACA, Nestlé, Grupo Noboa, etc.) con valores muy alejados de la economía solidaria. Esta apuesta por “anclar” a los pequeños productores en negocios con grandes empresas, que tradicionalmente los han explotado a través de condiciones de precios y contratos muy desfavorables, fue fuertemente criticada por un importante sector de movimientos sociales, las ONG y la cooperación internacional. Muchos actores lo han visto como una estrategia que permite funcionalizar para el gran capital formas de empresas familiares, trabajos a domicilio, servicios en las calles, agricultura por contrato, etc., denominándolas “iniciativas de economía popular y solidaria” para que se pueda justificar la prevaricación, subcontratación y la multiplicación de formas inorgánicas de trabajo. Esta perspectiva coincide con la crítica realizada por Coraggio (2007a) a “las ‘ondas’ de la política social marcada por las asesorías de los organismos internacionales, que impulsan opciones de autoayuda productiva, microcrédito, valorización de activos de los pobres, políticas que aspiran a ‘incluir’ a los exitosos en el mismo sistema individualista de mercado que los expulsó o nunca los integró”. Por otro lado, incluye programas como el de compras públicas inclusivas, que explícitamente busca hacer del Estado un demandante importante de los productos de la economía popular, de tal manera que los pequeños productores no tengan que necesariamente depender de la demanda de las grandes empresas que siempre los explotaron y se busca poner en marcha una institucionalidad específica capaz de adecuar las condiciones de compra a las capacidades y necesidades específicas de los actores de este sector –Ferias Inclusivas– y la articulación con programas públicos de acceso al financiamiento y a la capacitación que permitan mejorar la oferta proveniente del mismo.

Esta falta de coherencia, así como las dificultades de implementación de varias políticas públicas orientadas hacia este sector, pueden tener sus orígenes en una tradición de la burocracia y de la política ecuatoriana que carece de la humildad necesaria para reconocer que las respuestas que buscamos para comprender la forma renovada con la que queremos orientar nuestra sociedad no se encuentran

en los grandes libros ni en las prácticas de las grandes corporaciones, las personas pudientes o los grandes académicos graduados en el extranjero que fueron los íconos del éxito en las sociedades de corte capitalista. Estas respuestas se encuentran, como diría Boaventura de Sousa (2002), en los márgenes, en las prácticas de aquellos pueblos indígenas, de aquellas comunidades de soñadores, de aquellos hombres y mujeres locos, que decidieron que había otra forma de vivir, más en concordancia con sus valores solidarios, muchas veces al margen del sistema capitalista imperante. Dentro de este grupo se encuentran muchas de las prácticas de economía popular y solidaria.

Permitir, potenciar y sacar lecciones de sus formas de funcionamiento es una de las tareas más importantes para la progresiva transformación hacia un sistema económico social y solidario. Esta es la premisa de la que parte este trabajo y desde la cual procuramos hacer un análisis de las reformas legislativas que competen al sector de la economía popular y solidaria para comprender en qué medida posibilitan, potencian y permiten profundizar el carácter emancipador de sus prácticas o por el contrario las limitan, uniformizan, reducen su viabilidad y/o desnaturalizan su sentido solidario original.

Antes de iniciar este análisis, me gustaría dejar claro que la estrategia de potenciar el sector de la economía solidaria no es sino uno de los caminos por el que se puede ir avanzando hacia la transformación de nuestro sistema económico y más en general del paradigma que nos orienta como sociedad. Estoy convencida de que sin el reconocimiento y escucha genuina de las prácticas y formas de concebir el mundo de nuestros pueblos y nacionalidades indígenas ni la transformación progresiva de la acción del Estado en todos sus ámbitos, en concordancia con el paradigma del *Sumak Kawsay*⁵, cualquier esfuerzo dedicado a la economía popular y solidaria será en vano.

1. Normativa sobre creación, clasificación, funcionamiento, articulación y participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria

1.1. Normas de creación, clasificación y funcionamiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria

Uno de los puntos críticos de las políticas públicas de apoyo al sector de la economía popular y solidaria está en la identificación de los actores que lo representan desde la perspectiva del Estado. Este punto es delicado, considerando que usualmente este sector está compuesto de una multitud de organizaciones con formas de funcionamiento, estructuras y procesos muy diferentes los unos de los otros. Esto entra en tensión con los requisitos burocráticos que tienden a seguir las instituciones públicas para la asignación de los beneficios de sus políticas públicas (fácil identificación, clasificación en categorías estáticas, etc.). Además, luego de décadas de intento de homogeneización del pensamiento liberal capitalista, está claro que para la mayoría de las personas que no han tenido una vivencia profunda en el sector de la economía solidaria, sus referentes de buena organización son aquellos que generan eficiencia (tiempo/costo) en la toma de decisiones, que pueden controlarse fácilmente y que generan productos visibles en un corto plazo, es decir, referentes de organizaciones de corte capitalista.

Así, en el esfuerzo de clasificación hay un riesgo latente de generar incentivos perversos que hacen que las prácticas económicas solidarias tiendan hacia la homogeneización y adopción de formas propias del capitalismo (monetización, gestión interna centralizada y basada en el control y la sanción, etc.), en vez de permitir que mantengan algunas de sus características más valiosas: la flexibilidad y creatividad en sus formas organizativas, que les han permitido funcionar en contextos y condiciones muy diversas (y muchas veces adversas). En algunos casos, estas acciones pueden constituirse en verdaderas barreras de entrada al sector.

En otros casos, las restricciones impuestas al funcionamiento pueden hacer que este sector se encuentre en una situación más desfavorable para ofrecer bienes y servicios a sus miembros y al resto de la sociedad que las organizaciones del sector privado que brindan servicios similares.

A continuación analizaré algunas de las exigencias que prevé la legislación sobre economía popular y solidaria –cuyo incumplimiento, recordemos, puede resultar en el impedimento de que una organización de economía solidaria pueda ejercer sus actividades (Disp. Trans. Primera LOEPS)– y sus posibles consecuencias en

términos de homogeneizar, desnaturalizar, rigidizar o impedir la organización interna de las organizaciones de economía solidaria o del sector.

1.1.1. Se complica la gestión administrativa de las organizaciones de la economía popular y solidaria: tienen que llevar una contabilidad, pagar impuesto de la renta sobre las utilidades no reinvertidas y presentar informes de gestión

Antes de la aprobación de esta legislación muchas de las organizaciones de la economía solidaria, y la gran mayoría de las unidades económicas populares, funcionaban como personas naturales que ejercían actividades económicas con bajos niveles de ingresos y de capital, y por lo tanto estaban exentas de la obligación de llevar contabilidad, pudiendo operar únicamente con una cuenta de ingresos y egresos (Art. 19 LORTI)⁶. Con la aprobación de la LOEPS (Art. 13; Disp. Trans. Novena LOEPS; Art 167 LOEPS)⁷, todas estas organizaciones estarán obligadas a llevar contabilidad y a presentar un informe de gestión al gobierno con un balance social (Disp. Gral. Segunda LOEPS)⁸.

Es muy probable que esta facilidad que prevé la LORTI esté justificada por el hecho de que se considera que los emprendimientos económicos con un bajo nivel de ingresos y de capital generan utilidades nulas o casi nulas, puesto que los ingresos logran apenas cubrir los costos directos de los mismos, una vez que se ha incluido el costo del esfuerzo movilizado por las personas que hacen posible el emprendimiento, así como otros costos indirectos. Generalmente las organizaciones no calculan estos costos sino que, una vez recibidos los ingresos, definen mecanismos para la repartición de los mismos acordes con sus criterios de solidaridad, reciprocidad, redistribución y otros. Al obligarles a llevar contabilidad y a hacer un cálculo de utilidades, la legislación obliga a las organizaciones del sector popular y solidario a identificar todos estos costos y a ponerles un valor monetario, que en muchos casos es muy difícil de estimar.

Por ejemplo, sería inadecuado querer expresar el esfuerzo realizado por los miembros de la organización en un cálculo de salarios como es habitual en el sector privado capitalista. En efecto, la escala salarial fijada en el mercado de trabajo capitalista situaría a la mayoría de los miembros de estas organizaciones en la categoría de “mano de obra no calificada” si es que no alcanzan el tercer nivel de instrucción formal, subvalorando su aporte en términos de saberes no formales, su compromiso, su experiencia, su aporte a la innovación, entre otros. Por otro lado, es habitual que en la cuenta de salarios se incluya únicamente una remuneración a las personas de acuerdo a las horas trabajadas para la producción del bien o servicio que permitió generar los ingresos. En cambio, una compensación solidaria puede incluir una valoración para recompensar el

esfuerzo de las personas mayores que por años trabajaron para que se levante la organización, el de las personas cuya sabiduría permite mantener la cohesión interna, la mística o la espiritualidad del grupo, el de las personas que se encargan del mantenimiento de la vida (producción de alimento, crianza, cuidado de otros y del hogar, etc.), entre otros. Así, en una empresa privada si una persona deja de trabajar un mes porque tiene sus hijos enfermos, inmediatamente deja de percibir su sueldo. En una organización solidaria, es posible que siga percibiendo solidariamente los ingresos que le corresponden por su trabajo comprometido en la organización en los meses pasados. Es importante notar que esta forma particular de contabilizar el esfuerzo (por ejemplo en el caso del aporte a las personas adultas mayores) podría incluso verse prohibida por la Ley, de acuerdo a como se interprete el artículo 168 literal a de la LOEPS⁹ que prohíbe “conceder preferencias o privilegios a los integrantes de la organización en particular, ni aun a título de fundadores o directivos”.

Por otro lado, las organizaciones populares y solidarias incurren habitualmente en costos indirectos relacionados con sus procesos organizativos internos, con el mantenimiento de relaciones de reciprocidad con otras personas y organizaciones en el territorio, con los procesos de articulación entre organizaciones afines en otros niveles territoriales y con procesos de participación ciudadana que son muy importantes para incrementar su viabilidad así como su aporte para la transformación gradual del sistema capitalista imperante. El costo de estos procesos hasta hoy no se ha calculado y es efectivamente muy difícil de estimar.

Posibles efectos negativos

La obligación de llevar contabilidad y de registrar TODOS los costos (incluida la remuneración por el esfuerzo y los costos indirectos) para hacer un cálculo apropiado de las utilidades debe tomarse muy en serio por las organizaciones de la economía popular y solidaria. Si no lo hacen así, por ejemplo olvidando registrar los costos del esfuerzo de todas las personas involucradas u omitiendo el registro de todos los costos indirectos (por citar algunos errores frecuentes), el resultado será que las utilidades y excedentes aparecerán mucho más altas de lo que son en realidad. Esto es problemático por un lado porque, en el caso de las cooperativas, las utilidades y excedentes no pueden ser repartidas de forma discrecional entre los miembros, ya que tienen una obligación de reinvertir mínimo el 50% de las mismas como parte del fondo irrepatriable de reserva legal (Art. 50 LOEPS)¹⁰. Por otro lado, para todas las organizaciones de la economía popular y solidaria, la repartición de utilidades entre sus miembros implica que deben pagar el impuesto sobre la renta.

Mucho más grave aún es el hecho de que la obligatoriedad de la Ley de llevar contabilidad complica sobremanera la toma de decisiones de los miembros de la

organización sobre la parte que le corresponde a cada persona por su esfuerzo, porque esta decisión pasa a depender de un difícil análisis de costos y ya no de una fórmula decidida participativamente para repartirse los ingresos (no las utilidades)¹¹.

Finalmente, las obligaciones de tener vida jurídica (constituirse en sociedad de hecho para las unidades económicas populares), de llevar una contabilidad y de elaborar informes de gestión que incluyan el balance social representan costos fijos y una inversión de tiempo que pueden ser importantes para las organizaciones más pequeñas de la economía popular y solidaria y pueden constituirse en una barrera de entrada al sector. Todo esto puede generar incentivos para que los actores de la economía popular y solidaria no tengan un interés en articularse formalmente y prefieran presentarse como personas naturales (o sea, trabajadores autónomos), puesto que estas no tienen que cumplir con ninguno de estos requisitos.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Se podría proponer la creación de un fondo no reembolsable, que permita a las organizaciones y UEP que estén adquiriendo por primera vez vida jurídica o constituyéndose en sociedad de hecho cubrir los costos de su regularización. Además deberían poder acceder a los incentivos que prevé el Código de la Producción para los nuevos emprendimientos.
- Una reforma al Art. 19 LORTI podría extender las facilidades contables no sólo a las personas naturales que realicen actividades empresariales sino también a las organizaciones de la economía solidaria y a las unidades económicas populares que operen con un capital o ingresos inferiores a los previstos.
- El catálogo único de cuentas emitido por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria debe poner exigencias diferenciadas de acuerdo con las necesidades contables de las diferentes formas de expresión de la economía popular y solidaria. En el caso del sistema financiero social y solidario, seguramente los requisitos contables sean mucho más complejos y, por ello, hay que tener cuidado de no imponer estos mismos requisitos a todos los actores. Por ejemplo, para algunas UEP y organizaciones solidarias sería recomendable que los requisitos contables fueran de aplicación muy sencilla (similar a una cuenta de ingresos y egresos).
- En el caso de las cooperativas y de los organismos de integración, la contabilidad debe permitir una distinción clara entre utilidades y excedentes, de tal manera que se pueda dar la aplicación de las exoneraciones del pago al

impuesto sobre la renta a la porción que corresponde a los excedentes. En el caso de las organizaciones de la economía solidaria, debería contemplar cuentas especiales o mecanismos sencillos para contabilizar las operaciones realizadas por medio de trueque, moneda social u otras formas de intercambio no monetario o que no siguen una lógica de mercado (reciprocidad, redistribución, economía doméstica, etc.).

- El catálogo único de cuentas debe permitir registrar los costos por el esfuerzo realizado en el proceso económico, diferenciando cuentas de pago de salarios o remuneración de mano de obra.
- El catálogo único de cuentas debe permitir registrar costos indirectos para el esfuerzo asociativo en el que se reconozca el esfuerzo pasado, las provisiones solidarias en caso de accidentes, etc.
- Los formatos de informes de gestión y balance social exigidos deben ser diferenciados para los diferentes tipos de organizaciones y sus tamaños. Incluso debería haber cierto tipo de organizaciones para las que este requisito fuera anulado o que se deje libertad a las organizaciones para hacerlo de la manera que mejor refleje sus prácticas internas y facilite el proceso de rendición de cuentas tanto interno como externo.

1.1.2. Se obliga a las asociaciones, las cooperativas y las entidades de integración a mantener un capital mínimo en dólares; un bien inmueble en el caso de las cooperativas de vivienda; un fondo social variable que puede ser en especie a las organizaciones del sector comunitario; y nada en el caso de las unidades económicas populares

Este requisito obliga a todas las organizaciones, excepto las comunitarias, a mantener un nivel mínimo de monetización en su forma de funcionamiento, ya que deben mantener un capital mínimo en dólares (Art. 167 lit. b LOEPS)¹². Este fondo tiene que estar depositado en una cuenta, preferentemente de una cooperativa de ahorro y crédito (Art. 6 num. 6 RGLOEPS)¹³. No se especifica que el depósito pueda ser realizado en una entidad asociativa o solidaria, caja o banco comunal del sector financiero social y solidario que no sea una cooperativa y, por lo tanto, imposibilita que así sea.

Así, asimila las organizaciones de la economía solidaria con otras formas de organización económica a las que se les exige este tipo de cuenta de capital de inicio, como las compañías (400 dólares para las compañías limitadas, 800 dólares para las anónimas) o las organizaciones civiles (400 dólares para las organizaciones de primer grado).

En el caso de las asociaciones, el monto debe ser fijado por el Superintendente. En el caso de las cooperativas, fija este monto a cuatro salarios básicos unificados, es decir aproximadamente 1168 dólares (Art. 7 num. 5 RGLOEPS)¹⁴.

Notemos que para la constitución de una cooperativa se requiere aportar un valor superior en un 190% al valor que se requiere aportar para la constitución de una compañía limitada o para la de una organización civil. Además, estas organizaciones están obligadas a incrementar este fondo cada año con al menos el 50% de sus utilidades y el 50% de sus excedentes (Art. 50 LOEPS)¹⁵.

El requisito para las cooperativas de vivienda de contar con un inmueble catastrado en la Municipalidad (Disp. Esp. Art. 8o RGLOEPS)¹⁶ respectiva es incoherente con el objeto para el que son creadas estas cooperativas que es precisamente el de adquirir bienes inmuebles (Art. 26 LOEPS)¹⁷. En otras palabras, este requisito les impone que cumplan su objetivo antes de haberse siquiera conformado!

A las organizaciones del sector comunitario se les exige tener un fondo variable, del cual no se estipula la cuantía, y pueden realizar sus aportes en “numerario, trabajo o bienes, debidamente valuados por su máximo órgano de gobierno. También formarán parte del fondo social, las donaciones, aportes o contribuciones no reembolsables y legados que recibieren estas organizaciones” (Art. 17 LOEPS)¹⁸.

No se exige ningún fondo de arranque para las unidades económicas populares.

Posibles efectos negativos

Esto puede entrar en contradicción con organizaciones que basen todas sus acciones en el trueque o que se organicen para generar ahorros en el consumo o ingresos para sus miembros que al inicio pueden ser difíciles de conseguir y más aún si parte de ese ahorro o ingreso tiene que dedicarse a un capital que no sea invertido. Por lo tanto, este requisito se podría constituir en una traba o incluso un desincentivo para la formación de organizaciones solidarias tipo asociaciones o cooperativas, sobre todo tomando en cuenta que este NO es un requisito para las sociedades de hecho (unidades económicas populares).

El requisito de entrada para las cooperativas de vivienda es, indudablemente, un desincentivo para que las organizaciones con este objeto se constituyan en cooperativas. En su lugar, podrían funcionar como sociedades de hecho o como organizaciones del sector comunitario y no tendrían que cumplir con este requisito. En el caso de las organizaciones que se constituyan efectivamente como cooperativas de vivienda, este requisito hace que la adquisición del inmueble con

el que se constituye al inicio no se realiza necesariamente dentro del marco de los principios cooperativos y, por lo tanto, puede viciar el proceso cooperativo desde su arranque.

Se discrimina a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales como posibles receptoras de este capital inicial de las asociaciones que estén fuertemente vinculadas con ellas. Así se privilegia a las cooperativas de ahorro y crédito frente a esta otra forma de organización del sector financiero popular y solidario.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Una forma de reducir el impacto de este requisito es crear una categoría de organizaciones para las que el fondo o capital mínimo sea de valor cero, o que sea muy bajo.
- Otra forma sería que al menos una parte de este capital pueda ser contabilizado en especie (es decir, en bienes materiales, trabajo, etc.). Para esto habría que proponer una reforma al Art. 6 RGLOEPS.
- En caso de que una organización no quiera mantener este capital mínimo, tiene la opción de cambiar su registro y pasar de ser una asociación o una cooperativa a ser una unidad económica popular (en cuyo caso no hay ningún requisito) o como una organización del sector comunitario (en cuyo caso puede presentar un fondo social en especie).

1.1.3. Se obliga a todas las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias a aportar un porcentaje para la constitución del fondo de liquidez y para el seguro de depósitos

La legislación obliga a todas las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias a aportar un porcentaje para la constitución del fondo de liquidez (Art. 112 LOEPS)¹⁹ y para el seguro de depósitos (Art. 116 lit. b LOEPS)²⁰. El monto o porcentaje a aportar por cada tipo de organización de las finanzas populares y solidarias lo define la Superintendencia. Afortunadamente en el caso del fondo de liquidez se estipula que las cuotas serán diferenciadas de acuerdo a los actores, pero no se indica así en el caso de las primas correspondientes al seguro de depósitos.

Posibles efectos negativos

Dependiendo de cuál sea el monto, podría constituirse en una barrera de entrada o elevar sobremedida los costos fijos de las pequeñas entidades y organizaciones que pertenecen al sector de las finanzas populares y solidarias. Este efecto

también podría sentirse en la elevación de las tasas de interés a pagar por las y los miembros o clientes de estas instituciones.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

Las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias podrían presentar un estudio de factibilidad mostrando los efectos que diferentes valores correspondientes a las aportaciones para el fondo de liquidez y de depósitos pueden tener en la capacidad de entrada de pequeñas organizaciones y en la tasa de interés a pagar por las personas usuarias. En base a este estudio, podrían tomar la iniciativa de proponer a la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria un rango de tarifas a pagar que, tanto en el caso del fondo de liquidez como en el del seguro de depósitos, debería ser diferenciado.

1.1.4. Se imponen condiciones específicas de organización interna, sistema de gobierno, control interno y representación a las asociaciones, cooperativas y entidades de integración. Se deja total libertad a las organizaciones del sector comunitario, a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, y a las unidades económicas populares

Se imponen condiciones específicas de organización interna, sistema de gobierno, control interno y representación a las asociaciones (Art. 19 LOEPS)²¹, a las organizaciones del sector cooperativo (Art. 32 y 38 LOEPS)²², y a las entidades de integración (Art. 120 RGLOEPS)²³. Por el contrario, se deja total libertad a las organizaciones del sector comunitario (Art. 16 LOEPS)²⁴, a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro (Art. 105 LOEPS; Art. 92 RGLOEPS)²⁵, y a las UEP.

Tal como está planteada, la legislación es ambigua porque reconoce que en este sector la forma de gestión interna depende en gran medida de “las costumbres, prácticas y necesidades” de sus actores, pero hace aparecer como si esto sólo fuera cierto cuando se trata de organizaciones de tipo comunitario. ¿Por qué la misma medida no se aplica para todas las organizaciones a excepción de aquellas que forman parte del sector financiero popular y solidario, para el que es entendible que existan unas reglamentaciones específicas de funcionamiento interno? Probablemente esto tiene que ver con la idea de que las organizaciones del sector comunitario son mayoritariamente indígenas, afroecuatorianas o montubias, es decir, pertenecientes a pueblos ancestrales del Ecuador. Por lo tanto, se asume que las demás son integradas principalmente por población mestiza. ¿A qué se debe el que la Ley considere que esta población no tiene costumbres, prácticas y necesidades específicas a su agrupación?

De manera general, la imposición de formas de organización interna para las asociaciones y las cooperativas es un límite a su creatividad para adecuar sus estructuras internas de acuerdo con sus necesidades, su cultura particular, pero sobre todo limita la búsqueda continua de formas de gestión que den cuenta de una forma de organización más solidaria. Esta imposición no se justifica. Estas organizaciones son de carácter absolutamente privado y, por lo tanto, al igual que las compañías, deberían tener libertad en su forma de gestión interna (por ejemplo, la composición de sus órganos directivos, la alternancia o no de su órgano o persona encargada de la administración, la contratación de personal, etc.).

A diferencia de estas últimas, las cooperativas, por ejemplo, están restringidas a reelegir máximo una vez a los vocales de su órgano directivo. ¿Quién puede negar que una persona con excelentes capacidades administrativas no debería ser removida de su cargo en una cooperativa, como seguramente no lo es en el caso de una compañía? Las cooperativas de trabajadores están imposibilitadas de realizar contrataciones de personas que no sean miembros de la cooperativa (Art. 5 DE Nº 1278. 2ºS-RO 805: 08-10-2012)²⁶. ¿Qué hace pensar que estas cooperativas no puedan requerir la contratación de los servicios de personas externas que tengan conocimientos especializados que no tenga ninguno de sus miembros? Este impedimento podría ser una grave limitación al desempeño de este tipo de organizaciones.

Que haya un trato distinto en este sentido para las organizaciones del sector privado y para las organizaciones del sector solidario, hace pensar que desde el Estado se considera que las organizaciones que representan a la economía solidaria tienen menos capacidades de gestión que las organizaciones que representan al sistema capitalista o sector privado y, por lo tanto, necesitan de la intervención pública para poder funcionar adecuadamente. Esta creencia, generalmente ligada a la idea de que las capacidades de gestión dependen más del capital financiero y humano disponible (entendido como el grado de profesionalización de sus integrantes) que de la base ética sobre la que se constituyen las organizaciones, ya ha sido invalidada en muchas ocasiones. El ejemplo más evidente es el de las crisis financieras, tanto a nivel nacional como internacional, en las que bancos que manejaban altos montos en capital y cuyo personal gerencial provenía de las universidades más prestigiosas del mundo quebraron, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito se mantuvieron en pie.

Además, este tipo de restricciones pueden afectar considerablemente las capacidades de las organizaciones de la economía solidaria de constituirse en organizaciones viables económicamente.

Posibles efectos negativos

Las imposiciones en términos de organización interna son un incentivo para que las organizaciones de la economía solidaria adopten las formas empresariales que tradicionalmente han adoptado las organizaciones del sistema capitalista, en detrimento de formas de organizativas más acordes con una sociedad solidaria. Esto es totalmente explícito en el articulado que obliga a las cooperativas a regirse por los principios de Buen Gobierno Corporativo (Art. 21 LOEPS)²⁷, un conjunto de principios creados para las microempresas del sector privado. Esta disposición legal denota el poco conocimiento que se tiene del sector de la economía solidaria en el que también existen principios de buena gestión pero más acordes con una visión solidaria que una visión de desconfianza y necesidad excesiva de control.

Por otro lado, la imposición de que exista para el caso de las asociaciones un solo órgano directivo con un número no mayor a cinco miembros electos por mayoría absoluta (y en el caso de las cooperativas un solo órgano administrativo con máximo 9 vocales que designan al gerente, Art. 32 y 38 LOEPS), restringe la posibilidad de que las organizaciones asociativas y cooperativas tengan múltiples centros que compartan la autoridad y de que asignen la autoridad de forma rotativa o por consenso. Estas formas de organización, de las que da testimonio la organización Aymara, a pesar de haber sido poco adoptadas en la actualidad (probablemente debido a la colonización del pensamiento por el sistema capitalista), no dejan de ser una opción interesante para un manejo del poder más solidario y por lo tanto deberían estar permitidas.

Estas restricciones crean rigideces que es imposible que sean adecuadas a las particularidades de cada organización. Por ejemplo, ¿qué permite creer que para todas las asociaciones del país el número máximo para un órgano directivo (en el caso de las asociaciones) sea necesariamente cinco como estipula la Ley (máximo 9 vocales, en el caso de las cooperativas)? Pensemos por ejemplo en el caso de un grupo de artesanos en el interior del cual existe una subdivisión en seis grupos de artesanos de productos diferentes. Es muy probable que, en este caso, los artesanos quieran que su órgano directivo esté integrado por un representante de cada subgrupo. No hay ninguna razón aparente para que esto no sea posible. Lo que sucede es que probablemente esta restricción proviene de una visión capitalista en la que el objetivo primero de un órgano de toma de decisiones es la eficiencia en términos de minimizar el tiempo y los costos de una decisión, y que se es más eficiente cuanto más restringido es el número de sus miembros. Sin embargo, en una organización de economía solidaria es muy probable que para su(s) órgano(s) directivo(s) la participación y la representatividad o la capacidad de llegar a consensos tengan tanta o más importancia que el nivel de eficiencia en la toma de decisiones.

La imposición de que todas las organizaciones tengan un órgano de control, y en el caso de las cooperativas que la Asamblea nombre a un auditor interno y a uno externo (Art. 29 num. 4 RGLOEPS)²⁸, es, cuanto menos, extraña cuando se trata de organizaciones en las que se supone que su principal fortaleza es la de propender a generar y fortalecer los grados de cercanía y de confianza entre sus miembros y a generar acciones cuya finalidad es el interés de todos. Por lo tanto, en este tipo de organizaciones, el “buen comportamiento” no se logra, como en una fábrica, por medio de mecanismos de control y sanción sino por un permanente estímulo a la acción ética y comprometida para el bien común. Además, no es difícil imaginar que, por ejemplo, para una pequeña cooperativa de consumidores puede ser no solamente innecesario sino además engorroso y costoso tener que contratar un auditor externo.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las asociaciones y cooperativas de la economía solidaria que tengan un interés o que estén aplicando formas de organización interna innovadoras que no correspondan con estas restricciones podrían optar por disolverse y volver a registrarse como una organización del sector comunitario o como una unidad económica popular.
- Los órganos de integración tendrán que operar con estos requerimientos en el plano formal, aunque probablemente a nivel interno puedan operar con otras estructuras además de las previstas por la Ley, en las que se experimenten otros mecanismos de gestión.
- Se podría preparar una reforma a la Ley en la que se sustituya la obligatoriedad de registrarse por los principios de buen gobierno corporativo y se proponga que las entidades de integración puedan contar con apoyo de la Superintendencia para diseñar principios de gestión interna acordes con la economía solidaria y verificar su cumplimiento por medio del mecanismo de supervisión auxiliar que posibilita la Ley (Art. 152 LOEPS y Art. 157 RGLOEPS).
- Se podría proponer una reforma a las normas impuestas a las cooperativas de trabajadores, para que permitan al menos que un porcentaje de sus trabajadores puedan no ser miembros de la cooperativa.

1.1.5. Se restringe la creación de nuevas entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales en los territorios en donde ya existe una entidad con el mismo objetivo y se limita su crecimiento y operación exclusivamente a los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen

La ley pretende, en primer lugar, establecer una diferencia entre las cooperativas de ahorro y crédito y estas otras formas de organización de la economía popular y solidaria llamadas entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales que brindan servicios financieros. Esta diferencia permite que en otros artículos de la Ley se dé un tratamiento y fomento especial a estas iniciativas, como por ejemplo con la exención de pago del impuesto sobre la renta (medida de fomento en la que no están incluidas las cooperativas de ahorro y crédito –Disp. Ref. Primera LOEPS–²⁹).

Lo que es extraño es el hecho de que la diferencia se establezca por la escala, al restringir a este tipo de entidades del sector financiero solidario a operar sólo en el territorio donde se constituyen, pero también con un “monto de activos, socios, volumen de operaciones y cobertura geográfica” restringido de acuerdo a las disposiciones de la Superintendencia (Art. 106 LOEPS)³⁰. Este aspecto de la Ley y el Reglamento son ambiguos, ya que cuando rebasan este mínimo se prevé la transformación de estas entidades en cooperativas de ahorro y crédito según el Art. 106 por disposición de la Superintendencia, es decir, sin que necesariamente haya el acuerdo de las personas socias, mientras que el artículo 13 del Reglamento³¹ indica que para transformarse en otra forma de organización prevista por la Ley las organizaciones deberán contar con la aprobación de, al menos, las dos terceras partes del máximo órgano de gobierno, en sesión convocada especialmente para tal efecto. Por lo tanto, la transformación ¿será o no un proceso consensuado con los miembros?

En su lugar, la diferencia pudo haberse establecido de forma más genuina por la característica propia de estas entidades financieras de ser instituciones “cerradas”, es decir que, a diferencia de las cooperativas de ahorro y crédito (Art. 81 LOEPS)³², no tienen clientes que no sean socios o miembros de la organización solidaria, lo cual, sin limitar la escala, les obliga a buscar formas de funcionamiento descentralizadas, profundamente participativas y con un riesgo mucho menor de desnaturalización del sector que las cooperativas de ahorro y crédito. En el lenguaje de la LOEPS, esta distinción se podría hacer indicando que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales son organizaciones que sólo generan “excedentes” y no generan utilidades, puesto que los excedentes se definen como “los ingresos obtenidos en las actividades económicas realizadas con sus miembros, una vez deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones

adicionales”, mientras que las utilidades son “los ingresos obtenidos en operaciones con terceros, luego de deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales”. Esta es la distinción importante puesto que la crítica frecuente a las cooperativas dichas “abiertas”, es decir, que brindan sus servicios tanto a sus miembros como a clientes externos, es que muchas de ellas se han constituido prácticamente en bancos en los que un pequeño número de miembros se lucra y saca provecho de servicios caros que ofertan a una mayoría de clientes que no son miembros. De hecho, la ley reconoce que es necesario incentivar a las organizaciones que brindan sus servicios mayoritariamente a sus miembros y, por ello, exonera del pago del impuesto sobre la renta a todas las organizaciones, incluso a las cooperativas de ahorro y crédito, cuyos beneficios se generen en forma de excedentes y no de utilidades (Disp. Ref. Primera num. 20 LOEPS).

En segundo lugar, contradiciendo la intención primera de promover este tipo de iniciativas, se restringe su funcionamiento a “un área de influencia que no afecte a otras entidades financieras con estos fines o propósitos”. ¿Por qué se restringe el funcionamiento de estas entidades del sector financiero solidario y no se hace lo mismo con la banca privada o con las cooperativas de ahorro y crédito? Notemos que para la apertura de cooperativas de ahorro y crédito no existe esta restricción, pero sí se les pide un estudio técnico, económico y financiero que demuestre la viabilidad de constitución de la cooperativa (Art. 82 LOEPS; Art. 7 num. 1 RGLOEPS)³³. Además se le restringe a operar exclusivamente en “los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen” (Art. 90 RGLOEPS)³⁴.

Al parecer, esta diferencia radica en una desconfianza por parte del Estado en que este tipo de organizaciones tenga la capacidad de evaluar la viabilidad de su iniciativa, y así establece un criterio que evita su expansión y su crecimiento. Otro argumento podría ser el de evitar la competencia entre organizaciones del mismo tipo que operan dentro del mismo territorio. Sin embargo, esto viola los principios de la misma ley de poder de mercado al poner restricciones a la apertura de ciertas iniciativas económicas, cuando no se restringe la apertura de otras similares como la banca privada o las cooperativas del sector de las finanzas populares y solidarias.

Posibles efectos negativos

La restricción de operación “exclusivamente en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen” y con un monto y número de socios restringido no permite el dinamismo del sector, porque obliga a que determinen desde su creación el territorio en el que operarán. Esto no es acorde con la realidad de este tipo de entidades, que generalmente comienzan en un territorio muy pequeño y se van ampliando en el tiempo gracias a la confianza de sus socios y la

buena reputación que tienen. Aunque el monto de activos, socios y volumen de operaciones permitido para estas entidades aún no ha sido establecido, se puede pensar que se relacionará con el monto que se ha establecido para la creación de cooperativas de ahorro y crédito, es decir, un mínimo de 50 socios y un capital social inicial equivalente a doscientos salarios básicos unificados (Art. 7 num. 4 RGLOEPS). Además esto significa que las organizaciones de este tipo, que se constituyen desde una base ética diferente a las cooperativas de ahorro y crédito, no podrían crecer como lo hizo el mundialmente aclamado banco de los pobres Grameen Bank promovido por Muhammad Yunus.

Cooperativizar el sector desconocería los procesos organizativos internos propios de las cajas, sus mecanismos propios de funcionamiento, y les cargaría con los requisitos de funcionamiento del sector cooperativo que, dada su amplitud y apertura, es normal que sea fuertemente regulado.

El enunciado de esta Ley con relación al área de influencia dentro de la que pueden operar es ambiguo porque permitiría una interpretación según la cual no podrían funcionar este tipo de entidades en lugares donde tiene una sucursal la banca privada o las cooperativas de ahorro y crédito puesto que, al menos en su enunciado, se supone que tienen la misma finalidad de brindar servicios financieros a la población de un territorio dado.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- En caso de ser obligadas a convertirse en cooperativas y/o restringidas en su área de intervención, las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales siempre pueden apelar a su derecho al pluralismo cultural para no hacer la conversión. Tal como indica la Constitución de la República, las organizaciones con miembros que forman parte de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas pueden “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (Art. 57 num. 9 CRE), así como “construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización” (Art. 57 num. 15 CRE)³⁵. Los mismos derechos se establecen para los pueblos montubios (Art. 59 CRE)³⁶.
- En caso de ser obligadas a convertirse en cooperativas, estas tienen interés en establecer procesos contables que permitan distinguir claramente utilidades de excedentes para poder seguir beneficiándose de la exoneración del impuesto sobre la renta.

1.1.6. Limitación a las cooperativas de artesanos/as y a las organizaciones de turismo comunitario de comercializar conjuntamente sus bienes y servicios, y a las organizaciones en general de ofertar servicios de transporte a sus miembros

El artículo 9 del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano indica que si los artesanos establecen un local para vender sus productos, quienes se agrupen para este fin tendrán que regirse a las restricciones de capital y número impuestas a un solo taller artesanal (Art. 9 RGLDA)³⁷, es decir no más de quince operarios y no mayor a cinco aprendices (Art. 8 lit. b RGLDA)³⁸. A esto se refiere cuando el artículo señala que serán considerados como “una sola unidad”. Esta normativa limita la posibilidad de que un número importante de artesanos (al menos mayor a quince) se instalen en un local grande con una buena capacidad de colocación de productos.

En el tema de la comercialización del turismo existe un problema similar, ya que el Reglamento General de Actividades Turísticas estipula que sólo pueden realizar actividades de comercialización las Agencias de Viajes constituidas como compañías (Art. 77 RGAT), pese a que la ley de Turismo permite a las comunidades la prestación de las actividades turísticas (Art. 12 y 5 LT).

En el caso del transporte, inicialmente las organizaciones que logran comprar medios de transporte para sus miembros no podían obtener los permisos de operación porque la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial estipulaba que este tipo de transporte sólo podían ejercerlo las compañías o cooperativas (Art. 56 LOTTTSV de 07/08/2008). La modificación del 31/12/2014 corrige esto en parte al quedar redactado así: “Art. 56.- El servicio de transporte público podrá ser prestado por el Estado u otorgado mediante contrato de operación a operadoras legalmente constituidas”.

Posibles efectos negativos

Al limitar la acción coordinada para la venta de sus productos, las y los artesanos y los miembros de organizaciones de turismo comunitario pueden verse restringidos a seguir vendiendo sus productos y servicios a través de intermediarios y a recibir un bajo precio por los mismos. La limitación de las actividades de transporte de pasajeros únicamente a cooperativas o a compañías privadas impide que las organizaciones tengan mecanismos fáciles y poco costosos de trasladar a sus clientes (por ejemplo, en el caso del turismo comunitario, miembros y otros integrantes de la comunidad, como productores y productoras que salen a colocar los productos en una feria o a trocarlos en otro territorio). Incluso en el caso de que las actividades de transporte se amplíen a “operadoras legalmente

constituidas”, el exceso de formalización y exigencia de trámites legales puede dificultar el nacimiento y crecimiento de estas iniciativas autogestionadas.

Este tipo de restricciones pone a las actividades de la economía popular y solidaria en una situación desfavorable con relación a emprendimientos similares del sector privado. Por otro lado, son contrarias al espíritu de la Ley de control de poder de mercado.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Una posible salida para los artesanos es que cambien su forma jurídica de cooperativa a asociación. En este caso ya no tienen este tipo de restricciones. Otra salida sería que la encargada de arrendar el local sea una organización de integración económica de la economía solidaria.
- Tanto los artesanos como los miembros de organizaciones de turismo comunitario podrían presentar una demanda de no correspondencia entre las dos leyes o de inconstitucionalidad, puesto que estas acciones restringen su funcionamiento.

1.1.7. Se obliga a las cooperativas de vivienda a adjudicar los bienes inmuebles por medio de un sorteo, a hacer que los bienes se constituyan en patrimonio familiar y a limitar su número de socios a la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas

Esta obligación se recoge en el Art. 26 LOEPS y los Art. 80 y 81 RGLOEPS³⁹.

La disposición de que se asignen las viviendas por sorteo obliga necesariamente a que todas las viviendas ofrecidas sean exactamente iguales las unas a las otras. Esta obligación muy probablemente proviene de una creencia difundida en los años 60 de que los miembros de una cooperativa debían tener acceso todos al mismo tipo de bienes, cuya asignación debía hacerse de forma que evitara cualquier favoritismo, es decir, por un mecanismo de sorteo. Esta idea fue hace tiempo superada luego del eminente fracaso de los soviets de Europa del Este, por la resistencia de sus integrantes a procesos que intentaban uniformizar a las personas, desconociendo sus necesidades y preferencias particulares, así como los procesos diversos en que las personas sueñan y construyen sus proyectos de vida.

En este caso, es evidente que los miembros de la cooperativa no aspiran necesariamente al mismo tipo de vivienda. Sus capacidades de pago, el número de integrantes, sus preferencias de disposición y asignación del espacio (por ejemplo, el tamaño del espacio verde privado, el tamaño de la sala frente a

las habitaciones, etc.), así como la necesidad de un espacio para actividades productivas (por ejemplo, un taller de costura, una tienda, una panadería, un taller mecánico, etc.) son, entre otras, las diferencias que pueden marcar el tipo de vivienda por el que opte cada familia. Así, las necesidades y aspiraciones de un joven soltero dedicado a la mecánica automotriz seguramente serán muy diferentes a las de una familia numerosa compuesta por dos funcionarios públicos y, por lo tanto, deberían poder optar a la vivienda específica que, dentro de la oferta de la cooperativa, mejor se corresponda con sus necesidades.

Posibles efectos negativos

El requisito de la Ley que exige a una cooperativa que antes de su conformación esté en posesión de un inmueble y que restrinja el número de miembros de acuerdo con las capacidades de un proyecto ya diseñado (Art. 8o RGLOEPS), desnaturaliza las organizaciones de este tipo, haciendo que se conviertan en simples mecanismos a través de los cuales se organiza la distribución (venta) de bienes inmuebles en terrenos adquiridos y en proyectos diseñados por privados que tienen recursos económicos, antes de la conformación de la cooperativa. Por el contrario, una cooperativa de vivienda verdaderamente solidaria no se organiza alrededor de la mera distribución de un bien material, sino de la voluntad genuina de personas que desean organizarse porque comparten valores similares y tienen un sueño compartido de vida en comunidad. Así, la cooperativa no es simplemente la organización que posibilita que cualquier persona en la sociedad tenga acceso a una vivienda cualquiera, en un contexto urbano cualquiera. La cooperativa de vivienda solidaria es la organización que posibilita que cualquier persona tenga derecho a soñar y construir la vivienda de sus sueños, en una comunidad de vida en la que no sólo se construye colectivamente la infraestructura física, sino también las normas de convivencia y la organización del espacio de hábitat que se encuentra fuera de la vivienda. En otras palabras, en el que se construye colectivamente una comunidad de vida. En este sentido, debería posibilitar que las personas se organicen de esta manera aún antes de adquirir el inmueble, no debería poner ninguna restricción en el número de miembros y debería permitir que la asignación de las viviendas se realice mediante el proceso que la cooperativa considere más adecuado.

Por otro lado, el mecanismo de sorteo no permite que cada familia opte por la casa que mejor corresponda a sus intereses. Al contrario, obliga a la homogeneización y, por lo tanto, constituye un desincentivo a la adquisición de viviendas por medio de la organización frente a las opciones que presenta el sector privado inmobiliario. El sorteo no permite hacer del tiempo de entrega de la casa, o de las mejoras de la casa, el mecanismo diferenciador ya no del tamaño de los sueños de una familia sino del proceso a seguir para alcanzarlos. En efecto, a diferencia de

una inmobiliaria cualquiera, en la que el cliente no tiene más opción que elegir la casa que corresponde a su capacidad adquisitiva, en una cooperativa de vivienda existe la posibilidad de que todos puedan soñar con la vivienda que mejor se corresponda con sus sueños y necesidades, sin importar sus recursos disponibles, siempre y cuando se comprometa a entrar en un proceso, que puede ser de largo aliento, para alcanzarla. Así, quienes disponen de más recursos podrán acceder a su casa de forma más rápida mientras que, quienes apenas están iniciando con este sueño tardarán más o tendrán casas pequeñas pero diseñadas para crecer, pero todos podrán organizarse para alcanzar su sueño. Este requerimiento ha sido también un incentivo a la corrupción (durante su aplicación en la anterior Ley de Cooperativas) puesto que para su verificación se requería la presencia del Director Nacional de Cooperativas, que podía condicionar la rapidez de la atención a esta demanda a la obtención de prebendas o coimas.

Finalmente, la obligatoriedad de que la vivienda se constituya en patrimonio familiar, cuya intención parece ser loable en el caso de ser la primera vivienda de una familia puesto que protege este bien contra posibles embargos y limita su capacidad de venta, es un limitante para este tipo de organizaciones puesto que las personas que ya tengan una vivienda y quieran adquirir una segunda para fines de inversión, no pueden optar por ser parte de la cooperativa, sino que tienen que recurrir necesariamente al sector privado inmobiliario en donde las viviendas no tienen que cumplir con esta obligatoriedad. Para evitar esta distorsión favorable a las inmobiliarias frente a las cooperativas, pero a la vez proteger el derecho a la vivienda, la legislación referente a los créditos inmobiliarios podría poner esta obligación cuando se trata de créditos para la primera vivienda, eliminándola a partir de la segunda vivienda, y hacer que se aplique tanto para las viviendas adquiridas en una cooperativa como para aquellas adquiridas en el sector privado inmobiliario.

Con todas estas restricciones que parecen absurdas e incoherentes con los principios de funcionamiento de cooperativas de vivienda realmente solidarias, se incentiva que las organizaciones que verdaderamente quieren funcionar de forma solidaria no se constituyan en cooperativas, sino en sociedades de hecho o como organizaciones comunitarias, y que la cooperativa de vivienda termine siendo una figura en la que se funcionaliza la organización social para que sirva a los intereses del sector privado inmobiliario.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las cooperativas de vivienda tienen interés en proponer una reforma al Art. 26 LOEPS, y a los Art. 80 y 81 RGLOEPS para eliminar estos impedimentos.

1.2. Normas que limitan la articulación del sector de la economía popular y solidaria

1.2.1. Se prohíbe la creación de cooperativas que realicen actividades en múltiples niveles del proceso económico, obligando a que su objeto social se refiera a una sola actividad económica y a que pertenezca “a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios”

Esta medida restringe el funcionamiento de una cooperativa a una sola actividad del proceso económico (Art. 22 LOEPS)⁴⁰ y que pertenezca “a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios” (Art. 23 LOEPS)⁴¹.

Posibles efectos negativos

Este artículo podría implicar que aquellas cooperativas organizadas para intervenir en varios niveles (por ejemplo, la producción, el consumo y los servicios) podrían tener que dividirse en múltiples cooperativas, fomentando la desunión en vez de la articulación del sector. Sin embargo, el artículo es ambiguo en tanto permite “el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social” (Art. 22 LOEPS). En efecto, todas las actividades pueden parecer complementarias entre sí puesto que, por ejemplo, para realizar la producción una cooperativa puede requerir de servicios financieros y no financieros; para mejorar la producción puede constituirse en un grupo de compra colectiva de insumos; e incluso para mejorar la calidad de vida de sus miembros la cooperativa de productores puede hacer actividades de consumo solidario.

La división de una cooperativa con múltiples actividades en varias cooperativas con un solo objeto social puede complicar los procesos organizativos, porque obligaría a los mismos miembros a ser parte de varias estructuras organizativas, cada cual con sus demandas en términos de procesos internos y de participación.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Aquellas organizaciones que quieran realizar actividades en los distintos niveles del proceso económico tendrían más interés en constituirse como organizaciones del sector comunitario o asociativo en los que no existe esta restricción.
- Las cooperativas que ya están constituidas y no quieren dividirse podrían aportar una definición de lo que se entiende por “actividades

complementarias” que sea bastante flexible y permita que continúen haciendo sus actividades bajo la misma figura cooperativa.

- Se podría proponer una diferenciación de cooperativas por tamaño, de tal manera que las más pequeñas queden exentas de la obligación de hacer esta división.

1.2.2. Se prohíbe el uso y la gestión de medios de pago complementarios por las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias y, en general, su uso fuera del ámbito geográfico del domicilio de la organización que lo creó

Esta prohibición queda recogida en el Art. 135 del Reglamento General de la LOEPS⁴².

Posibles efectos negativos

Esta restricción dificulta la posibilidad de organizar mercados sociales o circuitos económicos solidarios en los que los intercambios sucedan fuera del mercado convencional gracias al uso de monedas complementarias. Al impedir que las organizaciones del sector financiero social y solidario gestionen la moneda, con su experiencia en el manejo de medios de pagos, esta medida dificulta que se lleven a cabo en Ecuador experiencias como el Banco Palmas y el Banco de las Orquídeas (ambas situadas en Brasil)⁴³, que han sido aclamadas a nivel internacional por su capacidad para generar desarrollo local y fortalecer la articulación del sector de la economía solidaria en un territorio.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Una manera de hacer frente a esta limitación podría ser la de delegar la gestión de las monedas sociales en organismos de integración económica o en alguna entidad de apoyo. Los gobiernos autónomos descentralizados también podrían jugar un rol importante promoviendo la articulación de entidades que funcionen con esta moneda y/o con la emisión y gestión de esta moneda. En este caso, si se quiere que la moneda complementaria sirva para articular un circuito económico solidario a nivel nacional es importante que el registro del domicilio de estos organismos permita dar cuenta de su funcionamiento en un ámbito nacional.

1.2.3. Se genera una división entre organización de integración económica y organizaciones de integración representativa, es decir, política

La Ley genera una división entre organizaciones de integración económica y organizaciones de integración representativa (Art. 121 LOEPS)⁴⁴. No está claro si

la Ley permite que una organización se constituya con las dos finalidades pero la forma de redacción del artículo hace pensar que son mutuamente excluyentes. Esto es totalmente contrario a la forma en la que se han articulado en la práctica las redes de las organizaciones de economía solidaria, que generalmente ejercen ambas funciones simultáneamente.

Posibles efectos negativos

Esta división puede generar efectos negativos porque limita la complementariedad entre actividades relacionadas con la integración económica y actividades de representación política. En efecto, cuando una red ejerce funciones de representación económica tiene dos ventajas: 1) sus miembros tienen usualmente la percepción de que las actividades de la red contribuyen directamente y en el corto plazo a mejorar su funcionamiento y a solventar sus necesidades más inmediatas; y 2) le permite, a partir de los servicios de integración que oferta a sus miembros, la posibilidad de generar recursos económicos para que la red cuente con un cierto grado de sustentabilidad.

Por el contrario, las organizaciones de integración representativas generalmente llevan a cabo acciones cuyos efectos en las prácticas cotidianas de las organizaciones sólo pueden verse en un mediano y largo plazo, pero que sin embargo generalmente son vitales para asegurar su viabilidad, así como el posicionamiento del sector de la economía popular y solidaria y su capacidad de incidir en la transformación del conjunto de la sociedad. Este tipo de organizaciones, a pesar de requerir importantes fondos para sus procesos de participación, reflexión colectiva, generación de consensos e incidencia política, generalmente no tienen otros mecanismos de financiamiento que aquellos que le brinda la cooperación internacional y en algunos países el mismo Estado. Como es comprensible, existe así el riesgo de que la organización pierda autonomía, capacidad de acción e incluso credibilidad. Otro riesgo que corren las organización de representación política, cuando no están involucradas simultáneamente en el quehacer económico cotidiano de sus miembros, es el de perder la perspectiva del día a día de la actividad y fácilmente orientarse hacia acciones o posiciones dogmáticas, en lugar de redefinir cada día su trabajo en función de los aprendizajes que le aporta la vivencia real y práctica de la economía solidaria en los territorios.

Cabe notar que las actividades de las redes o movimientos sociales no son estáticas en el tiempo ni se definen por decreto. De hecho, como ya indicó el filósofo italiano Gramsci (1975), las organizaciones de integración usualmente viven un proceso en el que pasan de una etapa en la que adquieren consciencia de su unidad y solidaridad interna en el plano exclusivamente económico y de corto plazo, la “fase económico-corporativa” a una etapa en la que toman plena consciencia de sus intereses de largo plazo, la “fase ético-política”.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Proponer una reforma legal que posibilite que las organizaciones ejerzan actividades de integración económica y de integración política.
- Proponer un nuevo tipo de organización de integración para las que quieran ejercer ambas funciones.
- Permitir que una misma organización se registre en las dos categorías.
- Si estas acciones no son posibles, podría ser recomendable que las mismas organizaciones que conforman una organización de integración económica conformen de forma paralela una organización de representación política y busquen las maneras de tender puentes estrechos entre las actividades de la una y de la otra.

1.2.4. Se autoriza la creación de uniones únicamente si logran agrupar a por lo menos el 25% de las organizaciones de una misma forma organizativa presentes en el territorio; y la creación de redes únicamente si agrupan a por lo menos veinte organizaciones de por lo menos tres formas organizativas diferentes

Para las organizaciones de la economía popular y solidaria, la forma de articulación que prevé la Ley es en forma de uniones o de redes (Art. 116 RGLOEPS)⁴⁵.

En la primera figura es obligatorio que el sector esté segmentado, puesto que los miembros de una unión tienen que pertenecer todos a la misma forma organizativa (por ejemplo, que todos los miembros sean asociaciones o que todos sean organizaciones del sector comunitario, o que todos sean cooperativas, etc.) y que tengan un idéntico objeto social. Por lo tanto, la figura de *unión* impide que esta articulación pueda darse entre organizaciones de clasificación diferente o que hayan establecido su objeto social de forma diferente pero que compartan valores y formas coincidentes de ejercer la solidaridad. Finalmente exige que para conformar una *unión* estén representadas “al menos el veinticinco por ciento de las organizaciones de ese tipo presentes en un territorio determinado”.

Esta restricción se elimina en el caso de las *redes*, pero en su lugar se incluye la obligación de que una red debe tener “por lo menos tres formas de organización diferentes” (por ejemplo, por lo menos una asociación, por lo menos una cooperativa y por lo menos una organización del sector comunitario), y de tener al menos veinte organizaciones.

Posibles efectos negativos

No está clara la intención de poner estas restricciones. En la práctica, dado que la afiliación es voluntaria, las organizaciones de la economía solidaria deberían poder escoger libremente a qué organización de integración pertenecer, por los objetivos que persigue, sus valores y su forma de funcionamiento, y no porque el tipo de organizaciones miembro son todas de un tipo similar o diferente al suyo.

Todas las obligaciones, tanto en términos del tamaño como en el tipo de miembros, que impone la Ley para permitir el funcionamiento de las organizaciones de integración generan límites que desconocen completamente los procesos que, en la práctica, posibilitan la articulación de este tipo de organizaciones. Así, el origen de muchas redes y movimientos sociales ha empezado por la articulación a nivel local de un número pequeño de organizaciones que logran llegar a consensos sobre la necesidad de actuar conjuntamente alrededor de ciertos valores y principios de vida común que les unen. A medida que las pequeñas redes van logrando plasmar esas ideas y valores en acciones concretas, otras organizaciones se les van sumando y así van constituyéndose en organizaciones que son legítimamente cada vez más representativas de un sector. Por lo tanto, el número y la diversidad de formas organizativas que se encuentran dentro de una organización de integración no es algo que se pueda obligar por decreto, sino que es un proceso que se alcanza con la práctica de la acción articulada y la capacidad de reconocimiento de los aspectos que unen a las organizaciones más allá de sus diferencias.

En la práctica esta restricción de la articulación de las organizaciones a nivel territorial tiende a limitar la creación de organizaciones de integración, a hacer que estas operen en la ilegalidad con el permanente riesgo de ser clausuradas⁴⁶ o a generar incentivos perversos para que no se comporten de forma legítima y solidaria. En el Cuadro 1 podemos ver con ejemplos diferentes formas en las que se pueden expresar estos efectos negativos.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tienen interés en buscar una reforma del Art. 116 RGLOEPS de tal manera que se deje total libertad en la conformación de uniones y redes, eliminando toda restricción relativa a la forma organizativa y al número de organizaciones participantes.

Cuadro 1: Casos ilustrativos de las limitaciones e incentivos perversos que genera la legislación sobre los organismos de integración representativa de las organizaciones de la economía popular y solidaria

1^{er} caso: En un cantón cinco organizaciones de productores deciden agruparse para la compra conjunta de insumos. Legalmente no pueden constituirse en una unión ni en una red porque no cumplen con el tamaño requerido (25% de las organizaciones del territorio y veinte organizaciones respectivamente). Entonces tienen que operar como una organización sin personería jurídica, pero corren el riesgo de ser clausuradas por cualquier funcionario público que decida aplicar la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS.

2^o caso: En un cantón, cinco organizaciones de productores deciden agruparse. Juntas, representan el 40% de las organizaciones de productores del cantón, pero tres de ellas están constituidas como cooperativas y dos como asociaciones. No pueden constituirse como una unión porque, aunque cumplen con el requisito en términos del tamaño (al menos el 25% de las organizaciones del territorio), y con tener el mismo objeto social, no cumplen con el requisito de ser de una misma forma organizativa. Entonces tienen que operar como una organización sin personería jurídica pero corren el riesgo de ser clausuradas por cualquier funcionario público que decida aplicar la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS o podrían excluir a las asociaciones si es que con eso continúan cumpliendo con el requisito de ser al menos el 25% de las organizaciones del cantón.

3^{er} caso: En un cantón, cinco organizaciones de productores deciden agruparse. Todas son asociaciones. Existen 25 asociaciones en todo el cantón pero estas cinco agrupan al 70% de los productores de todo el cantón. A pesar de ser las organizaciones legítimamente más representativas de los productores del cantón, no pueden organizarse como unión porque no cumplen con el requisito de reunir al menos al 25% de las organizaciones del cantón. Entonces tienen que operar como una organización sin personería jurídica, pero corren el riesgo de ser clausuradas por cualquier funcionario público que decida aplicar la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS.

4^o caso: En un cantón, 18 organizaciones de productores deciden agruparse. Diez de ellas son cooperativas, cuatro son asociaciones y cuatro son del sector comunitario. Juntas representan el 80% de las organizaciones de productores del cantón y agrupan al 70% de los productores. No pueden agruparse como unión, porque aunque representan más del 25% de las organizaciones del cantón no son de la misma forma organizativa, ni pueden organizarse como red porque no cumplen el mínimo de veinte organizaciones requerido.

5^o caso: En una provincia, veinte organizaciones de productores deciden agruparse. 18 son cooperativas y 2 son asociaciones. No pueden constituirse en una red porque no cumplen con el requisito de representar al menos a tres formas organizativas. Entonces tienen que operar como una organización sin personería jurídica, pero corren el riesgo de ser clausuradas por cualquier funcionario público que decida aplicar la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS o podrían “convencer” a alguna organización del sector comunitario ofreciéndole algunos beneficios adicionales a los que ofrecen al resto de sus miembros.

6^o caso: En una provincia, veinte organizaciones de productores deciden agruparse. 18 son cooperativas, 1 es una asociación y 1 es del sector comunitario. La organización se constituye como una red y funciona muy bien durante cinco años. Al cabo de ese tiempo se disuelve la asociación. La red ya no puede seguir funcionando porque no cumple con el requisito de representar al menos a tres formas organizativas. Entonces tienen que operar como una organización sin personería jurídica, pero corren el riesgo de ser clausuradas por cualquier funcionario público que decida aplicar la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS o podrían “convencer” a alguna asociación ofreciéndole algunos beneficios adicionales a los que ofrecen al resto de sus miembros.

1.2.5. Prohibición de crear más de una Federación de cada clase (organismo de representación a nivel nacional)

En el caso de la representación a nivel nacional, la Ley restringe la creación de más de una Federación (es decir, de organizaciones de integración representativa a nivel nacional) de una misma clase (Art. 117 RGLOEPS)⁴⁷. Recordemos que el artículo 23 de la LOEPS indica: “En cada uno de estos grupos [de cooperativas] se podrán organizar diferentes clases de cooperativas, de conformidad con la clasificación y disposiciones que se establezcan en el Reglamento de esta Ley”. Estas clases entonces harían referencia al tipo de bienes y servicios que prestan. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas de transporte clases diferentes serían los servicios de transporte por vía aérea, terrestre, fluvial o marítima (Art. 83 RGLOEPS)⁴⁸. Notemos que en este caso particular de las cooperativas de transporte, no sería posible que existieran dos Federaciones de transporte terrestre que representen a sus miembros a nivel nacional, ni tampoco podría haber una Federación que se constituya con organizaciones de servicios mixtos, por ejemplo terrestre y fluvial, como podría ser necesario en zonas como la Amazonía en las que estos dos servicios se articulan para trasladar a las personas. Sin embargo, el reglamento posterior no determina cuál es la clasificación de las cooperativas. Tampoco existe clasificación para las asociaciones, sectores comunitarios ni unidades económicas populares. Por lo tanto, queda a discreción del funcionariado que hará aplicar esta ley si una Federación y otra pertenecen a la misma clase o no.

Posibles efectos negativos

Esta limitación puede ser muy nociva para las organizaciones de integración representativa puesto que no permite que las diversas organizaciones puedan elegir su membresía entre varias organizaciones a nivel nacional que pueden tener objetivos, valores y formas de funcionamiento muy diversas las unas de las otras. La imposición de que exista una sola es un factor muy riesgoso, porque si esta organización se ve cooptada por el gobierno o por un partido político, es presa de corrupción y/u otras malas prácticas contrarias a los valores de la economía solidaria, las organizaciones miembro no tienen la salida de desafiliarse para afiliarse a otra cuyo funcionamiento sea más apropiado.

Por otro lado, en la autorización para la constitución de una Federación hay un elemento de discrecionalidad importante en la forma cómo se entienda una “clase” y, por lo tanto, un punto sensible a que proliferen la corrupción. Por ejemplo, ¿qué pasaría si existe ya una federación de productores cafetaleros a nivel nacional y otros grupos de productores de café quieren constituir la federación de productores cafetaleros “orgánicos”? ¿Qué pasa en el caso de que exista una Federación de

cooperativas de ahorro y crédito y un grupo de entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales “cerradas” (es decir cuya particularidad es la de no aceptar clientes que no sean miembros) quiere crear su propia Federación? En estos ejemplos no queda claro si estas dos agrupaciones pertenecen a una misma clase o no. Así, pueden surgir múltiples particularidades en la denominación de las posibles Federaciones, que se prestan a la discrecionalidad con la que el funcionario que aprueba o no la creación interprete esta ambigüedad de la Ley.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tienen un interés en proponer una reforma al reglamento para quitar estas restricciones.
- Otra salida para las organizaciones que estén buscando una representación nacional, pero que no quieran plegarse a las restricciones de esta Ley, que no se sientan representadas por las Federaciones ya existentes en su “clase”, o que hayan sido impedidas de organizarse en Federación bajo el argumento de que no representan una “clase” diferente a la que ya existe, es la de constituirse en “redes”. Notemos que, a diferencia de las uniones, las redes no tienen una restricción en términos del territorio en el que operan (las uniones tienen que agrupar al 25% de las organizaciones de una localidad específica) sino sólo en el número total de organizaciones que agrupan (mínimo veinte). Tampoco tienen una restricción respecto a la “clase” a la que pertenecen sus miembros. La única obligación que tienen es la de constituirse con, al menos, “tres tipos diferentes de formas organizativas”. Por tanto, una red podría constituirse con organizaciones procedentes de todo el país y de cualquier clase, pudiendo tener así representación nacional e incluso internacional.
- Si se crean redes de este tipo, es muy importante que se promueva su reconocimiento por parte del Estado como entidades que también son legítimamente representativas del sector a nivel nacional. Es importante incidir en este sentido porque una posible interpretación de este artículo de la Ley podría estipular que *únicamente* las Federaciones pueden ser las organizaciones representativas a nivel nacional dado que el artículo dice que “Las federaciones son los organismos máximos de representación a nivel nacional e internacional”. De hecho, el Consejo Consultivo que se crea como organismo de carácter consultivo para la participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en las políticas públicas que le competen puede estar conformado únicamente por Federaciones, no por redes (Art. 142 num. 4 RGLOEPS)⁴⁹.

1.3. Normas que limitan la participación del sector de la economía popular y solidaria en la construcción de políticas públicas

1.3.1. No está contemplada ninguna participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en la toma de decisiones sobre el fondo de liquidez, ni sobre el fondo de seguro de depósitos, a pesar de que estas organizaciones son dueñas de la totalidad de los fondos del primero y de una parte de los fondos del segundo

El hecho de que las organizaciones de la economía solidaria no tengan ninguna participación en las decisiones sobre los fondos de liquidez y de seguro de depósitos (Art. 113 y Art. 117 LOEPS)⁵⁰, que están conformados con sus propios aportes (estas organizaciones son dueñas de la totalidad de los fondos del primero –Art. 112 LOEPS⁵¹– y de una parte de los fondos del segundo –Art. 116 LOEPS⁵²–) es sintomático de la visión centralista y directiva con que ha sido diseñado el sistema de toma de decisiones concerniente al conjunto de políticas públicas relacionadas con este sector.

Notemos que esto sucede únicamente en el sector de la economía popular y solidaria, porque cuando los fondos pertenecen a entidades del sector privado los mecanismos de decisión generalmente incluyen también la participación de representantes de las compañías o sociedades aportantes. Un ejemplo de ello ha sido la conformación de fideicomisos mercantiles para la conformación de un fondo común entre la inversión de las compañías constructoras y la inversión del BIESS⁵³. En este caso, el fideicomiso contempla la participación del sector privado y del sector público en la toma de decisiones.

Posibles efectos negativos

De manera general, la falta de participación de los principales aportantes y usuarios en las decisiones de los fondos puede tener efectos en que estos se manejen con poca eficiencia y de manera poco transparente.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las organizaciones aportantes podrían constituir una veeduría permanente para vigilar el uso de los fondos.

1.3.2. Se anula la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados participen con voz y voto en las políticas públicas del sector de la economía solidaria, a pesar de que tienen un papel fundamental en el apoyo a este sector

A pesar de ser parte del Estado, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) no son invitados a formar parte del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que es el órgano en donde se toman efectivamente las decisiones que conciernen a las políticas públicas para este sector (Art. 142 LOEPS)⁵⁴. En su lugar, son invitados a participar únicamente en el Consejo Consultivo, que puede participar en el Comité de Gestión Interinstitucional sólo mediante mecanismos de información y de consulta no vinculante (Art. 143 LOEPS)⁵⁵. Además, la Ley no prevé que desde el Estado se destine ningún apoyo financiero para el funcionamiento de este Consejo (Art. 144 RGLOEPS)⁵⁶. Esto es por lo menos extraño considerando el papel importante que la legislación les asigna en términos de fomento y apoyo a este sector (Art. 133 LOEPS⁵⁷; Art. 4 lit. g COOTAD; Art. 64 lit. g y h COOTAD⁵⁸).

Posibles efectos negativos

Esta disposición desincentiva el interés de los gobiernos locales en involucrarse en las políticas públicas que conciernen al sector de la economía solidaria y, al mismo tiempo, priva a los Ministerios a nivel nacional de recibir retroalimentación de actores que mantienen un contacto mucho más directo con la realidad que viven en los territorios las organizaciones de este sector. La resolución muy probablemente tenderá a hacer que el nivel nacional y el nivel descentralizado del Estado actúen de forma descoordinada y quizás superpuesta en sus esfuerzos de fomento del mismo.

Acciones que pueden limitar el efecto negativo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria así como los GAD más comprometidos con este tema podrían proponer una reforma a este artículo de la Ley, que permita incluir a representantes de los GAD en el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria así como los GAD más comprometidos con este tema podrían intentar conformar instancias específicas dedicadas a la economía popular y solidaria dentro de la estructura de las asociaciones y consejos que agrupan a los diferentes GAD (CONGOPE, AME y CONAGOPARE). Estas instancias podrían realizar análisis de la política pública nacional así como de la política pública descentralizada dedicada a este sector.

- Las organizaciones de la economía solidaria junto con los GAD podrían crear instancias de participación ciudadana a nivel territorial en las que las organizaciones tuvieran efectivamente un poder de toma de decisiones, así como los GAD. En estos espacios también podrían estar invitadas las instancias del gobierno central incluidas en el Comité Interinstitucional. De esta manera, este Comité podría ser sustituido en la práctica por espacios más legítimos de toma de decisiones que funcionen a nivel territorial, y que puedan constituirse en una gran red de toma de decisiones sobre políticas públicas que afectan los territorios pero que se deciden en el nivel nacional.

1.3.3. La participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en las políticas públicas que les competen está limitada a poder tener acceso a información y a una consulta no vinculante. Tampoco tienen ninguna participación en la elección del Superintendente

La participación de las organizaciones de la economía popular y solidaria en las políticas públicas que les competen está limitada a poder tener acceso a información y a una consulta no vinculante (Art. 143 LOEPS)⁵⁹. No participan en la elección del Superintendente (Art. 150 LOEPS)⁶⁰.

El Consejo Consultivo está compuesto por tres miembros de los GAD y por seis miembros representantes de las Federaciones de los diferentes actores de la economía popular y solidaria. Este Consejo no tiene ningún poder ni recursos para funcionar previstos desde el Estado. El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que es el órgano que toma todas las decisiones y además evalúa las políticas públicas, no está obligado a consultar siquiera a este Consejo y mucho menos a aplicar las recomendaciones del mismo. Notemos que esto no sucede así en otros sectores como en el caso de las políticas relacionadas con el fomento de la producción. En este caso, quien preside el consejo intersectorial está obligado por el código a convocar al Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior, que contará con el apoyo logístico de la Secretaría para garantizar su funcionamiento y participación de sus actores, entre los que constan también representantes del sector de la economía popular y solidaria (Art. 7 COPCI)⁶¹. El Superintendente que controla el sector de la EPS no está obligado a dar su informe nacional frente a los representantes del Consejo Consultivo, sino simplemente frente a la Asamblea Nacional. En este sentido, no se puede hablar de participación ciudadana en las políticas públicas.

Por otro lado, resulta extraño que, aunque este Consejo carezca de todo poder de decisión e incluso de cualquier recurso financiero y técnico del Estado para poder realizar sus funciones, la forma de integración esté tan rígidamente establecida en la Ley y la organización y ejecución del proceso electoral de

los representantes esté a cargo del Consejo Nacional Electoral. Si es un órgano totalmente independiente, no hay razón para que su composición y elección no sea un proceso también independiente, realizado por las organizaciones que lo componen.

Cabe resaltar que en esta Ley una vez más se evidencia la farsa que representa el sistema de la supuesta participación ciudadana canalizada a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pues este es el órgano designado para elegir al Superintendente, pero de una terna enviada por el Presidente de la República. Sobra señalar que este sistema hace que en realidad el Superintendente sea impuesto por el Presidente sin que ninguna de las organizaciones de la economía popular y solidaria tenga la menor posibilidad de participar en su designación.

A pesar de que la forma de elección del Superintendente no es realmente participativa, cabe destacar que si la persona designada merece la confianza de las organizaciones de la economía popular y solidaria, la Ley estipula una posibilidad de acción conjunta entre la Superintendencia y las organizaciones de integración de la economía popular y solidaria por medio del mecanismo de “supervisión auxiliar” (Art. 152 LOEPS y Art. 157 RGLOEPS)⁶². Esta forma de supervisión posibilita que sean los mismos organismos de integración y otras entidades especializadas los que realicen una o varias de las tareas encomendadas a la Superintendencia y, por lo tanto, incidan en el diseño de los mecanismos para su propia clasificación y control. Además, a través de esta colaboración concreta pueden efectivamente generarse mecanismos de diálogo y construcción conjunta de las reformas normativas, los procesos administrativos y otros asuntos entre la Superintendencia y los actores de la economía popular y solidaria.

Posibles efectos negativos

Las organizaciones de la economía popular y solidaria, que son quienes se benefician o son perjudicadas por las políticas públicas aplicadas para este sector, no tienen en la práctica ninguna posibilidad de incidir en ellas. Resulta particularmente grave el hecho de que ni siquiera tengan una participación activa en la evaluación de las políticas públicas, ya que la Ley prevé que las mismas instituciones que diseñan e implementan las políticas sean las que las evalúan (Art. 142 LOEPS)⁶³. Sobra decir que existe un grave riesgo de que la evaluación carezca de objetividad.

Por otro lado, hay restricciones para que este Consejo esté representado únicamente por Federaciones y no por redes de la economía solidaria, con las dificultades que se explicaron anteriormente para la conformación de

Federaciones. Las organizaciones de integración representativa tampoco pueden decidir ni participar en la forma como se defina o se lleve a cabo el proceso de elección de sus miembros. Cabe preguntarse entonces ¿cuál puede ser el interés de las organizaciones de integración representativa de la economía popular y solidaria en participar en este Consejo, en lugar de dedicar su tiempo y energía a consolidar organismos de integración representativa a nivel nacional, sólidos y legítimos, que hagan incidencia en las políticas públicas? La única motivación puede ser la remota esperanza de que sea consultado y quizás escuchado por el Comité Interinstitucional. Para el acceso a la información no tienen que formar parte de este Comité, ya que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP permite a las organizaciones de este tipo acceder a la información sobre los asuntos que les competen.

Finalmente, al no tener ningún apoyo financiero por parte del Estado para su funcionamiento, este Consejo puede fácilmente ser cooptado por las Federaciones más grandes y poderosas del país, que son también aquellas que pueden poner más dinero para su funcionamiento. Se corre el riesgo de que las organizaciones más pequeñas y con menor grado de monetización terminen por estar fuertemente subrepresentadas.

Acciones que podrían limitar el efecto negativo

- Las organizaciones del sector de la economía popular y solidaria, junto con sus organizaciones de integración y con entidades de apoyo, podrían conformar un observatorio de políticas públicas para la economía popular y solidaria. Este observatorio podría generar análisis y evaluaciones sobre las políticas públicas actuales y propuestas para nuevas políticas públicas. Este observatorio podría solicitar permanentemente información al Comité Interinstitucional aplicando la LOTAIP y difundirla al resto de organizaciones.
- Las organizaciones del sector de la economía popular y solidaria, junto con sus organizaciones de integración y con entidades de apoyo, podrían conformar una plataforma independiente de incidencia política para incidir en las decisiones del Comité Interinstitucional así como en la Asamblea Nacional cuando esta trata sobre asuntos legislativos relacionados con el sector.
- La conformación y funcionamiento de estos u otros espacios de articulación nacional para la incidencia política en favor del sector de la economía popular y solidaria debería estar guiada por los principios de solidaridad y participación que caracterizan a este sector.
- En el caso de que las organizaciones de la economía popular y solidaria encuentren de interés integrar estos espacios institucionalizados de

participación ciudadana, es importante que establezcan una estrategia colectiva, tomando en cuenta que son varias las instituciones públicas creadas para esta forma de participación en las que está estipulado uno o varios puestos para integrantes de este sector de la economía popular y solidaria. Aquí hemos citado el caso del Consejo Consultivo de la Economía Popular y Solidaria y el Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior, pero existen otros espacios, como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE (Art. 3 lit. i LOIPPIE)⁶⁴ y otros, en donde se puede llevar a cabo incidencia para orientar las políticas públicas que afectan al sector. Un mapeo previo de todos estos espacios con las posibilidades reales de incidencia que generan sería importante para establecer la estrategia.

- Además, considerando que la participación no es remunerada y que no existen fondos disponibles para estudios o análisis que permitan apoyar el proceso de incidencia política de estos espacios, la estrategia de incidencia debe considerar los modos de participación más eficientes, articulados y provechosos, de manera que no se desgasten las capacidades de incidencia de las organizaciones, ni se descuiden actividades de fortalecimiento interno del sector y en el interior de sus organizaciones.
- Considerando que la supervisión auxiliar puede ser uno de los ámbitos más interesantes de acción conjunta entre el Estado y las organizaciones de la economía popular y solidaria, una acción importante para las organizaciones de integración sería formular una propuesta a la Superintendencia para hacerse cargo de alguna de las actividades que le competen.

Cuadro 2: Principales riesgos o problemas de la normativa de economía popular y solidaria

Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
<p>Barreras de entrada Requisitos de ingreso o registro de una organización del sector de EPS que pueden dificultar el reconocimiento en el sector</p>	<p>Las obligaciones para las UEP de ser sociedad de hecho y para las OES de constituirse en organizaciones con vida jurídica y de llevar una contabilidad pueden representar costos en dinero y tiempo. Para algunos tipos de organizaciones, existe además el requisito de tener un fondo o capital social en el momento de la conformación. En el caso de las cooperativas el monto es de cuatro salarios básicos unificados (aproximadamente 1.168 USD).</p>	<p>LOEPS: Art. 75 RGLOEPS: Art. 7</p>
<p>Influencia en la categoría de registro elegida por las organizaciones Diferencias en las limitaciones al crecimiento y en las normas de funcionamiento de las diferentes categorías de organización del sector de EPS que pueden generar incentivos para que las organizaciones se registren en una categoría u otra</p>	<p>Las cooperativas tienen una ventaja frente a las otras formas organizativas del sector financiero popular y solidario, porque sólo cooperativas y bancos pueden ser receptores del capital social de las organizaciones. Además, las otras formas organizativas del sector FPS están restringidas a operar únicamente en áreas de intervención en las que no compitan con otras entidades con fines similares. En cambio, las cooperativas sí tienen que pagar impuesto sobre la renta sobre las utilidades, mientras que las otras formas sólo tienen que hacerlo sobre las que no son reinvertidas.</p>	<p>LOEPS: Art. 167 RGLOEPS: Art. 6 Art. 90</p>
	<p>Las UEP y las organizaciones comunitarias, a diferencia de las otras formas de organización, no tienen que tener un fondo o capital social específico en dinero para su conformación.</p>	<p>LOEPS: Art. 17 RGLOEPS: Art. 7 num. 5</p>
	<p>Hay una exigencia sólo para las cooperativas de reinvertir mínimo el 50% de las utilidades y excedentes como parte del fondo irrepartible de reserva legal. Esta exigencia no aplica para las otras formas de organización.</p>	<p>LOEPS: Art. 50</p>
	<p>En el sector no financiero, las cooperativas y las entidades de integración tienen muchas más normas de funcionamiento interno que las asociaciones. Las asociaciones tienen muchos más requisitos que las organizaciones del sector comunitario y las UEP.</p>	

Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
<p>Incentivos hacia la homogeneización en las formas de gestión interna</p> <p>Posibles incentivos perversos al homogeneizar en vez de permitir la flexibilidad en sus prácticas</p>	<p>Se imponen criterios rígidos para la organización interna y funcionamiento de las cooperativas y las asociaciones (p. ej., el tipo de órganos de dirección y de control, el número de integrantes, la forma de elección).</p>	<p>LOEPS: Art. 19, 32 y 38 RGLOEPS: Art. 29 y 120</p>
	<p>Se obliga a las cooperativas de vivienda a asignar por sorteo las viviendas, impidiendo que cada persona socia elija el tipo de vivienda que mejor se adecúe a sus necesidades y posibilidades de pago presentes y futuras.</p>	<p>LOEPS: Art. 26 RGLOEPS: Art. 80 y 81</p>
<p>Incentivos para sustituir sus mecanismos solidarios por formas de funcionamiento propias del sector privado capitalista</p> <p>Por ejemplo, que promuevan prácticas que privilegien la lógica de mercado frente a procesos económicos de redistribución, reciprocidad y autoconsumo; y la acumulación de riqueza frente a otros objetivos de cohesión social, inclusión, armonía con los otros seres vivos y no vivos, de calidad y prioridad en el tiempo destinado al cuidado y al alimento, etc.</p>	<p>Se obliga a las asociaciones y a las cooperativas a tener un capital social en dólares, desvalorizando los aportes no monetarios que son la base de muchas organizaciones solidarias.</p>	<p>LOEPS: Art. 167</p>
	<p>Se prohíbe el uso y la gestión de medios de pago complementarios por las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias y su uso fuera del ámbito geográfico del domicilio de la organización que lo creó.</p>	<p>RGLOEPS: Art. 135</p>
	<p>Se obliga a las cooperativas de vivienda a comportarse como una empresa privada cuyo único fin es la colocación de bienes materiales en el mercado, puesto que se las restringe a crearse únicamente en función de la asignación de viviendas en un bien inmueble ya adquirido y de acuerdo a un proyecto ya elaborado.</p>	<p>LOEPS: Art. 26 RGLOEPS: Art. 80 y 81</p>
<p>Se obliga a llevar una contabilidad en la que se valoren de forma monetaria todos los aportes de los miembros, puesto que, de no hacerlo, aparecería inflada la categoría de utilidades y excedentes no reinvertidos sobre la que se paga impuestos. Además se prohíbe “conceder preferencias o privilegios a los integrantes de la organización en particular, ni aún a título de fundadores o directivos”. Esto puede distorsionar una actitud solidaria en la valoración de los aportes de cada miembro y de la comunidad en general que permitieron la realización de la actividad económica (p. ej., en el reconocimiento del trabajo del cuidado, del aporte de los adultos mayores al proceso, del trabajo voluntario previo al arranque o a que la iniciativa económica tenga éxito, etc.), que es distinta de la valoración del trabajo asalariado.</p>	<p>LOEPS: Art. 167 Art. 168 lit. a RGLOEPS: Art. 7</p>	

Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
<p>Restricciones que colocan en desventaja al sector popular y solidario frente al sector privado capitalista</p>	<p>Se obliga a la alternabilidad de las personas que ocupan cargos en los órganos directivos, administrativos y de control de las organizaciones. Este no es un requisito para las empresas del sector privado (p. ej., un gerente o un fiscalizador que ha tenido un excelente desempeño puede ocupar este cargo indefinidamente).</p>	<p>LOEPS: Art. 19</p>
	<p>Existen restricciones al funcionamiento de locales de venta de artesanos asociados (no pueden ser más de quince operarios los que vendan en el local), a la comercialización de servicios de turismo por parte de las organizaciones de turismo comunitario y a la realización de actividades de transporte de pasajeros. Estas restricciones no aplican a las empresas privadas que ofertan servicios similares.</p>	<p>RGLDA: Art. 8 lit. b Art. 9 LOTTTSV: Art. 56 RGAT: Art. 77 LT: Art. 12 y 5</p>
	<p>Se restringe el funcionamiento de una cooperativa a una sola actividad del proceso económico y que pertenezca “a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios”. Una empresa privada, en cambio, puede ofertar diferentes tipos de bienes y servicios a la vez.</p>	<p>LOEPS: Art. 22 y 23</p>
<p>Restricciones que dificultan la articulación del sector de la economía popular y solidaria</p>	<p>Se obliga a una división entre las organizaciones de integración económica y las organizaciones de integración representativa, dificultando la sostenibilidad económica y la posibilidad de interesar a nuevos miembros.</p>	<p>LOEPS: Art. 121</p>
	<p>Se restringe la posibilidad de crear uniones o redes pequeñas que puedan ir creciendo progresivamente. Así, para crear una unión debe agrupar a, por lo menos, el 25% de las organizaciones de una misma forma organizativa presentes en el territorio. Para crear una red se impone que tenga “por lo menos tres formas de organización diferentes” y al menos veinte organizaciones.</p>	<p>RGLOEPS: Art. 116</p>
	<p>Se restringe la creación de más de una Federación (organización de integración representativa a nivel nacional) de una misma clase, impidiendo la diversidad en la representación y la posibilidad de las organizaciones de elegir cómo quieren ser representadas entre varias alternativas.</p>	<p>RGLOEPS: Art. 117</p>

Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
Límites a la participación de las organizaciones y de los gobiernos locales en las políticas del sector	La participación de las organizaciones de la EPS en las políticas públicas que les competen está limitada a poder tener acceso a información y a una consulta no vinculante. No participan en la elección del Superintendente.	LOEPS: Art. 143 y 150
	Las organizaciones de la economía solidaria no tienen ninguna participación en las decisiones sobre los fondos de liquidez y de seguro de depósitos, que están conformados con sus propios aportes (estas organizaciones son dueñas de la totalidad de los fondos del primero y de una parte de los fondos del segundo).	LOEPS: Art. 112, 113, 116 y 117
	Los gobiernos locales no forman parte del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, espacio en el que se toman las decisiones de política pública, sino que están relegados a participar en la gestión del Comité Interinstitucional a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante.	LOEPS: Art. 142 y 143

Fuente: Elaboración propia

2. Normativa sobre el fomento y los incentivos para el sector de la economía popular y solidaria

2.1. Enfoque general de las políticas de protección y/o fomento de la economía popular y solidaria

2.1.1. El énfasis está puesto en proteger formas de economía en pequeña escala y la economía familiar, micro, artesanal y popular más que la economía solidaria por sus valores y principios. La excepción son las acciones de apoyo de los GAD, en donde sí hay una preferencia explícita para la economía social y solidaria

La legislación ecuatoriana no hace un énfasis específico en promover el aspecto solidario, ni siquiera asociativo de las actividades económicas. En este sentido, es claro el COPCI (Art 57)⁶⁵ al indicar que “El Estado protegerá a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como también a la artesanía, al sector informal urbano y a la micro, pequeña y mediana empresa, implementando políticas que regulen sus intercambios con el sector privado”. El COPCI sí menciona la economía popular y solidaria en el fomento productivo que prevé, pero no le da prioridad frente a otros emprendimientos pequeños no solidarios (Art. 5 COPCI)⁶⁶. Frente a la falta de apoyo específico a las actividades económicas realizadas de forma articulada, la economía solidaria podría ampararse en el fomento específico que brinda el Estado a la inversión productiva en “sectores con fuertes externalidades positivas” (Art. 5 lit. c COPCI)⁶⁷, considerando las que genera el uso del factor C en la economía.

El énfasis en el tamaño más que en los valores alrededor de los que se organizan también puede verse en el caso de la preferencia que se da para la compra pública a los pequeños productores en la Ley de Soberanía Alimentaria, sean estos empresarios convencionales o productores agroecológicos. En su lugar, una legislación que promueva el carácter solidario debería poner en una situación prioritaria a los productores agroecológicos frente a los empresarios convencionales (Art. 14 LORSA)⁶⁸. El único aspecto en el que se fomenta la articulación es para realizar procesos de industrialización del agro (Art. 15 LORSA)⁶⁹.

De igual manera, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados por la LOEPS a destinar presupuestos específicos para el fomento y fortalecimiento socioeconómico de las personas y organizaciones amparadas por la Ley, sin que haya una atención especial a las organizaciones solidarias frente a comerciantes minoristas, trabajadores autónomos de unidades económicas familiares, etc. (Art. 133 LOEPS)⁷⁰. A diferencia de lo estipulado en la LOEPS, el COOTAD sí especifica

que las políticas de desarrollo económico deben dar un apoyo privilegiado a este sector (Art. 4 lit. g y Art. 64 lit. g y h COOTAD)⁷¹.

Las dos únicas excepciones a esta tendencia son: el artículo 520 del COOTAD⁷² en donde se exonera del pago del impuesto predial rural únicamente a las organizaciones de la economía solidaria que trabajan colectivamente la tierra y a las iniciativas individuales que cultivan siguiendo los principios de la agroecología, que son una forma de expresión en el ámbito de la agricultura de los valores sobre los que se sustenta la economía solidaria; y el artículo 131 del RGLOEPS⁷³ que indica una preferencia en la asignación de recursos financieros entregados anualmente por el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional a los organismos de integración de la economía popular y solidaria.

Potencial efecto positivo

Notemos que en el COPCI, más que promover, el rol del Estado se ve como el de proteger estas formas de economía únicamente a través de la regulación de sus intercambios con el sector privado. Esta visión del mecanismo de protección es sumamente limitada, puesto que los aspectos que ponen en riesgo de desaparición o de precarización estas formas de economía no provienen únicamente (ni siquiera de forma mayoritaria) de sus intercambios con el sector privado.

El mayor problema al que tienen que hacer frente estos emprendimientos está relacionado con la imposibilidad de competir con los productos y servicios ofertados por el sector privado, obtenidos muy frecuentemente mediante estrategias de precarización laboral, irrespeto a las normas de cuidado del entorno social y natural, e incluso mediante la deslocalización del trabajo o la importación de los bienes y servicios colocados en el mercado nacional. Aun cuando esto no es el caso, el sector privado ha gozado y sigue gozando de beneficios otorgados por el sector público, a los que no han tenido acceso las y los pequeños productores. El sector privado invierte sumas importantes en incidencia política para que la legislación nacional sirva a sus intereses de forma prioritaria e incluso que prohíba la producción a pequeña escala. Finalmente, este sector tiene una capacidad mucho mayor de invertir en una publicidad que muchas veces desinforma al consumidor sobre la calidad de los productos, mientras que el sector de la economía a pequeña escala tiene dificultades para posicionar las ventajas del consumo de sus productos y servicios. Por lo tanto, si existe un interés genuino del Estado por proteger las formas solidarias de hacer economía, lo que tiene que hacer es apoyarlas, promoverlas, darles incentivos específicos que les permitan efectivamente coexistir con las empresas privadas, no sólo protegerlas y regular sus intercambios con el sector privado. Estos aspectos no están considerados en

el COPCI como factores que limitan el posicionamiento de estas formas pequeñas de economía en el mercado interno, sino que sólo se ve como problema su falta de productividad (Art. 5 COPCI).

A pesar de que las organizaciones de la economía solidaria no son ni deben ser necesariamente micro-emprendimientos, en la práctica la mayor parte de ellos son de pequeña escala. De hecho, la pequeña escala, no tanto en términos de capital o de ingresos, sino en términos de número de miembros, es considerada como una cualidad en el sector de la economía solidaria porque facilita una participación amplia y de calidad de sus miembros en la toma de decisiones. En este sentido, esta normativa que se aplica a las actividades económicas de pequeña escala le compete y le interesa. Por el contrario, ¿qué pasa en el caso de las organizaciones que, por su capacidad de gestión y buen desempeño, rebasan la categoría de micro, pequeña o mediana empresa? ¿Deberían entonces quedarse sin los beneficios que otorga el código de la producción y/o la preferencia acordada a la compra pública de alimentos?

El hecho de que la legislación no haga un especial énfasis en promover la economía solidaria presenta dos inconvenientes: 1) no hay un incentivo específico a la articulación para la realización de actividades económicas; y 2) no hay un incentivo específico para que las unidades económicas populares ni los micro y pequeños emprendimientos vayan adoptando progresivamente los valores y principios de la economía solidaria. Es una pena que este esfuerzo legislativo no haya contemplado este aspecto considerando que tanto la articulación, o uso del factor C como lo llama Luis Razeto (1984), como la adopción de valores y principios solidarios son factores clave para incrementar la sostenibilidad económica y la capacidad de este sector de la economía para aportar a que el Ecuador avance en el logro de tener un sistema económico social y solidario, como lo estipula la Constitución.

Esta falta de incentivo, combinada con las limitaciones y desincentivos a la articulación relacionados con las normas de creación, funcionamiento, articulación y participación que vimos en la primera parte, hacen que en la práctica la legislación ecuatoriana esté favoreciendo más las acciones de forma individual que colectiva en el ámbito económico.

Acciones que podrían potenciar el efecto positivo

- Se podría hacer una propuesta de reforma al Código de la Producción para que se incluya explícitamente el sector de la economía popular y solidaria como uno de los sectores que recibirán la protección bajo el artículo 57. Uno de los argumentos puede ser el hecho de que la economía popular y solidaria es una forma económica que permite un régimen laboral que funcione en

armonía con las necesidades del cuidado humano, y que, por lo tanto, debe ser especialmente promovido, de acuerdo al artículo 333⁷⁴ de la Constitución.

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria pueden hacer incidencia para que las entidades del Estado encargadas de implementar el COPCI consideren a la economía solidaria como un sector que genera fuertes externalidades positivas.
- Las organizaciones de la economía solidaria, frente a lo estipulado por el Art. 57 COPCI, tienen un incentivo para hacer un análisis de cuáles son sus relaciones con el sector privado que las pone en desventaja o en riesgo. Por ejemplo, podrían hacer un análisis de las principales limitaciones que tienen en la compra de insumos, acceso a tecnología, a servicios financieros y no financieros en el sector privado, y presentar una propuesta para que se genere la normativa que mejore las condiciones de intercambio a su favor.
- Frente a lo estipulado en el Art. 5 COPCI, las organizaciones de la economía solidaria podrían elaborar sus propuestas de políticas comerciales y de apoyo a la mejora de la productividad para participar en el mercado interno, coherentes con los valores y necesidades de la economía solidaria.
- Las organizaciones de la economía solidaria tienen un interés especial en construir colectivamente un concepto de economía social y solidaria que les permita diferenciarse de las MIPYME y de la economía popular. El diseño del concepto tiene que verse acompañado por un mecanismo de verificación y/o de certificación que permita a los actores del sector público establecer esta diferencia para aplicar acciones de fomento específicas para el sector de la economía social y solidaria. Sería interesante considerar el diseño de este mecanismo de tal manera que pueda ser altamente participativo y descentralizado.
- Las organizaciones agroecológicas podrían hacer una propuesta de reforma al artículo 14 de la LORSA para que se establezca la prioridad para las y los productores agroecológicos.
- Las organizaciones de la economía solidaria podrían proponer una reforma al artículo 133 de la LOEPS para establecer una prioridad para las organizaciones frente a las personas.

2.1.2. Bajo una cierta interpretación, la normativa vigente podría aportar a la construcción de procesos económicos que siguen lógicas no mercantiles (reciprocidad, redistribución, economía domestica o de autoconsumo)

La posibilidad e incentivo para que las organizaciones de la economía popular y solidaria incorporen procesos económicos no orientados por los principios del

mercado autorregulado es un aspecto muy importante en la profundización del potencial emancipador que tienen las mismas con relación al sistema capitalista. En efecto, tal como lo indica Karl Polanyi (1958), la posibilidad de reconocer que no todos los procesos económicos tienen que seguir una lógica de mercado autorregulado permite pensar en formas institucionales de organización social en las que la solidaridad juegue un papel importante. Así indica que

“La reciprocidad denota movimientos entre puntos correlacionados de grupos simétricos; redistribución indica movimientos de apropiación hacia un centro y consecutivamente fuera de él; y el intercambio se refiere a un intercambio entre manos que sucede dentro de un sistema de mercado. La reciprocidad requiere de un contexto de grupos organizados de forma simétrica; la redistribución depende de la presencia de alguna medida de centralidad en el grupo; y el intercambio, si es que va a producir alguna forma de integración, requiere un sistema de precios fijados en el mercado. [...] Cuando el intercambio está mediado por un sistema de precios fluctuante, la ganancia sólo puede ser obtenida a través de una actitud que involucra un antagonismo claro en la relación entre las partes. Este elemento que acompaña esta forma de intercambio, aun cuando esté diluido, es inerradicable. [...] Ninguna comunidad cuya intención sea la de proteger la fuente de solidaridad entre sus miembros puede permitir que se desarrolle una hostilidad latente en temas tan vitales para la existencia animal, y por lo tanto capaces de despertar tensas ansiedades, como es el caso del alimento” (Polanyi, 1958).

En este sentido, parece vital para un sistema económico social y solidario que, al menos en algunos sectores de la economía como es el alimento y probablemente el cuidado y la crianza, los procesos económicos no estén regidos por un mecanismo de mercado.

En lo relativo a la reciprocidad, lograr esto requiere que se integren circuitos económicos solidarios que articulen a las organizaciones de la economía solidaria presentes en un mismo territorio y/o entre organizaciones ubicadas en territorios diferentes pero que comparten valores y principios comunes de solidaridad. Un circuito económico solidario es una integración entre organizaciones de la economía solidaria en redes solidarias de producción, transformación, distribución, consumo y post-consumo de bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas auténticas en territorios concretos y que no siguen las reglas del mercado autorregulado. Esto permite que organizaciones que comparten una serie de valores se provean, se financien, abastezcan, consuman y aprendan de otras organizaciones similares, complementándose y apoyándose unas a otras para alcanzar mayor viabilidad económica y una mayor incidencia

en el conjunto de la sociedad. Estas prácticas, además de contribuir a sostener y profundizar “la fuente de solidaridad” en la sociedad, tienen mucho potencial de contribuir a incrementar la viabilidad económica de las organizaciones de la economía popular y solidaria. De hecho, es una manera de intercambio de productos en los que el factor precio, con el cual es muy difícil competir frente a los grandes monopolios y compañías del sector privado, deja de ser el factor diferenciador.

La legislación ecuatoriana referente a este aspecto no es muy clara. Por un lado, como vimos anteriormente, permite el uso de monedas sociales, pero por otro lado las restringe al no permitir que estas sean administradas por las organizaciones del sector financiero popular y solidario y al restringir su ámbito geográfico de operación. Por otro lado, bajo una interpretación del Artículo 139 de la LOEPS⁷⁵, en el que se indica que “Los actos solidarios⁷⁶ que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos”, se podría entender que los intercambios realizados entre los miembros de las organizaciones de integración económica y/o representativa podrían no tener que gravar el impuesto al valor agregado (IVA). Bajo esta interpretación, este artículo sería un incentivo muy importante para la conformación de circuitos económicos solidarios en los que se intercambien bienes, servicios y saberes en actos económicos solidarios, es decir, en interacciones cerradas en donde cada uno pone su parte para compartir el producto de su propio trabajo, primando tres elementos: trabajo propio, recursos propios, cooperación entre todos. Ninguno se aprovecha de los demás, como sucede en las operaciones mercantiles, de comercio, o dentro de una fábrica privada.

En términos de estrategias para garantizar el derecho a la alimentación sana y culturalmente apropiada que prevé la Constitución, el apoyo a formas de agricultura orientadas al autoconsumo y al consumo en el mercado interno (agricultura familiar, comunal y agricultura urbana) que ya estipula el Art. 57 COPCI⁷⁷, debería combinarse con un incentivo y apoyo específico a la conformación de estos circuitos económicos solidarios para el intercambio –ya no comercial sino mediante un acto solidario– de alimentos (entre otros productos). De esta manera, este derecho es cubierto mediante un proceso económico otro que el regido por el principio del mercado autorregulado que, como ya indicamos, pone en riesgo la fuente de solidaridad de toda sociedad. Este enfoque amplía y da una solución efectiva a la preocupación por la equidad manifestada en el Art. 132 LOEPS⁷⁸ que prevé que se establezcan “las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores, principalmente de los productos vinculados a la seguridad alimentaria, evitando la persistencia

de prácticas de abuso del poder económico”, puesto que una buena parte del intercambio de alimentos no se daría en un intercambio comercial con otros sectores, sino que se daría en un acto solidario entre los mismos actores de la economía solidaria.

Desde otro punto de vista, es clave analizar en qué medida la legislación actual y las políticas públicas que de ella resultan⁷⁹ promueve o incluso permite que las actividades (servicios) de crianza y de cuidado, tanto de bebés, niñas y niños, personas adultas mayores como de personas con capacidades especiales, sean realizadas por los propios miembros de la familia (economía doméstica o de autoconsumo), en lugar de ser compradas en el mercado. Un primer avance legal constituye el reconocimiento de las personas responsables de la economía del cuidado como parte de las unidades económicas populares (Art. 74 LOEPS)⁸⁰, es decir, que pueden ser beneficiarias de acciones de fomento a sus actividades económicas y, además concretamente, pasan a tener el derecho a la seguridad social (Art. 132 num. 8 LOEPS)⁸¹. Con esto, por fin se logra avanzar en la aplicación del artículo 333⁸² de la Constitución que estipula que “Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares” y que “La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar”. Asimismo, comienza a aplicarse el artículo 284 num. 6⁸³ de la Constitución que indica como uno de los objetivos de la política económica la valoración de “todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”.

Sin embargo, resulta limitante el hecho de que la legislación permita entrar en esta categoría sólo a “las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros”. En la práctica, muchas personas trabajan una parte de su tiempo en una actividad de producción de bienes externos y otra parte de su tiempo en las actividades de reproducción y sostenimiento de la vida. De hecho, en muchos casos esta forma de organización del trabajo permite que tanto hombres como mujeres puedan ejercer mutuamente su responsabilidad y su necesidad de cuidado de sus seres queridos. En estos casos, estas personas deberían también poder tener los beneficios de ser reconocidas como trabajadoras de unidades económicas populares y su aporte y beneficios de la seguridad social deberían poder hacerse por ambos tipos de trabajo.

Acciones que podrían potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de integración de la economía popular y solidaria tendrían un interés especial en hacer incidencia política para que la Ley de

Régimen Tributario reconozca específicamente que los bienes, servicios y saberes intercambiados dentro de un circuito económico solidario no son hechos generadores de tributos, tal como ya lo indica la LOEPS, y, por tanto, están exentos del pago del IVA, impuestos aduaneros en importaciones o exportaciones realizadas a otras organizaciones solidarias del extranjero y cualquier otro tributo.

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían que hacer incidencia para que se incluya en el actual régimen de Seguridad Social a las organizaciones de todo el sector urbano de la economía popular y solidaria.
- Las organizaciones de la EPS podrían proponer una reforma al Art. 74 LOEPS para que no incluya sólo a las personas que trabajan “exclusivamente” en este sector, sino también a aquellas que trabajan a tiempo parcial en el mismo.
- Muchas de las organizaciones de la economía solidaria son, y tienen el potencial de ser, pioneras en el invento de regímenes laborales para sus miembros y trabajadores que funcionen en armonía con las necesidades del cuidado humano. La profundización de esta práctica, así como la identificación y visibilización de cómo funcionan estos regímenes puede ser clave para aportar a que se concrete aún más la aplicación del artículo 333 de la Constitución a través de la adopción por el Estado de acciones que promuevan estas formas innovadoras de trabajo. A través de un análisis de cómo funcionan en la práctica, sería más fácil establecer una regulación específica para el sector, así como apoyos para mejorar sus condiciones y para que se instauren diálogos de saberes que permitan fortalecer a las personas que trabajan en el mismo. A modo de ejemplo, se puede mirar la legislación que existe referente a esto en Dinamarca y Finlandia, que incluye además mecanismos a través de los cuales varias familias pueden unirse para apoyarse mutuamente, de forma recíproca, en estas tareas.

2.1.3. Se impulsará la equidad de género, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental en las prácticas de la economía popular y solidaria

La legislación prevé incentivos para que las organizaciones de la economía popular y solidaria apliquen la equidad de género y la producción eco-eficiente (Art. 4 lit. r y Art. 24 lit. c COPCI)⁸⁴ así como para que “sus actividades se realicen conforme a los postulados del desarrollo sustentable previstos en la Constitución y contribuyan a la conservación y manejo del patrimonio natural” (Art. 141 LOEPS)⁸⁵. Es una pena que la LOEPS no haya incluido además el manejo del patrimonio cultural, porque en Ecuador la economía popular y solidaria es uno de los sectores que más contribuye al mantenimiento y preservación de esta forma de patrimonio intangible (meSSE, 2011).

El Art. 133 RGLOEPS⁸⁶, establece una prioridad en el otorgamiento de financiamiento y cofinanciamiento a “los programas y proyectos que promuevan la inclusión social” y en especial privilegiando aquellos en los que es importante la participación de migrantes y la participación de mujeres jefas de familia.

Potencial efecto positivo

Aunque estos articulados están formulados de una manera muy general son muy importantes para la economía solidaria puesto que, a diferencia de la economía popular, esta se maneja siempre bajo el principio de sustentabilidad o armonía con el entorno natural. Por lo tanto, la rápida implementación de estos incentivos puede ser una forma efectiva de apoyar específicamente esta forma de economía.

Es importante tomar en cuenta que la forma de incentivo más efectiva tiene que ser otra adicional a la política de deducción al pago del impuesto a la renta que se prevé en el Art. 24 COPCI, puesto que la economía solidaria rara vez contabiliza utilidades que son gravables por este impuesto.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tienen interés en incidir en la forma en la que se evalúa la inclusión social por parte de las entidades que otorgan el financiamiento y cofinanciamiento previsto en el artículo 133 de la LOEPS, de tal manera que este concepto y sus mecanismos de evaluación se correspondan con los valores de la economía solidaria.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían interés en ampliar el privilegio a otros sectores tradicionalmente excluidos como las personas con capacidades especiales, jóvenes en riesgo, ex-convictos, etc.
- De hecho, las organizaciones de la economía popular y solidaria podrían promover la diferenciación de las organizaciones de la economía popular y solidaria que específicamente buscan la inclusión de este tipo de actores de tal manera que puedan recibir incentivos y beneficios especialmente importantes y adecuados a las necesidades de este tipo de iniciativas.

2.2. Normativa relativa al acceso a los recursos productivos por parte de las organizaciones de la economía popular y solidaria

2.2.1. Se establecen obligaciones e incentivos fiscales para que las organizaciones de la economía popular y solidaria se financien con su propio capital a través de la reinversión de sus utilidades y excedentes y un bajo monto de pago de impuestos

La LOEPS contiene un incentivo explícito para que las organizaciones de la economía popular y solidaria se capitalicen a partir de la reinversión de sus propias utilidades. Todo el valor de las utilidades reinvertidas está exento del pago del impuesto sobre la renta (Disp. Ref. Primera num. 19 LOEPS)⁸⁷, a excepción de las cooperativas de ahorro y crédito que deben regirse por la normativa tributaria vigente para las sociedades. Notemos que esta excepción no afecta en absoluto a las cooperativas de ahorro y crédito dichas “cerradas”, es decir, cuyos servicios se ofertan únicamente a sus miembros/socios y no a clientes externos, puesto que los beneficios que estas generan se catalogan como “excedentes”, no como utilidades, y estos están todos exentos del pago del impuesto sobre la renta (Disp. Ref. Primera num. 20 LOEPS). Por tanto, este aspecto tampoco afectaría a las otras entidades del sector de las finanzas populares y solidarias, puesto que para estas, sean abiertas o cerradas, se aplica la exoneración general para las organizaciones de la economía solidaria.

Además, hay exigencias de capitalización de las utilidades en el caso de las cooperativas, puesto que están obligadas a reinvertir como mínimo el cincuenta por ciento de sus utilidades y el cincuenta por ciento de sus excedentes como parte del fondo irreplicable de reserva legal (Art. 50 LOEPS)⁸⁸. Además, se incentiva el hecho de que las organizaciones rurales de la economía solidaria adquieran predios y otras propiedades y las exploten de forma colectiva puesto que estas están exentas del pago del impuesto predial rural (Art 520 lit. h COOTAD)⁸⁹. Notemos que esta exoneración no se extiende a las propiedades que sirven para el trabajo colectivo de las organizaciones de la economía popular y solidaria del sector urbano.

Possible efecto positivo

Estos descuentos, en realidad, no representan actualmente un gran incentivo para el sector de la economía popular y solidaria por dos motivos. En primer lugar porque este sector casi no genera utilidades, pero además porque los impuestos prediales rurales han sido generalmente bajos. Esto puede cambiar con las nuevas reformas que obligan a los grandes predios rurales a hacer pagos cada vez más importantes de impuestos. Por lo tanto, podría constituirse en un

incentivo interesante para que continúen existiendo y/o se conformen grandes organizaciones rurales de economía solidaria que trabajan colectivamente en un mismo predio.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria del sector urbano tendrían interés en promover una reforma del COOTAD para ampliar estos beneficios también al impuesto predial urbano.
- Un incentivo tributario más importante que la exoneración del pago del impuesto sobre la renta y del impuesto predial rural sería la exoneración de pago de IVA, puesto que las organizaciones de la economía solidaria aún efectúan varias de sus adquisiciones en el sector privado y deben pagar continuamente este impuesto. Notemos que este incentivo ya existe para instituciones como las universidades, por lo que se trataría de incidir para que en este artículo de la LORTI se incluya a las organizaciones de la economía solidaria. Aunque este es un incentivo importante, notemos que dejaría sin efecto el incentivo de formar circuitos económicos solidarios, en el caso de que se permita que los intercambios realizados dentro de los mismos no estén obligados a pagar este impuesto.
- En el caso de la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito que atiendan preferentemente a miembros y clientes del sector rural, estas podrían aplicar la misma exoneración del pago del impuesto sobre la renta durante sus primeros cinco años, haciendo mención al artículo 24 numeral 2 del COPCI⁹⁰.

2.2.2. Con la creación de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias se pasa de un enfoque de microfinanzas a uno de finanzas solidarias, se generan mecanismos de gestión más solidarios y efectivamente diferenciados del sector financiero privado, y se establecen mecanismos para movilizar nuevos fondos para apoyar al sector financiero popular y solidario

La creación de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS (Art. 158 LOEPS)⁹¹ tiene como objetivo mejorar la oferta y el acceso a servicios financieros para el sector de la economía popular y solidaria a través de la movilización de recursos públicos, privados y de organizaciones extranjeras interesadas en invertir en este sector. La creación de esta entidad viene a sustituir el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria, al que hace referencia el RGLOEPS en su Disposición Transitoria Décima⁹². Este último fue creado en mayo del 2007⁹³, con un fondo de setenta millones

de dólares⁹⁴ a ser colocados en beneficio del sector de la economía popular y solidaria. Entre el 2010 y el 2011, el Programa recibió 160 millones de dólares por parte del Banco Central del Ecuador. Cabe notar que la creación de esta Corporación con la aprobación de esta Ley no viene a incrementar los recursos públicos destinados a la economía solidaria, puesto que no hay ninguna disposición de este tipo en la Ley. Para tener una idea de la importancia que representa este fondo en el presupuesto del Estado, es importante contrastar el monto de recursos asignado a este sector con otros fondos, como por ejemplo el FOMIN, que están constituidos para el fomento de la pequeña y mediana empresa para darse cuenta de cuál es la orientación que tiene el Estado con relación a la economía. Aún más importante es contrastar este fondo con relación a los fondos que han sido destinados en su momento para programas de salvataje bancario destinados principalmente a financiar al sector privado.

A pesar de que el monto como tal no es tan significativo y que la LOEPS no lo incrementa, es importante notar que la creación de la Corporación sí constituye un avance en cuanto posibilita que el equipo que conforma la Corporación realice muchas más acciones en favor del sector que la sola colocación del fondo que inicialmente le fue asignado, e incluso cambiar el enfoque y hacer una administración de este fondo mucho más provechosa para el sector de la economía solidaria.

Una primera diferencia radica en que el anterior Programa centraba sus operaciones en el concepto de microfinanzas, mientras que la actual Corporación maneja el concepto de finanzas solidarias, es decir, no maneja el concepto en base a la escala pequeña sino desde un enfoque centrado en los objetivos y los valores que están detrás de esta otra forma de hacer economía. En este sentido, el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria tenía entre sus funciones principalmente la colocación de microcréditos y la puesta en marcha de un fondo de garantía y operaba utilizando criterios de calificación de las entidades receptoras muy similares a los de la banca privada (indicadores de riesgo, solvencia financiera, etc.). Esto hacía que en la práctica muy pocas organizaciones del sector financiero popular y solidario pudieran efectivamente acceder a estos fondos⁹⁵. Por el contrario, la Corporación tiene un concepto más amplio de los servicios financieros, dirigiéndose no sólo a lo micro y no sólo al crédito, sino a la profundización de los servicios financieros en general (por ejemplo, el ahorro) y la aplicación de los principios de solidaridad en las organizaciones (a través, por ejemplo, del análisis del balance social de las organizaciones), y sus criterios de gestión de los fondos y asignación de garantías⁹⁶. Así, el Art. 132 num. 3 LOEPS⁹⁷ no habla ya del microcrédito, sino de forma más amplia del diseño e implementación por la Corporación y la banca pública de “productos y servicios financieros especializados y diferenciados”.

Una segunda diferencia importante es que, mientras el Programa Nacional funcionaba básicamente como una entidad de colocación de los fondos del Estado asignados para este fin, la Corporación tiene entre sus obligaciones la de incrementar estos fondos asignados por el Estado a través de estrategias como: la contratación de préstamos internos y externos (Art. 164 num. 3 RGLOEPS)⁹⁸, la emisión de obligaciones, bonos y títulos propios de la Corporación (Art. 164 num. 4 RGLOEPS), la inversión de sus recursos (Art. 164 num. 5 RGLOEPS) y canalizar y administrar recursos provenientes de entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras, aplicando mecanismos de gestión financiera, tales como constitución de fideicomisos, encargos fiduciarios y convenios de administración de fondos, en beneficio de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (Art. 132 num. 3 LOEPS y Art. 164 num. 6 RGLOEPS).

Incluso, a pesar de que en la LOEPS se establece que la Corporación es una entidad que opera “bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso”, el Reglamento la posibilita directamente para “invertir en emprendimientos productivos de iniciativas de las personas y organizaciones amparadas por la Ley” (Art. 164 num. 7 RGLOEPS).

El Reglamento Social de la Corporación, aprobado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria el 28 de diciembre del 2012, debería detallar los mecanismos de cumplimiento de estas obligaciones.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían un interés en colaborar con la Corporación en el diseño de otros servicios financieros (programas de incentivo al ahorro, seguros, etc.) acordes con los valores de la economía solidaria. Conjuntamente podrían establecer estrategias para incidir en cambios de la legislación que permitan su operación y funcionamiento. Por ejemplo, en el caso de los seguros, la Ley general de Seguros Privados en sus Arts. 3 y 4 estipula que estos sólo pueden ser operados por las instituciones del sistema financiero formal constituido como una Compañía Anónima mientras que las cooperativas de ahorro y crédito sólo están autorizadas a emitir pólizas de garantía (Art. 83 lit. h y j LOEPS)⁹⁹.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían interés en colaborar con la Corporación en la tarea de buscar fondos adicionales para fortalecer los servicios financieros destinados a este sector. De igual manera, tendrían interés en conocer e incidir en los criterios y mecanismos de selección de las inversiones directas que puede hacer la Corporación en los emprendimientos de la economía popular y solidaria.

- Las entidades de apoyo del sector de la economía popular y solidaria, nacionales o extranjeras, que tengan interés en apoyar el acceso de las organizaciones y personas a servicios financieros, tendrían un interés en establecer acuerdos con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias para la constitución de fideicomisos, encargos fiduciarios y convenios de administración de fondos cuya forma de gestión innovadora permita y potencie el carácter solidario de las organizaciones del sector, pero además sienta un precedente en la operación de mecanismos de gestión transparente, participativa y solidaria de este tipo de recursos. Estos aprendizajes facilitarían la gestión de la Corporación para conseguir la administración de otros fondos provenientes del Estado y/o de otras instituciones mediante mecanismos de gestión similares¹⁰⁰.

2.2.3. Está pendiente la articulación a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias de todos los programas del Estado orientados a incrementar el acceso a los servicios financieros tradicionales y no tradicionales para las organizaciones de la economía popular y solidaria, la economía popular y las MIPYME

El Art. 132 RGLOEPS¹⁰¹ prevé efectivamente que “las entidades del Ejecutivo que, en el marco de sus competencias, concedan apoyo financiero con fines productivos, incorporarán anualmente en sus presupuestos, recursos destinados para el cofinanciamiento de proyectos productivos y desarrollo e implementación del subsidio al seguro agrícola, ganadero, pesquero y acuícola de las organizaciones de la economía solidaria” canalicen sus recursos a través de organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario. Esto es un avance muy importante para el sector de las finanzas populares y solidarias.

En diferentes cuerpos legales del Ecuador, se hace mención a políticas del Estado para fortalecer el acceso de microempresas (Art. 67 COPCI)¹⁰², miembros de nacionalidades y pueblos indígenas (Art. 13 LOIPPIE) y otros grupos vulnerables a servicios financieros. Es importante que todos estos cuerpos legales sean reformados para que estos fondos se canalicen a través de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, y por lo tanto sean colocados a través del Sector Financiero Popular y Solidario. De esta manera puede haber una coherencia en el enfoque de intervención, limita la burocracia, evita la superposición de tareas, incrementa la transparencia y potencia el uso de estos recursos en beneficio del sector. Como ya notamos anteriormente, en el caso de los seguros para que estos puedan ser entregados por este sector de la economía se requiere una reforma al Art. 83 lit. h y j LOEPS, para que la Ley permita la emisión de seguros públicos, al menos.

Por otro lado, a pesar de que existe una alta demanda por parte del sector de la economía popular y solidaria, que el Art. 10 LOEPS¹⁰³ especifica que “El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos” y que el Art. 282 COOTAD¹⁰⁴ prevé la conformación de empresas mixtas, la oferta de fondos de capital de riesgo se ha orientado a las MIPYME (Art. 67 COPCI) y a las sociedades anónimas o dispuestas a convertirse en sociedades anónimas (Programa CreEcuador¹⁰⁵ y CORPEI Capital¹⁰⁶). Esta limitación resulta un poco extraña en ambos casos.

Por un lado, a pesar de que en su estrategia de salida el fondo de capital de riesgo del Programa CreEcuador promueve la economía solidaria al definir que “Se dará preferencia a empresas que estén dispuestas a poner un porcentaje de las acciones a disposición de trabajadores, productores o proveedores, en el momento que el Estado se retira como socio accionario”, en su estrategia de entrada no abre el fondo a emprendimientos cuya totalidad de acciones pertenezca a los trabajadores y/o productores, como son las organizaciones del sector de la economía popular y solidaria. Notemos la cercanía conceptual entre lo especificado en esta estrategia de salida con relación a lo indicado en el Art. 10 LOEPS: “privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado o socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen”. De hecho, el Art. 131 num. 3 RCOPCI¹⁰⁷ posibilita explícitamente que el Estado pueda “desinvertir las acciones de su propiedad a favor de los ciudadanos utilizando para ello los siguientes mecanismos: [...] 3. Aquellos que permitan la intervención comunitaria o asociativa”. Además, en varios de los sectores prioritarios (turismo, alimentos frescos y procesados, energías renovables, servicios ambientales, confecciones y calzado, transporte y logística, construcción, cadena agroforestal sustentable y sus productos derivados) hay excelentes experiencias a nivel nacional e internacional de organizaciones de la economía solidaria.

Por otro lado, la Hilandería Salinas, perteneciente al grupo de empresas solidarias del Salinerito, uno de los actores más importantes de la economía solidaria en Ecuador, consta como uno de los beneficiarios del fondo de capital de CORPEI y, sin embargo, no cumple el requisito de ser o estar orientada a convertirse en una sociedad anónima.

El no incluir explícitamente el sector de la EPS entre los posibles beneficiarios de estos capitales de riesgo parte de la idea equivocada, que ya cuestiona la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, de que en la economía solidaria sólo caben los microemprendimientos y, por lo tanto, las microfinanzas.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tienen un interés en establecer una estrategia conjunta con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias para incidir en las reformas legales necesarias para la transferencia de todos los fondos destinados a servicios financieros para el sector de la EPS y las MIPYME, de forma que sean gestionados por la CONAFIPS.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria, junto con entidades de apoyo, tienen un interés en proponer mecanismos específicos para la operación de los fondos de capital de riesgo que sean concordantes con los valores y adecuadas para el sector de la economía popular y solidaria¹⁰⁸. Parte de este diseño tiene que determinar la institución pública que sería más apropiada para gestionarlos (esta podría ser la misma Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias).
- Una vez definidos estos mecanismos, pueden incidir en la creación del fondo que prevé el Art. 67 COPCI y/o la creación de otro fondo amparado en el Art. 10 LOEPS; y la reforma del Programa CreEcuador y/o del CORPEI Capital para que incluyan también de forma explícita a las organizaciones de la economía popular y solidaria y ajusten sus criterios de elegibilidad y sus procedimientos de tal manera que sean compatibles con los valores y forma de operación de este sector.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían interés en diseñar conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados y/u otras organizaciones del Estado, incluida la CONAFIPS, mecanismos para la constitución de empresas u organizaciones mixtas conformadas por el Estado y por organizaciones de la economía popular y solidaria en las que los procedimientos de participación del Estado no contradigan los valores y principios solidarios, sino que por el contrario los refuercen. Una vez establecidos estos mecanismos, pueden incidir conjuntamente en la reforma de las normas legales referidas a estas instituciones (por ejemplo, la Ley sobre empresas públicas, el COOTAD, etc.) así como iniciar experiencias piloto que permitan experimentar estas formas solidarias de acción conjunta del sector público y del sector de la economía solidaria.
- Las organizaciones de integración de la economía popular y solidaria tendrían un interés en establecer un portal web e incidir en la creación por parte del sector público de ventanillas de información para la economía popular y solidaria, en donde las organizaciones encuentren juntas todas las opciones de acceso a capital disponibles en los diferentes programas públicos, privados y no gubernamentales, así como el detalle de experiencias como

la de la Hilandería Salinas, que muestren el camino para acceder y gestionar cada tipo de recursos.

2.2.4. Las políticas de apoyo a las organizaciones de la economía popular y solidaria para que accedan al recurso conocimiento no priorizan ni promueven los conocimientos colectivos, los saberes ancestrales, la participación ni el diálogo de saberes

La nueva Constitución del Ecuador marca una pauta importante para salir de enfoques verticales, cientificistas, individualistas y reduccionistas de construcción y acceso al conocimiento. En este sentido, reconoce que para la consecución del buen vivir, el Estado tiene que impulsar los saberes ancestrales y la “iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa” con el mismo énfasis con el que impulsa la ciencia y la tecnología (Art. 277 CRE)¹⁰⁹. Incluso para ciertas áreas de la política pública como es la soberanía alimentaria, prioriza la preservación y recuperación de los saberes ancestrales vinculados a la agrobiodiversidad (Art. 281 CRE)¹¹⁰ basados en procesos de extensión que se sustentan en “diálogo e intercambio de saberes con los pequeños y medianos productores, valorando el conocimiento de mujeres y hombres” y en el compartir de los resultados de una “investigación aplicada y participativa” (Art. 9 LORSA)¹¹¹.

Por otro lado, la Constitución del Ecuador reconoce que los pueblos y nacionalidades indígenas han desarrollado por años sus propias formas de conocimiento colectivo, que está profundamente vinculado con un territorio y un entorno natural del cual no puede ser separado (Art. 57 CRE). Por lo tanto, se estipula que el rol del Estado relacionado con el acceso al recurso conocimiento para este segmento de la población pasa principalmente por “mantener, proteger y desarrollar” estas formas de saber, así como por proteger y evitar toda apropiación individual del territorio, los recursos y los saberes sobre los que se sustenta. De manera general, la Constitución prohíbe “toda forma de apropiación de conocimientos colectivos, en el ámbito de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales” (Art. 322 CRE). La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía alimentaria retoma esta misma formulación sin precisarla más (Art. 9 LORSA).

Estas formas de acceso y construcción del recurso conocimiento son las más compatibles con los valores de la economía solidaria y son aquellas que han adoptado por décadas la mayoría de las prácticas de economía solidaria y muchas prácticas de economía popular del Ecuador, sean conformadas por personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas o no, y se relacionen o no con la soberanía alimentaria. Es por eso que se habla de que la economía solidaria es un verdadero patrimonio intangible de nuestro país. En este sentido, las organizaciones de la economía popular y solidaria merecerían

que se les dé el mismo trato en términos de: 1) la importancia que se le da a los saberes ancestrales y al conocimiento colectivo; 2) el respeto a todas las formas de saberes reflejado en métodos de gestión del conocimiento basados en metodologías participativas y de diálogo de saberes; y 3) la protección que se brinda al derecho de mantener sus prácticas y a la propiedad colectiva de los saberes y de los recursos y territorios sobre los que se sustentan.

Lastimosamente esto no se refleja en la legislación específica para la economía popular y solidaria. Notemos que el fomento en lo relacionado al acceso al recurso conocimiento se reduce a acciones para “profesionalizar” a los asociados de las formas de integración económica e insertar en el sistema de educación formal del país “programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación” relacionadas con la economía popular y solidaria (Art. 132 num. 2 y 4 LOEPS)¹¹². En el reglamento se precisa el carácter formal y vertical con el que se concibe el apoyo al acceso al recurso conocimiento delegando el mismo en la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional, en coordinación con el Instituto, en su Plan Anual de Capacitación y Formación Profesional para Grupos de Atención Prioritaria y Actores de la Economía Popular y Solidaria. No se hace ni una sola mención a la valoración y recuperación del conocimiento colectivo, ni a mecanismos de diálogo de saberes o de construcción participativa del saber dentro de un determinado territorio. La única mención que se hace a los conocimientos colectivos y saberes ancestrales es la relacionada con su protección, instando a la entidad pública responsable de la propiedad intelectual a apoyar y brindar asesoría técnica, “para la obtención de marcas colectivas, y otros instrumentos de orden legal que incentiven la protección de los conocimientos colectivos, saberes ancestrales, obtenciones vegetales y otras creaciones intelectuales” (Art. 132 num. 5 LOEPS)¹¹³.

En el caso de los GAD se mantiene el mismo enfoque, puesto que se indica que los gobiernos autónomos descentralizados regionales deberán “brindar asistencia técnica” a las asociaciones de productores, microempresarios y pequeños y medianos productores para “su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos” (Art. 134 lit. a COOTAD)¹¹⁴.

Acciones que pueden mitigar el efecto negativo y potenciar el efecto positivo

- De acuerdo con las disposiciones constitucionales, las organizaciones de la economía popular y solidaria podrían impulsar reformas legales del Art. 132 LOEPS, pero también de todas las instituciones y programas en donde se prevea un apoyo estatal relacionado con el recurso conocimiento para este sector¹¹⁵, de tal manera que se diseñen e implementen tomando en cuenta:

1) la importancia que se da a los saberes ancestrales y al conocimiento colectivo; 2) el respeto a todas las formas de saberes, reflejado en métodos de gestión del conocimiento basados en metodologías participativas y de diálogo de saberes; y 3) la protección que se brinda al derecho de mantener sus prácticas, y a la propiedad colectiva de los saberes y de los recursos y territorios sobre los que se sustentan. Además, al igual que el financiamiento es canalizado prioritariamente a través de las organizaciones del sector financiero popular y solidario, el apoyo al acceso al recurso conocimiento debería canalizarse prioritariamente a través de las organizaciones del sector educativo popular y solidario.

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria, especialmente las de integración, junto con entidades de apoyo y entidades públicas, tendrían un interés especial en apoyar la conformación y/o el crecimiento¹¹⁶ de organizaciones de la economía solidaria especializadas en saberes ancestrales y orientadas hacia un enfoque de diálogo de saberes, que puedan informar la política pública sobre el tema y apoyar los procesos de acceso y construcción del conocimiento desde un enfoque solidario para las organizaciones del sector.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían un interés en trabajar conjuntamente con la entidad pública responsable de la propiedad intelectual y con las instituciones que trabajan el tema de patrimonio¹¹⁷, para generar una definición del “conocimiento colectivo” y de los “saberes ancestrales” que no se limite al conocimiento generado por los pueblos y nacionalidades indígenas, sino que se amplíe a las formas de economía solidaria, y para implementar instrumentos para su protección y fomento que sean compatibles con los valores de la economía solidaria¹¹⁸. En especial, podría ser interesante una estrategia para que se declare a las prácticas de economía solidaria como patrimonio intangible.
- Apoyadas en lo estipulado en la Constitución y en la LORSA, las organizaciones de la economía popular y solidaria vinculadas al sector de la soberanía alimentaria y/o con fuerte participación de población perteneciente a pueblos y nacionalidades indígenas tienen el desafío de diseñar los mecanismos que permitan progresivamente ir pasando de procesos verticales de construcción y acceso al saber a procesos participativos, en donde se valoran todas las formas de saber y se construyen verdaderos diálogos. De igual manera, tienen el desafío de generar mecanismos de apoyo específico y decidido a la preservación, recuperación y difusión de los saberes ancestrales, acorde con sus formas particulares de gestión del conocimiento, de tal manera que se revierta en alguna el énfasis excesivo que por años se le ha dado al conocimiento científico formal. Sería clave la aplicación de estos principios en territorios específicos, para que se visibilice la profunda conexión

entre la relación con el territorio y este enfoque solidario de la gestión del conocimiento¹¹⁹. Estos procesos luego podrían extenderse al conjunto del sector de la economía popular y solidaria.

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían un interés en evaluar las políticas y los programas de acceso al recurso conocimiento desde su capacidad real de impulsar los saberes ancestrales y de valorar y poner a dialogar todas las formas de saberes, frente al énfasis puesto en el saber que proviene del extranjero, de la ciencia y de la tecnología y que se imparte en instituciones de educación formal¹²⁰. Esto podría realizarse en un observatorio de políticas públicas para la economía popular y solidaria.

2.2.5. La normativa prevé establecer en todos los niveles del sistema educativo del país formaciones y asignaturas relacionadas con la economía popular y solidaria pero no asigna recursos específicos para este fin

La normativa prevé que el Estado establecerá en todos los niveles del sistema educativo del país, “programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios” (Art. 132 num. 4 LOEPS)¹²¹. Este es un avance importante considerando que una de las acciones fundamentales que hay que llevar a cabo para ir avanzando hacia un cambio del paradigma económico dominante concierne a los procesos educativos y culturales. Adoptar un régimen de economía social y solidaria para nuestro país necesariamente pasa por construir, crear, sentir que existe un “nosotros”. En este sentido, Coraggio (2007b) llama a emprender procesos en el conjunto de la sociedad que “fortalezcan la identidad colectiva, la reciprocidad y permitan recuperar la confianza –núcleo fundante de todo vínculo”. Además indica que “tenemos cierta carencia en nuestro aprendizaje social de algunas capacidades que son básicas y que están más en el orden de las intenciones o las declamaciones que de la realidad, solo para mencionar algunas: el diálogo y el consenso en procesos de concertación y convivencia en pluralidad, la visión de común-unidad (comunidad) para la toma de decisiones estratégicas, la mirada autocrítica para construir aprendizajes de las experiencias, el pensamiento y las intervenciones integradas entre disciplinas e instituciones para encarar la complejidad de la realidad, eso implica a la vez, pensar y actuar en red”. En este sentido, podemos notar que la prioridad no está tanto en las “áreas de producción y/o comercialización de bienes y servicios” como dice la Ley, sino más bien en la construcción de capacidades básicas para la acción colectiva y la vivencia de experiencias que nos acerquen a una apropiación y comprensión del paradigma del *Sumak Kawsay*.

Aunque estas acciones se pueden llevar a cabo sin el apoyo de acciones públicas, estas pueden contribuir a ampliar el alcance de este esfuerzo. En especial en

este ámbito se puede dar un proceso muy interesante de colaboración entre los movimientos y redes de economía social y solidaria que tienen la capacidad de diseñar “procesos pedagógicos y el aprendizaje a partir de la práctica productiva y participativa en la formación de una nueva cultura del trabajo” y las acciones públicas de gran alcance que tienen la capacidad de “integrar, redireccionándolo, el sistema educativo y los procesos de educación popular al proceso de construcción de una economía de trabajadores asociados” (Coraggio, 2007b).

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían un interés en elaborar una propuesta para la inserción de la temática de la economía solidaria en los diferentes niveles del sistema educativo del país, así como en el Plan Anual de Capacitación y Formación Profesional para Grupos de Atención Prioritaria y Actores de la Economía Popular y Solidaria del SECAP, de tal manera que tanto en sus contenidos como en la forma, refleje el enfoque solidario de entender el acceso y construcción del saber¹²².
- Puede haber una interesante articulación entre acciones de movimientos de economía solidaria, Estado e instituciones académicas para re-conceptualizar la economía, “que actualmente está plagada de conceptos neoliberales adoptados como los únicos”. Coraggio nos invita a generar procesos en los que se dispute el sentido tradicional de los conceptos económicos y se generen nuevos entendidos. Se trataría de “Cuestionar y sustituir el esquema mental de la viabilidad económica de vertiente neoliberal, porque el desarrollo de otras formas innovadoras de producción requiere voluntades concertadas que compartan criterios, valores y expectativa, y una valoración social que las reconozca como formas legítimas y socialmente valiosas de organización del trabajo para responder a las necesidades particulares y al bien común” (Coraggio, 2007a).
- Dentro de las empresas y las instituciones públicas, también pueden darse procesos en los que se “reinstale desde el seno de las estructuras de relaciones de producción y reproducción una cultura de valores que dé prioridad a los derechos humanos y las responsabilidades universales de todos los ciudadanos” (Coraggio, 2007a).

2.3. Normativa relacionada con facilidades para la comercialización y el fomento del consumo solidario

2.3.1. La normativa prevé el diseño de políticas comerciales particularmente al servicio del desarrollo de los actores de la economía popular y solidaria. Esto requiere un diseño de políticas que busquen limitar el impacto negativo en las esferas no mercantiles y proteger la soberanía alimentaria

La actual normativa reconoce que la política comercial debe tener un énfasis particular en servir a los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas e incluir en sus objetivos el de garantizar el comercio justo (Art. 5 lit. e COPCI)¹²³. Como ya indicamos anteriormente, en los procesos económicos de la economía solidaria el proceso de inserción en el mercado a través de la comercialización de sus productos no es sino una entre otras posibilidades de su acción económica (otras están mediadas por procesos de reciprocidad, redistribución y autoconsumo). Sin embargo, el apoyo para una inserción exitosa en el mercado es aún una de las demandas más importantes que formulan los actores de la economía popular y solidaria en el Ecuador.

Por otro lado, la experiencia de las economías campesinas andinas nos muestra que las esferas mercantiles y no mercantiles están íntimamente relacionadas, de tal manera que la intervención en la primera (por ejemplo, con la implementación de una política comercial que permita un mejor posicionamiento de los productos en el mercado nacional y/o internacional) puede causar importantes cambios en la segunda¹²⁴. De igual manera, puede generar importantes incentivos que influyeran el tipo de producción y el destino de la misma, por ejemplo haciendo que los productores prefieran hacer uso de la tierra para la siembra de caña para la producción de biocombustibles o para la producción de flores para la exportación en lugar de destinarla a la producción de alimentos para la población nacional. En este sentido, la política comercial es uno de los aspectos de mayor cuidado tanto para la subsistencia de sistemas económicos no mercantiles como para garantizar la soberanía alimentaria, aspecto clave cuando hablamos de una economía solidaria como aquella que permite la reproducción ampliada de la vida.

Por tanto, este énfasis particular en el apoyo a la economía popular y solidaria tiene que verse acompañado por un procedimiento también particular para el diseño de esta política comercial en el que se tome en cuenta, para cada territorio y cada tipo de actor, el efecto de las acciones propuestas tanto en la esfera no-mercantil como en la soberanía alimentaria y se prevean las acciones complementarias (por ejemplo, para apoyar la esfera no mercantil o especialmente la producción de alimentos) que puedan limitar o revertir los posibles efectos negativos.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo o limitar el efecto negativo

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tienen un interés particular en diseñar propuestas de políticas comerciales adaptadas a sus necesidades y valores y cuyos impactos sean mínimos en las esferas no mercantiles y en la soberanía alimentaria.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria podrían hacer un análisis de las políticas comerciales para mostrar su efecto en la economía solidaria y la soberanía alimentaria. Podrían llevar a cabo esta tarea en un observatorio de políticas públicas para la economía solidaria.

2.3.2. Los gobiernos autónomos descentralizados tienen el mandato de facilitar a las organizaciones de la economía solidaria el acceso a espacios para la comercialización de sus bienes y servicios

La normativa delega en los gobiernos autónomos descentralizados la tarea de generar espacios adecuados para proteger y apoyar los procesos comerciales (acopio, distribución, espacios de comercialización) de personas y organizaciones pertenecientes a la economía popular y solidaria (Art. 133 y 134 LOEPS)¹²⁵. Es interesante en cuanto no se limita a hablar de plazas y mercados sino que amplía esta tarea a todo lo que es “pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros”. Sin embargo, no cumple con una de las demandas más importantes de los actores de la economía solidaria, que es la diferenciación clara de los espacios para el expendio de productos de la economía popular y aquellos para el expendio de productos provenientes de la economía solidaria, sino que, como en todo el cuerpo legal, ambas categorías se encuentran indiferenciadas.

Sin embargo, notemos que en el Art. 54 lit. h COOTAD¹²⁶, entre sus funciones está la de promover específicamente, ya no la economía “popular” y solidaria sino la economía “social” y solidaria. A pesar de que esta diferencia en la legislación pudo haber sido casual, los actores de la economía solidaria la podrían aprovechar para establecer la distinción entre ambas formas económicas en lo que concierne a la asignación de espacios públicos para la comercialización.

Cabe notar que en el caso de mercados y ferias, esta distinción es muy importante ya que permite a los consumidores hacer la diferencia y poder elegir hacer su compra en un lugar en el que le está garantizado que hay ciertos principios y valores solidarios que orientan los procesos económicos del conjunto de productores. Esto también es esencial puesto que permite a los productores que participan en un espacio determinado construir procesos económicos solidarios entre ellos tales como sistemas participativos de garantía y otras formas de garantía solidaria, marca común, intercambios no mercantiles, etc.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones de la economía solidaria tienen un interés en trabajar conjuntamente con los gobiernos locales en la implementación de ordenanzas que permitan hacer la distinción clara entre espacios de comercialización para la economía popular y aquellos destinados a la economía social y solidaria. Esta distinción requerirá un mecanismo de diferenciación de ambas formas de economía que tiene que ser construido y gestionado con la participación de las organizaciones de la economía solidaria. De igual manera, se requerirá la construcción de una regulación específica para los espacios de comercialización de la economía solidaria en la cual deben estar plasmados los valores y principios específicos de esta forma particular de economía.
- Las organizaciones de la economía solidaria tienen un interés particular en trabajar conjuntamente con los gobiernos locales para ampliar la idea de que el expendio de los bienes y servicios de la economía solidaria debe hacerse exclusivamente en plazas y mercados. Se puede trabajar en el sentido de incluir, en todos los proyectos financiados parcial o totalmente por el gobierno local, especificaciones que obliguen a que se genere espacio público de calidad en el cual se privilegie la colocación de espacios de comercialización de productos y servicios de la economía solidaria.

2.3.3. Se autoriza la delegación de la provisión de bienes y servicios públicos en las organizaciones de la economía social y solidaria. Los GAD tienen que dar prioridad a este sector en el proceso de delegación. Los servicios de agua y riego pueden ser delegados exclusivamente en las organizaciones del sector comunitario

Tal como prevé la Constitución (Art. 316 CRE)¹²⁷, las organizaciones de la economía popular y solidaria están habilitadas para recibir la delegación de la prestación de bienes y servicios públicos (Art. 132 num. 10 LOEPS¹²⁸, Art. 35 LOdEP¹²⁹). Incluso la inversión en sectores estratégicos y la gestión de los mismos pueden ser excepcionalmente delegadas en las organizaciones de la economía popular y solidaria (Art. 96 y 100 COPCI)¹³⁰. Para esto, se requiere un decreto presidencial y el motivo puede no ser otro más que el que esto “sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o general”. En el caso de las juntas parroquiales rurales, incluso están autorizadas a delegar de manera más amplia una parte de sus competencias a organizaciones del sector de la economía social y solidaria (Art. 67 lit. j COOTAD)¹³¹.

Notemos que en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados existen artículos que permiten y ponen dentro de las funciones, tanto de las Municipalidades como de los gobiernos parroquiales, la articulación de los

actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos (Art. 64 lit. h y Art. 282 COOTAD¹³²; Art. 135 y 136 LOEPS¹³³). Cabe resaltar que los servicios de agua y riego “sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público comunitaria”. Además, para el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales se obliga a que exista una clara prioridad en la delegación en organizaciones de la economía social y solidaria, frente a iniciativas del sector privado (Art. 283 COOTAD)¹³⁴. Notemos que este es uno de los pocos artículos en los que la legislación se refiere a la “economía social y solidaria” en lugar de a la “economía popular y solidaria” estableciendo una clara prioridad para las formas solidarias de hacer economía. Considerando que se estipula que esta prioridad es parte de una estrategia para promover “la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional”, parece extraño que no se exija que las entidades del gobierno nacional establezcan la misma prioridad.

Cabe resaltar que hay un énfasis extraño en que esta delegación se dé mediante el apoyo a la “creación” y “propiciando la conformación” de organizaciones comunitarias (Art. 135 y 136 LOEPS). Ya mencionamos anteriormente el peligro de las políticas enfocadas en la creación de emprendimientos populares y solidarios por parte del Estado. Además, es interesante notar que en este artículo ni siquiera se hace mención a la posibilidad de apoyo al desarrollo de organizaciones comunitarias ya existentes que estén interesadas en cumplir esta función. Por otro lado, una interpretación de estos artículos podría indicar que hay una prioridad para que estos sean ejercidos por organizaciones del sector comunitario, frente a otras formas organizativas de la economía social y solidaria.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones del sector de la economía solidaria tienen un interés especial en diseñar, junto con los gobiernos autónomos descentralizados, los mecanismos y procesos para la delegación de la provisión de por lo menos un bien o servicio público y de por lo menos un sector estratégico. Es clave en este sentido diseñar con la participación de los actores de la economía solidaria los mecanismos de concurso público que se correspondan con las particularidades de este sector, así como los mecanismos de control, con un fuerte énfasis en el control social (Art. 284 COOTAD)¹³⁵. Es importante documentar bien estas experiencias de tal manera que puedan servir de referente para otros territorios y bienes y servicios delegables.
- Las organizaciones del sector comunitario tienen interés en prepararse para recibir la delegación de un número creciente de servicios de agua y de riego. La conformación de organismos de integración que posibiliten el aprendizaje entre experiencias de gestión comunitaria de los mismos es clave.

- Las organizaciones de la economía solidaria tienen un interés en proponer una reforma a los artículos 135 y 136 de la LOEPS, para que incluyan el apoyo específico a organizaciones de la economía solidaria ya existentes y con interés en brindar estos servicios, para que puedan ejercer la delegación. Se puede establecer que únicamente se promoverá la creación de nuevas organizaciones cuando ninguna de las existentes tenga interés en la provisión del bien o servicio público.
- Las organizaciones de la economía solidaria tienen un interés en proponer una reforma al artículo 283 del COOTAD para incluir la prioridad de las organizaciones de la economía solidaria para la delegación de los bienes y servicios públicos en TODOS los niveles del Estado.

2.3.4. Se hace obligatorio implementar procedimientos y márgenes de preferencia para el sector de la economía popular y solidaria, pero no se establece diferencia entre los procedimientos de compras inclusivas orientados a las MIPYME y aquellos orientados al sector popular y solidario

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (Art. 288 CRE)¹³⁶, la normativa establece que para la compra pública se priorizarán los productos “provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”. Así, se establece que “el ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares” (Art. 132 num. 1 LOEPS y Art. 130 RGLOEPS)¹³⁷. Al parecer la intención de la legislación al establecer un orden de prelación específico para el acceso a las compras públicas es la de promover en primer lugar las formas asociadas de producción.

En la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria también se establece una prioridad para las formas asociadas, pero se pone en igualdad de condiciones a microempresarios y a micro, pequeños y medianos productores, y a productores agroecológicos (Art. 14 LORSA)¹³⁸. De igual manera, el COPCI pone en iguales condiciones a las MIPYME y a las organizaciones de la economía popular y solidaria para el acceso a preferencias relacionadas con las compras públicas, e incluso especifica que “las mismas obligaciones y parámetros técnicos para las compras inclusivas se deberán aplicar para beneficiar a los actores de la economía popular y solidaria” (Art. 55 COPCI)¹³⁹, a pesar de que ambos sectores tienen diferencias importantes.

Por el momento, el principal mecanismo a través del que se realiza la compra pública a este tipo de actores ha sido el procedimiento de “ferias inclusivas”. Notemos sin embargo que la legislación indica que esta modalidad será “uno de los procedimientos de contratación” para promover la economía popular y solidaria, asumiendo que puede haber otros que sean propuestos (Art. 132 num. 1 LOEPS). Es importante notar que la legislación no prevé ningún rol específico de los gobiernos autónomos descentralizados en los procesos de compra pública, a pesar de que la efectiva inclusión de los actores de la economía popular y solidaria requeriría de procedimientos descentralizados, diferenciados según el territorio y el tipo de actores que se organizan en él. En esta medida, es importante resaltar que no se aplica la “territorialización” de las políticas públicas productivas como prevé el Art. 5 lit. j COPCI¹⁴⁰. A pesar de existir esta legislación, en la actualidad la adopción del mecanismo de ferias inclusivas para las compras públicas es optativa y no es obligatoria para las entidades públicas.

En los primeros años de aplicación de la LOEPS, en que aún no estaba disponible el “registro actualizado de las compras realizadas a la economía popular y solidaria y a las MIPYME” publicado por el Instituto Nacional de Compras Públicas (INCOP), como prevé el Art. 55 COPCI, en la práctica el Instituto de Economía Popular y Solidaria sólo estableció un estudio de la oferta de la economía popular, basado en el listado de microempresarios de que disponía el INCOP. Sus programas más exitosos se orientaron esencialmente hacia la compra pública a actores de la economía popular principalmente, bajo la forma de unidades económicas populares de trabajadores autónomos¹⁴¹. En marzo de 2016 el SERCOP en su *Cuaderno de Trabajo IV: “Participación de los actores de la economía popular y solidaria y las microempresas en la compra pública en el año 2015”* establece por fin datos diferenciados de compras públicas a la economía popular y solidaria, por un lado, y a las microempresas, por otro. Sin embargo, en sus conclusiones suma las cantidades de unos y otras como si todos fueran actores de la economía popular y solidaria.

En el caso del alimento, son muy pocas las experiencias de productores agroecológicos que están efectivamente entregando al Estado como parte del programa del “Circuito del Buen Alimento”. El Circuito del Buen Alimento se establece con el fin de fomentar iniciativas de articulación productiva, social y comercial entre asociaciones de pequeños productores de la Economía Popular y Solidaria y programas de Instituciones Públicas. Por otro lado, desde una perspectiva solidaria, es clave evaluar las estrategias para garantizar el derecho de la población al alimento, de tal manera que estas contribuyan a fortalecer la soberanía alimentaria y la economía solidaria. Por ejemplo, uno de los aspectos a tomar en cuenta, desde la experiencia de las economías comunitarias andinas, es que la canasta de consumo de alimentos, por su variedad y adaptación a las condiciones bioclimáticas, culturales e históricas de cada territorio, ha

sido uno de los factores que ha limitado el avance del mercado general sobre las economías campesinas y ha permitido el mantenimiento de relaciones no mercantiles respecto al alimento¹⁴². De igual manera, la posibilidad de que cada territorio acceda a un alimento culturalmente apropiado según sus características hace absolutamente necesario que las políticas relacionadas con el mismo sean manejadas por procesos descentralizados.

Acciones que pueden incrementar el efecto positivo

- Al igual que para el caso de la delegación de la provisión de bienes y servicios públicos, bajo el objetivo de promover el avance hacia un sistema económico las organizaciones de la economía social y solidaria tendrían un interés en promover una reforma al Art. 132 num. 1 LOEPS para que se establezca una prioridad específica en los procedimientos de compra pública para las organizaciones de la economía social y solidaria, frente a la economía popular y las MIPYME.
- Las organizaciones de la economía solidaria tendrían un interés especial en trabajar conjuntamente con el Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS para establecer un estudio de la oferta de productos de este sector específico de la economía que pueden participar en los procesos de compra pública.
- Las organizaciones de la economía solidaria, en coordinación con el IEPS, tienen un interés en analizar los mecanismos actuales de registro y participación en las compras públicas por medio de las ferias inclusivas, y proponer modificaciones específicas que les permitan mejorar su acceso y distinguir su participación de la de las MIPYME. De esta manera, el registro actualizado de las compras realizadas a la economía solidaria y aquellas realizadas a la economía popular y a las MIPYME publicado por el Instituto Nacional de Compras Públicas – INCOP podría mostrar datos diferenciados para cada sector de la economía.
- Las organizaciones de la economía popular y solidaria, junto con el IEPS y el INCOP, tendrían un interés en establecer un conjunto de acciones de fomento coordinadas, así como de rediseño de los procedimientos de contratación, que permitan solventar los principales obstáculos que enfrentan las organizaciones de la economía solidaria para vender sus productos al Estado. Por ejemplo, el problema del retraso en el pago por parte del Estado, que generalmente genera situaciones de falta de liquidez muy difíciles de solventar por parte de las organizaciones de la economía solidaria podría ser solucionado con la articulación a este proceso de los mecanismos de *factoring*¹⁴³ que oferta el CORPEI. Otro desafío sería la puesta en marcha de procesos de contratación muy descentralizados que permitan adecuar

la demanda de productos a la especificidad de productos ofertados por la economía solidaria en un territorio específico.

- Las organizaciones de la economía popular y solidaria tendrían un interés en proponer reformas legales que hagan obligatoria la compra de un porcentaje creciente de bienes y servicios públicos a proveedores pertenecientes al sector de la economía solidaria.

2.3.5. Se promueve el consumo solidario pero no se asignan fondos para ello

La normativa promueve que las organizaciones de la economía popular tiendan a producir bienes y servicios para el consumo de sus propios miembros, antes que para clientes externos. Esta es la razón fundamental de la distinción que prevé la ley entre utilidades (percibidas por operaciones con terceros) y excedentes (percibidos por operaciones realizadas con sus propios miembros) y la exoneración del pago del impuesto sobre la renta de estos últimos (Art. 139 LOEPS)¹⁴⁴.

Por otro lado, la ley asigna al Instituto de Economía Popular y Solidaria la tarea de gestionar “espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria” (Art. 132 num. 7 LOEPS)¹⁴⁵ pero no asigna recursos específicos para este fin ni obliga a los medios de comunicación públicos a destinar un porcentaje de su programación y publicidad para este fin, a pesar de estar posibilitado para hacerlo (Art. 47 LRyTV)¹⁴⁶. Notemos que tanto los gobiernos autónomos descentralizados como las entidades del Estado nacional pueden exigir esta parte de programación y publicidad a los medios de comunicación, en nombre del interés social.

Acciones que pueden potenciar el efecto positivo

- Las organizaciones pueden promover una campaña en la que, en todos los eventos públicos organizados por el Estado o con el apoyo del Estado, se promueva el consumo de productos y servicios de la economía solidaria.
- Las organizaciones de la economía solidaria tendrían interés en proponer una reforma al Art. 132 num. 7 LOEPS para que incluya la obligatoriedad de que los medios de comunicación estatales incorporen progresivamente un porcentaje mayor de su programación y de su publicidad para difundir los valores y los productos y servicios de la economía solidaria.
- Las organizaciones de la economía solidaria tienen interés en trabajar conjuntamente con entidades públicas y sin fines de lucro orientadas a la comunicación para la producción de programas específicos que difundan los valores de la economía solidaria y promuevan el consumo de sus bienes y servicios.

Cuadro 3: Principales oportunidades y riesgos de la normativa de economía popular y solidaria en lo relativo al fomento e incentivos

	Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
Riesgo	La mayoría de incentivos se orientan a formas de economía de pequeña escala, pero no necesariamente asociada o solidaria.	La legislación pone énfasis en proteger la economía de pequeña escala (familiar, micro, artesanal y popular), por ejemplo, para que provea los alimentos que aseguren la soberanía alimentaria, pero no hay un incentivo específico para que se articule y/o que adopte progresivamente valores de la economía solidaria. No hay programas específicos para la economía solidaria, aunque se da un mandato a los GAD para que los desarrollen. P. ej., los GAD no tienen la obligación de establecer espacios de venta diferenciados para la economía solidaria con relación a la popular.	COOTAD: Art. 4 lit. g Art. 54 Art. 64 lit. g y h Art. 520 lit. h COPCI: Art. 5
Oportunidad	Incentivos a la asociatividad.	Los únicos dos incentivos claros a la organización son: la exoneración del impuesto sobre la renta de los “excedentes” (beneficios obtenidos en el intercambio entre miembros) y la exoneración del impuesto predial rural a los predios que se explotan de forma colectiva.	COOTAD: Art. 520 lit. h LOEPS: Disp. Ref. Primera num. 19
Oportunidad	Posibilidades de fortalecer relaciones de reciprocidad y economía de autoconsumo.	Lo que indica la normativa sobre el hecho de que “Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos” se podría interpretar como una exoneración del impuesto al valor agregado (IVA). En este caso, sería un real incentivo a la construcción de procesos económicos como circuitos económicos solidarios que siguen lógicas no mercantiles (reciprocidad, redistribución, economía doméstica o de autoconsumo), especialmente en el caso del alimento como lo indica el COPCI.	COPCI: Art. 57 LOEPS: Art. 139
		Se incentiva que los servicios de cuidado sean generados por la economía doméstica. Hay un reconocimiento de las personas responsables como parte de las UEP, es decir, que pueden ser beneficiarias de incentivos y pasan a tener derecho a la seguridad social. Lastimosamente se restringe a personas que dedican el 100% de su tiempo a esta actividad y, por tanto, no incluye a aquellas que destinan parte de su tiempo a la misma.	LOEPS: Art. 74 Art. 132 num. 8
Oportunidad	Incentivos a una economía con mayor inclusión, equidad de género y cuidado ambiental.	Se prevé la creación de incentivos para que las organizaciones de la EPS apliquen la equidad de género y la producción eco-eficiente, así como para que “sus actividades se realicen conforme a los postulados del desarrollo sustentable previstos en la Constitución y contribuyan a la conservación y manejo del patrimonio natural”. Se establece la prioridad en el otorgamiento de financiamiento y cofinanciamiento a “los programas y proyectos que promuevan la inclusión social”, privilegiando aquellos con importante participación de migrantes y participación de mujeres jefas de familia.	COPCI: Art. 4 lit. r Art. 24 lit. c LOEPS: Art. 141 RGLOEPS: Art. 133

	Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
Oportunidad	Se pasa de un enfoque de microfinanzas a uno de finanzas solidarias.	Con la creación de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias se pasa de un enfoque de microfinanzas a uno de finanzas solidarias en el que se articula la oferta de financiamiento de recursos públicos, privados y de organizaciones extranjeras interesados en invertir en este sector y se busca articular el sector de finanzas solidarias con el sector no financiero de la economía popular y solidaria. Aún no se han articulado a la CONAFIPS todos los programas de apoyo financiero a este tipo de emprendimientos.	COPCI: Art. 67 LOEPS: Art. 132 Art. 158 LOIPPIE: Art. 13 RGLOEPS: Art. 164
Riesgo	Desnaturalizar el sector de la economía solidaria. Incrementar la lógica de mercado autorregulado, los saberes formales y la exportación sobre las lógicas de reciprocidad, redistribución, economía doméstica y diálogo de saberes.	Hay un énfasis muy pronunciado en promover la generación de valor agregado, la industrialización y la exportación de los productos de la economía popular y solidaria con relación a los programas destinados a fortalecer el mercado interno.	CRE
		Se reconoce que la política comercial debe tener un énfasis particular en servir a los actores de la EPS e incluir en sus objetivos el de garantizar el comercio justo. Sin embargo, el proceso de inserción en el mercado a través de la comercialización puede generar desincentivos en las esferas no mercantiles y de producción de alimentos para el mercado nacional. Por ello, las políticas tienen que estar integradas en un sistema que se preocupe de limitar un posible impacto negativo en las esferas no mercantiles y proteger la soberanía alimentaria.	COPCI: Art. 5 lit. e
		En los programas de asistencia técnica y acceso al conocimiento no se priorizan ni promueven los conocimientos colectivos, los saberes ancestrales, la participación ni el diálogo de saberes. La política pública se reduce a acciones para “profesionalizar” a los asociados de las formas de integración económica e insertar en el sistema de educación formal del país “programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación” relacionadas con la economía popular y solidaria. Sólo se mencionan los conocimientos colectivos y saberes ancestrales como conocimientos que deben ser protegidos por la entidad pública responsable de la propiedad intelectual.	LOEPS: Art. 132 num. 2, 4 y 5
Riesgo	Creación artificial de procesos organizativos.	Varios artículos de la legislación contemplan el apoyo a la “creación” y “propiciar la conformación” de organizaciones comunitarias para la provisión de bienes y servicios de organizaciones de la EPS. En muchos casos, no se hace mención a la posibilidad de apoyo al desarrollo de organizaciones comunitarias ya existentes.	LOEPS: Art. 135 Art. 136 TULP: Art. 64

	Tipo	Aspectos críticos de la normativa	Ley
Oportunidad	Incorporación a la compra pública y a la delegación de bienes y servicios públicos.	Es positiva la habilitación de los emprendimientos solidarios para que participen en las compras públicas, así como en la delegación de la oferta de bienes y servicios (incluso en sectores estratégicos).	COOTAD: Art. 64 lit. h Art. 67 lit. j Art. 283 COPCI: Art. 96 Art. 100 CRE: Art. 316 LOdEP: Art. 35 LOEPS: Art 132 num. 1 y 10 RGLOEPS: Art 130
Riesgo	Cooptación / Funcionalización del sector para reforzar la economía de corte capitalista.	Hay que cuidar que no se genere una dependencia de estos emprendimientos de un único comprador, ni que se realicen inversiones para ampliar la escala de la producción en función de esta compra que puede no ser estable en el tiempo. Finalmente hay que cuidar que este mecanismo no precarice la oferta de bienes y servicios públicos.	
Oportunidad	Se promueve el consumo solidario.	La normativa promueve que las organizaciones de la EPS tiendan a producir bienes y servicios para el consumo de sus propios miembros, antes que para clientes externos. Esta es la razón fundamental de la distinción que prevé la ley entre utilidades (percibidas por operaciones con terceros) y excedentes (percibidas por operaciones realizadas con sus propios miembros) y la exoneración del pago del impuesto sobre la renta de estos últimos.	LOEPS: Art. 139
Riesgo	No se determinan fondos ni mecanismos para promoverlo.	Se establece que se deben constituir espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la EPS. No se asignan recursos específicos para este fin, ni se obliga a los medios de comunicación públicos a destinar un porcentaje de su programación y publicidad para este fin, a pesar de estar posibilitados para hacerlo.	LOEPS: Art. 132 num. 7 LRyTV: Art. 47

Fuente: Elaboración propia

3. Aspectos territoriales de la normativa relacionada con la economía solidaria

El aspecto territorial de las políticas relacionadas con la economía solidaria es particularmente importante, ya que esta economía sienta sus bases en la existencia y movilización con fines productivos del llamado “Factor C”, es decir, los niveles de confianza, colaboración, comensalidad, comunicación, etc. que existen entre los habitantes. Generalmente este Factor C es más importante y se desarrolla con mayor facilidad entre personas que viven cerca y, por tanto, comparten no sólo un interés económico de relación sino un tejido social y cultural común. Históricamente, ese ha sido precisamente el caso de una agricultura que permitió asegurar la soberanía alimentaria del territorio de Loja mediante un mecanismo de estrechas redes sociales de intercambio. Según Jaramillo (2002), “los cacicazgos paltas conformaron una nación de seis señoríos los mismos que compartían similares formas de organización política y económica y desarrollaron una agricultura compleja y diversificada que les permitió llegar a un nivel de autoabastecimiento alimenticio y, en los momentos culminantes de su ciclo histórico, un intercambio fluido y suficiente”. Así, diversos actores del territorio pueden jugar un rol importante en potenciar y movilizar este Factor C o a su vez en inhibirlo o desarticularlo. En este sentido, muchas veces se busca normar la intervención, especialmente de los actores institucionales como gobiernos autónomos descentralizados, universidades, en los temas relativos a la economía solidaria.

3.1. Competencias y posibilidades de acción de los gobiernos autónomos descentralizados en relación con la economía solidaria

Las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados en temas relacionados con la economía solidaria están estipuladas tanto en el COOTAD como en la LOEPS. A priori, es una competencia exclusiva de los gobiernos provinciales fomentar la actividad agropecuaria y las actividades productivas provinciales. Sin embargo, las actividades productivas rurales y urbanas que forman parte de la economía solidaria son competencia “concurrente” de todos los gobiernos autónomos descentralizados¹⁴⁷. Por esto, es clave para los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente cantonales y parroquiales, desarrollar en conjunto con su funcionariado una comprensión de lo que es el sector de la economía popular y solidaria (a diferencia de otros sectores económicos como la microempresa y el sector capitalista de la economía) y cómo trabajar con sus integrantes de tal manera que se profundice y potencie su característica “solidaria”, en lugar de obstaculizar o desnaturalizar sus prácticas en el proceso de apoyo del sector público. Por otro lado, el énfasis que pone la Ley en que el apoyo a este sector por parte de los GAD sea PRIORITARIAMENTE a la “economía

social y solidaria”, frente a la economía popular¹⁴⁸, hace imprescindible que estos gobiernos diseñen participativamente con los actores de la economía solidaria instrumentos concretos que permitan hacer la distinción entre estos dos tipos de economía.

Además, la economía solidaria puede ser un enfoque que se adopte en las futuras regiones autónomas y las mancomunidades, que tienen entre sus funciones el manejo de las organizaciones sociales de carácter regional y el apoyo a la innovación, desarrollo de tecnologías y el fomento de las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria regional. De igual manera, es un enfoque que podría ser central en las “circunscripciones territoriales” que pueden constituirse de acuerdo con la Constitución de 2008 en su Art. 60 como derecho colectivo de los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios con el objeto de preservar su cultura.

Considerando esta competencia “concurrente” en el ámbito de la economía solidaria, este tema es de interés para todos los niveles de gobierno autónomo descentralizado y, por lo tanto, debería constar en niveles institucionales de coordinación entre varios niveles de gobierno como son: los consejos provinciales (que cuentan con la participación de los alcaldes y representantes electos de entre quienes presiden los gobiernos parroquiales rurales), las mancomunidades, los gobiernos regionales (cuando se creen) y otras instancias de coordinación territorial tales como la Mesa Técnica de Articulación Territorial – META creada en su momento por el Consejo Provincial de Loja con el objetivo de coordinar la política territorial aplicada en los diferentes niveles de gobierno (parroquial, cantonal y provincial).

Las posibilidades y potencialidades de intervención de la política pública local desde un enfoque verdaderamente solidario han sido ampliamente discutidas en los capítulos anteriores. A continuación se presenta un cuadro resumen de lo indicado anteriormente sobre aquellos aspectos de la actual legislación que están directamente relacionados con los gobiernos autónomos descentralizados.

Cuadro 4: Áreas de acción a nivel territorial claves para el sector de la economía solidaria

Área de acción	Rol que pueden jugar los gobiernos locales	Rol que pueden jugar las y los actores de la economía solidaria en el territorio	Actual estado de la legislación (vínculo a la explicación en el documento)
Participación en el diseño de políticas públicas	Tienen el mandato de realizar procesos de planificación participativa y de implementar políticas de fomento a la economía solidaria. La cercanía de los actores en el territorio hace más fácil una participación de calidad en las políticas públicas.	Tienen un interés en dialogar con actores del sector público que conocen su realidad en el territorio. Pueden incidir para que las políticas públicas sean “territorializadas”, es decir, adaptadas a la realidad específica de cada territorio, y para que los procesos sean descentralizados para mejorar el acceso y limitar los costos.	Se anula la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados participen con voz y voto en las políticas públicas del sector de la economía solidaria, a pesar de que tienen un papel fundamental en el apoyo a este sector (ver 1.3.2).
Circuitos económicos solidarios	Emisión o apoyo a una moneda complementaria local para promover la compra de bienes y servicios de la economía solidaria y la conformación de circuitos económicos solidarios.	Articularse para generar productos y servicios que se intercambian mediante mecanismos de reciprocidad (no de mercado) dentro de un circuito económico solidario.	Se prohíbe el uso y la gestión de medios de pago complementarios por las organizaciones del sector de las finanzas populares y solidarias y, en general, su uso fuera del ámbito geográfico del domicilio de la organización que lo creó (ver 1.2.2). Bajo una cierta interpretación, la normativa vigente podría aportar a la construcción de procesos económicos que siguen lógicas no mercantiles (reciprocidad, redistribución, economía doméstica o de autoconsumo) (ver 2.1.2).

Área de acción	Rol que pueden jugar los gobiernos locales	Rol que pueden jugar las y los actores de la economía solidaria en el territorio	Actual estado de la legislación (vínculo a la explicación en el documento)
Apoyo específico y diferenciado a la economía solidaria frente a la economía popular y las MIPYME	Tienen el mandato de destinar presupuestos para apoyar específicamente a la economía “social” y solidaria.	Por la cercanía con las autoridades locales, tienen la posibilidad de implementar mecanismos participativos para definir y validar/certificar que las organizaciones pertenecen a la economía solidaria.	El énfasis está puesto en proteger formas de economía en pequeña escala y la economía familiar, micro, artesanal y popular más que la economía solidaria por sus valores y principios. La excepción son las acciones de apoyo de los GAD, en donde sí hay una preferencia explícita para la economía social y solidaria (ver 2.1.1).
Apoyo al acceso a financiación	Los GAD tienen el mandato de conformar capitales de riesgo y empresas mixtas de economía solidaria.	Existe una alta demanda de capital semilla, capital de riesgo y otras formas no tradicionales de financiamiento que en este momento sólo se ofertan a las sociedades.	Está pendiente la articulación a la CONAFIPS de todos los programas del Estado orientados a incrementar el acceso a los servicios financieros tradicionales y no tradicionales para las organizaciones de la economía popular y solidaria, la economía popular y las MIPYME (ver 2.2.3).
Apoyo al acceso al conocimiento	Los GAD regionales tienen el mandato de brindar “asistencia técnica” a las organizaciones de la EPS.	El acceso al conocimiento desde el enfoque de la EPS sucede en un diálogo de saberes y desde la observación profunda del territorio.	Las políticas de apoyo a las organizaciones de la EPS para que accedan al recurso conocimiento no priorizan ni promueven los conocimientos colectivos, los saberes ancestrales, la participación ni el diálogo de saberes (ver 2.2.4).
Espacios para comercialización	Los GAD tienen el mandato de asignar espacios públicos para la comercialización de productos de la EPS. No se establece diferencia entre lo solidario y lo popular.	Las organizaciones de la economía solidaria demandan espacios diferenciados de la economía popular.	Los GAD tienen el mandato de facilitar a las organizaciones de la economía solidaria el acceso a espacios para la comercialización de sus bienes y servicios (ver 2.3.2).

Área de acción	Rol que pueden jugar los gobiernos locales	Rol que pueden jugar las y los actores de la economía solidaria en el territorio	Actual estado de la legislación (vínculo a la explicación en el documento)
Delegación de la provisión de bienes y servicios públicos	Los GAD tienen la obligación de dar prioridad a las organizaciones de la economía social y solidaria en la delegación de bienes y servicios públicos. Las juntas parroquiales pueden incluso delegar parcialmente sus funciones en estas organizaciones. Énfasis excesivo en promover la creación de organizaciones de economía solidaria, en vez de apoyar las existentes.	Las organizaciones tienen interés en trabajar conjuntamente con los GAD en la definición de los procesos de selección de las organizaciones para la delegación de servicios, así como para el control utilizando mecanismos de control social. En el caso de empresas mixtas, tienen interés en definir mecanismos de participación del Estado que no contradigan los valores de la economía solidaria.	Se autoriza la delegación de la provisión de bienes y servicios públicos en las organizaciones de la economía social y solidaria. Los GAD tienen que dar prioridad a este sector en el proceso de delegación. Los servicios de agua y riego pueden ser delegados exclusivamente en las organizaciones del sector comunitario (ver 2.3.3).
Compras públicas	Los GAD no tienen ninguna obligación de comprar sus productos y servicios a organizaciones de la EPS. Tampoco juegan ningún rol en el proceso de compras inclusivas.	Las organizaciones tienen interés en promover procesos de compra pública descentralizados y diferenciados por territorios.	Se hace obligatorio implementar procedimientos y márgenes de preferencia para el sector de la EPS, pero no se establece diferencia entre los procedimientos de compras inclusivas orientados a las MIPYME y aquellos orientados al sector popular y solidario (ver 2.3.4).
Consumo solidario	Los GAD tienen la obligación de promover la difusión de los productos de la EPS. Tienen la potestad de exigir que los medios de comunicación del territorio asignen espacios para ello.	Las organizaciones pueden colaborar con los GAD en el diseño de programas de televisión y radio para la difusión de la EPS e incidir para promocionar sus productos en eventos organizados por los GAD o con su apoyo financiero.	Se promueve el consumo solidario pero no se definen mecanismos ni fondos para hacerlo (ver 2.3.5).

Fuente: Elaboración propia

3.2. La economía solidaria en la planificación de Loja

Como es bien conocido, el Buen Vivir, la solidaridad, la sustentabilidad y la búsqueda de un desarrollo endógeno que se sustente en la identidad y el patrimonio cultural de los pueblos son parte del discurso que predomina en los documentos oficiales del gobierno. Este es el caso para todos los instrumentos institucionales que orientan la transformación económica de los territorios, tales como la Agenda para la Transformación Productiva Territorial (diseñada por el Ministerio Coordinador de la Producción y de la Competitividad – MCPEC), el Plan Nacional del Buen Vivir 2011-2013 y 2013-2017 con sus respectivas Agendas Zonales, y los Planes de Ordenamiento Territorial de provincias y cantones.

Notemos, por ejemplo, que la Agenda para la Transformación Productiva Territorial se presenta como el “resultado de un proceso de construcción y de diálogo entre diversos actores locales que sueñan con potenciar la actividad productiva a nivel territorial, generar valor agregado a sus productos y buscar nuevas iniciativas que promuevan un desarrollo endógeno, justo, solidario e inclusivo”. Igualmente, el PDOT (2011) de la provincia de Loja plantea superar “la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico hacia un enfoque que privilegia al ser humano como el centro del desarrollo cuyo objetivo final es alcanzar el Buen Vivir [...] En vez de propugnar el crecimiento continuo busca lograr un sistema que esté en equilibrio. En lugar de atenerse casi exclusivamente a datos referentes al Producto Interior Bruto u otros indicadores económicos, el buen vivir se guía por conseguir y asegurar los mínimos indispensables, lo suficiente para que la población pueda llevar una vida simple y modesta, pero digna y feliz. Más importante que los datos estadísticos es la calidad de vida de las personas, comunidades y pueblos, que re-significa lo social, lo político, lo ambiental y por supuesto lo económico; en otras palabras, armonía con uno mismo, la naturaleza y con los demás”. El mismo PDOT se plantea como objetivo económico “Promover para la provincia un sistema económico, justo, productivo, solidario y sostenible que genere empleo digno y estable para los habitantes de la provincia”. Todos estos instrumentos de planificación se supone que fundamentan sus objetivos, estrategias y programas de desarrollo en la priorización de las potencialidades, capacidades y vocaciones de los territorios considerando los aspectos económicos, sociales, ambientales, incluyendo su identidad cultural, sus habitantes y valores comunitarios.

Se puede considerar que este marco conceptual y discursivo de las propuestas de planificación puede ser un potencial para promover la economía solidaria en el territorio, en la medida en que los actores sociales logren demostrar que ciertas intervenciones propuestas en el territorio son incoherentes con este enfoque y/o que se promuevan acciones que efectivamente estén en concordancia con este discurso. Esta no es una tarea fácil. De hecho, en la región sur en particular,

el interés de los GAD en participar en procesos de exploración, prospección y explotación minera a nivel local¹⁴⁹ deja sin fundamento los discursos de orientar el desarrollo del territorio en el marco del paradigma del Buen Vivir. En el caso del cantón Loja, es insólito notar que, a pesar de que el diagnóstico del mismo PDOT indica que ocho concesiones mineras (406,13 ha) están dentro de áreas protegidas y bosques protectores, en la sección de propuesta no hay un objetivo claro, ni siquiera una mención a la intención de retirar estas concesiones.

Por otro lado, ningún objetivo específico en el PDOT provincial o en el del cantón Loja hace referencia clara a las transformaciones productivas necesarias para superar la precaria situación de la soberanía alimentaria de la provincia, a pesar de que ambos lo mencionan en el diagnóstico como un problema¹⁵⁰. En este sentido, llama la atención que en ninguno de los planes se aborde el tema del modelo agropecuario de la provincia, en el que predominan los cultivos de tipo industrial y la ganadería, como un obstáculo para la soberanía alimentaria de la provincia así como para la sostenibilidad ambiental. Tampoco se hace un análisis cuidadoso de los factores que han incidido para que en algunas parroquias del cantón Loja la tasa de áreas deforestadas pase de 9,69% en el período 1990-2000 al 19,26% en el período 2000-2008! Finalmente, ninguno de los dos planes muestra un análisis de fondo que permita comprender el sensible aumento del Coeficiente de Gini para la tenencia de la tierra que pasó de 0,69 en el 2006 a 0,74 en el 2009, ni la sensible situación de falta de legalización de las tierras, que las hace un blanco fácilmente vulnerable a las prácticas de despojo de tierras que están proliferando en el mundo.

En su lugar, mientras los planes están llenos de un discurso aparentemente ambientalista, de sostenibilidad y de solidaridad, continúan teniendo objetivos como “mejorar la ganadería” e “incrementar la rentabilidad de los cultivos” de monocultivo. Este tipo de objetivos no concuerdan con un diagnóstico en el que se muestra que el 50% de las UPA productivas son de menos de 5 ha, puesto que es bien conocido que en unidades de tierra pequeñas, el modelo agroexportador de cultivos extensivos es mucho menos viable, incluso en términos de rentabilidad, que el modelo agroecológico. Esta discusión está absolutamente invisibilizada en ambos planes. De hecho, ninguno de los planes aporta datos sobre la actividad agroecológica en el territorio¹⁵¹. De igual manera, en la Agenda para la Transformación Productiva Territorial para la zona de Loja el análisis de la producción de mayor importancia en la zona se hace únicamente en términos de volumen de cosecha o de producto, indicador que necesariamente va a dar un peso preponderante a la producción de monocultivo y de tipo comercial como el café, maní, caña de azúcar, el maíz y la ganadería. Al contrario, un verdadero enfoque desde el desarrollo endógeno y la soberanía alimentaria buscaría determinar la importancia de la producción en términos de aporte alimentario para el autoconsumo y para el consumo local, de la

preservación de la diversidad biológica de los productos alimenticios, del valor nutricional de los alimentos, de la diversidad de producción de acuerdo con los pisos climáticos y la existencia de redes de intercambio de productos, etc. Por ejemplo, la identificación del tipo de productos de la provincia para el consumo nacional tales como la fruta (naranja, plátano, tomate de árbol, piña, mango) y los vegetales (brócoli, arveja) está limitada por la falta de datos sobre los niveles de pérdida del producto antes de la cosecha, la tasa de consumo local, el valor nutricional del alimento y la forma de producción en términos de su capacidad para preservar el valor del suelo y la biodiversidad, etc. Estos elementos no han sido considerados en la planificación, lo que se traduce en el hecho de que la producción agroecológica ni siquiera aparece como un ítem de la Agenda y de que las iniciativas de negocios en análisis para la zona rural de Loja apuntan más al aprovechamiento de la biodiversidad con fines comerciales (por ejemplo el uso de la queratina para la fabricación de plástico, la bioprospección para la industria de alimentos, cosmética y farmacéutica) que a solventar el grave problema de soberanía alimentaria de la provincia.

El único negocio en análisis que apunta a este objetivo sería el de la producción de biofertilizantes para producción orgánica, aunque retoma la lógica de uso de insumos externos para la producción agrícola, sin que necesariamente haya habido un análisis previo que demuestre que esta es realmente una necesidad para este tipo de producción en la zona. Cabe notar que los criterios elegidos para el “Análisis de Negocios” son sacados de un modelo de economía convencional, por lo que un emprendimiento solidario difícilmente lograría alcanzar puntajes tan altos como los emprendimientos de corte capitalista. A lo máximo a lo que se llega en el caso del PDOT del cantón Loja es a constatar el uso indiscriminado de agroquímicos en el cantón Loja y a proponer “una ordenanza para control de comercios de venta de agroquímicos”. La posibilidad de una ordenanza que promueva un modelo distinto de agricultura sin el uso de químicos, y que, por lo tanto, sería compatible con una apuesta por avanzar hacia actividades económicas que permiten recuperar la tierra y vivir en armonía con el ambiente, no está ni siquiera vislumbrada.

La falta de interés por reducir la incidencia de actividades extractivas en el territorio (minería y agricultura de monocultivo) contrasta extrañamente con la intención de orientar la economía del territorio hacia una economía de servicios turísticos que se sustente en la inmensa riqueza natural¹⁵² y cultural del territorio. La Agenda de Transformación Productiva Territorial también señala el turismo de naturaleza como uno de los sectores con mayor perspectiva de éxito considerando las potencialidades de la zona (microclima, condiciones ecológicas propicias, existencia de turismo de salud y naturaleza, biodiversidad y diversidad cultural, atractivos turísticos y parques nacionales y bosques). Extrañamente, la misma

Agenda para la zona identifica como sectores claves de intervención la minería, los biocombustibles, el sector maderero y la producción de cemento. No queda claro cómo los planificadores que estuvieron detrás de estos instrumentos consideran que se puede promover un turismo de biodiversidad y de riqueza cultural al tiempo que enfocan sus otros esfuerzos en el ámbito económico en actividades que atentan contra la riqueza natural y cultural de los pueblos. De hecho, la Agenda para la Transformación Productiva Territorial termina tomando clara posición en favor del extractivismo cuando indica que “el futuro de Loja es [...] 1) desarrollo de biocombustibles; 2) alimentos procesados; 3) bioprospección”. En este sentido, la falta de coherencia en el discurso, así como la falta de concreción en los objetivos, estrategias, programas y proyectos propuestos con la intención de avanzar hacia el *Sumak Kawsay* y hacia un régimen de economía solidaria hacen evidente que en ninguno de los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) existe una verdadera intención de realizar un cambio en la matriz productiva para las zonas rurales de Loja, que requeriría, entre otras, una acción pública decidida para modificar la concentración en la tenencia de la tierra, limitar la minería, y dar un impulso decidido y prioritario a la transición hacia la agroecología al tiempo que se desincentivan las actividades de agricultura y ganadería de tipo extractivista (biocombustibles, industria maderera, monocultivo, etc.).

Por lo tanto, es una tarea primordial de los movimientos sociales orientados por el paradigma del *Sumak Kawsay* y la economía solidaria el demostrar que ambas estrategias son completamente incompatibles, y que tomar partido por una estrategia de reconversión de la economía en el sentido de una economía solidaria es una opción no solamente posible, sino incluso mejor para garantizar un verdadero incremento en la calidad de vida de la población del territorio.

Algunos de los argumentos para hacer este planteamiento pueden ser tomados de los mismos instrumentos de planificación. Aquí algunos ejemplos:

- La Agenda para la Transformación Productiva Territorial muestra que se observa un importante crecimiento de la tendencia de los consumidores a preferir alimentos orgánicos de calidad, prácticas de respeto al ambiente, producción ética y trazabilidad, y al consumo de los llamados “superalimentos”.
- Aunque el principal argumento en favor de una producción de caña de azúcar y alcohol biocombustibles en la región es el potencial de generación de empleo, un análisis de mediano y largo plazo que considere la migración que resultaría de la degradación de los suelos ocasionada por esta actividad (en un territorio que ya tiene altos problemas de calidad del suelo) permitiría relativizar este supuesto beneficio.
- El objetivo explícito en los planes de “generar empleo de calidad” no puede verse reducido a un indicador que contabiliza el número de empleos creados.

- Los movimientos sociales tienen interés en precisar indicadores que permitan dar cuenta de la “calidad” en las estrategias de generación de empleo⁴⁵³. Al hacerlo, es muy probable que los emprendimientos que mejor contribuyen ya no únicamente a la creación de empleos sino a la creación de empleos de calidad sean aquellos que responden a una lógica de economía solidaria.
- No es difícil demostrar que los objetivos de los planes en términos de incrementar la asociatividad y las promesas de “democratizar el emprendimiento”, “ciudadanizar el tejido empresarial”, “generar empleo de calidad” y de realizar “actividades eco-eficientes” son más fáciles de alcanzar si se articulan con objetivos en el sector económico que priorizan una economía solidaria frente a una producción privada extensiva y de monocultivo.
- Tomando el discurso de anclar el desarrollo en la identidad local y el patrimonio intangible de cada territorio, los movimientos sociales pueden promover la economía solidaria, ya que muchas de las actividades de este sector son expresiones de este patrimonio cultural.

Esta argumentación puede estar acompañada de propuestas concretas para reorientar los instrumentos de planificación y gestión pública de forma que sean coherentes con la intención de avanzar hacia el *Sumak Kawsay* y hacia un sistema económico solidario. En este sentido, pueden desarrollarse metodologías desde la economía solidaria para:

- Realizar diagnósticos económicos del territorio desde un enfoque de economía solidaria.
- Modificar los criterios para el análisis de negocios (propuestos en la Agenda para la Transformación Productiva Territorial) para incluir criterios correspondientes a la economía solidaria.
- Presentar metodologías para sustituir los “planes de mejora competitiva”, los “planes de inversión” y los “planes sectoriales” por instrumentos apropiados para la economía solidaria.

Por otro lado, los movimientos sociales podrían tomar aquellos elementos de los planes y agendas que son claves para la economía solidaria y hacer incidencia para que su implementación sea considerada prioritaria y que en la forma se retomen los principios y valores de la economía solidaria. Entre los temas mencionados por los planes y agendas que son particularmente claves para la economía solidaria están:

- La legalización de predios (mencionada como estrategia en la Agenda para la Transformación Productiva Territorial).

- Programas de riego y manejo de cuencas (mencionados en la Agenda, los dos PDOT y la mancomunidad Bosque Seco). Desde un enfoque solidario, se debería proponer hacer la transferencia de estos servicios a las organizaciones sociales, y recuperar tecnologías ancestrales de riego y mecanismos solidarios de resolución de conflictos entre los habitantes de la cuenca.
- Infraestructura productiva (estrategia de la Agenda): orientada hacia la producción para el mercado local y para fortalecer procesos de asociatividad.

Si la construcción de un sistema económico solidario en la provincia no puede prescindir de un posicionamiento claro con relación a la matriz productiva en el agro, por su importancia para asegurar el alimento sano y soberano para la población, tampoco puede prescindir de un posicionamiento con relación a la matriz de la economía urbana, por su importancia en términos de fuentes de empleo. Así, el 85% de la población económicamente activa de la provincia se concentra en el área urbana, de la cual el 69% se encuentra en una situación de subempleo (PDOT provincia Loja). En el caso del cantón Loja, el 71% de la población económicamente activa se encuentra en el sector de los servicios (principalmente comercio al por mayor y menor, construcción y enseñanza). De las actividades de comercio, 24% corresponden a la venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco. Este porcentaje se corresponde con la problemática planteada en el PDOT provincial en lo que respecta al alto nivel de intermediación en la comercialización de alimentos. Nuevamente estas cifras invisibilizan el importante aporte del sector de la economía solidaria urbana en lo que respecta a la transformación de los alimentos, a los servicios de cuidado doméstico y de confección artesanal que generalmente se hacen de forma asociada y mediante la recuperación de saberes ancestrales. De todas maneras, estas cifras permiten notar que el cambio en el esquema de la comercialización de alimentos debería ser una de las prioridades para unos GAD genuinamente comprometidos con la soberanía alimentaria y la transformación hacia un régimen de economía solidaria en las ciudades lojanas. En este sentido, es clave la participación directa de las asociaciones de productores en los proyectos de cambio de esquema de comercialización, como podría ser el fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización de alimentos o incluso el “Cafetín con aplicación de marca regional” (proyecto que parece prioritario en la Agenda para la Transformación Productiva Territorial).

El discurso de los planes en lo relacionado con el acceso al conocimiento y al saber muestra igualmente un corte basado en la economía convencional. La recuperación del conocimiento local y de tecnologías locales ancestrales que han dado resultado en el pasado¹⁵⁴ queda totalmente marginada frente a los objetivos de “nueva tecnología”.

3.3. Espacios de participación ciudadana a nivel local y oportunidades de incidencia para transformar la economía

Más allá de las atribuciones que les asigne la normativa, los gobiernos autónomos descentralizados podrán jugar un rol en promover y apoyar procesos de economía solidaria únicamente en la medida en que cuenten con altos niveles de confianza y de cercanía sentida por sus habitantes en general, y en especial de aquellos que están en el sector de la economía solidaria. Por lo tanto, la temática de la economía solidaria está fuertemente vinculada con la temática de la participación ciudadana en la gestión pública. La tendencia en Ecuador muestra justamente lo contrario. Existe un progresivo alejamiento de los ciudadanos frente al gobierno de su localidad¹⁵⁵ y una bajada en los niveles de confianza, que pasaron de 44,7% de ciudadanos que confían en la gestión de su gobierno local en 2004 a 37,10% en el 2008. Incluso se ha reducido en más de la mitad el número de ciudadanos que piensan que el municipio es el espacio que debería tener mayores responsabilidades, que pasó de 63,7% en el 2002 al 30,10% en el 2010 (Seligson, 2008). El bajo nivel de confianza en los gobiernos autónomos descentralizados es aún más marcado en el caso de los actores del sector de la economía solidaria, debido en gran medida a la falta de coherencia entre el discurso político y la práctica de la gestión pública.

De acuerdo con el esquema actual del Estado ecuatoriano, el rol de los territorios es particularmente importante en lo que concierne a la participación ciudadana en la transformación del modelo económico. Así, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 indicaba como una de sus políticas: “Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado” (Objetivo 12, Política 12.3). Y el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 definía como una de sus políticas: “Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social” (Objetivo 3, Política 3.1.). Por otro lado, el Plan Nacional de Descentralización apostó por conformar un estado policéntrico bajo el principio de cohesión territorial, para lo cual es clave “que la población se identifique con un proyecto de vida en común y el establecimiento de vínculos entre territorios que les permitan aprovechar sus ventajas comparativas y continuidades comerciales, sociales y culturales, evitando así procesos de polarización territorial y desigualdad social”. En este sentido, sus objetivos también contemplaban un proceso de participación ciudadana en el control social de la gestión pública de los territorios¹⁵⁶ y sus metas eran claras en el sentido de crear mecanismos participativos de control social y procesos de evaluación participativa de los procesos de descentralización¹⁵⁷.

Por otro lado, es clave notar que el COOTAD y la Ley de Participación Ciudadana hacen obligatoria la práctica del presupuesto participativo en todos los niveles de gobierno (Art. 215 COOTAD; Art. 64 LOPC)¹⁵⁸. Según la Ley, la participación ciudadana a nivel local se organiza principalmente en los Consejos Locales de Planificación, integrados por al menos un 30% de representantes de la ciudadanía (Art. 66 LOPC)¹⁵⁹ y habilita la creación de las llamadas Asambleas Ciudadanas Locales, que son espacios de participación ciudadana que pueden organizarse a iniciativa de la sociedad civil con la finalidad principal de ejercer el control social (Art. 56, 57, 60, 62 LOPC). De acuerdo con la Ley, las autoridades locales tienen la obligación de comparecer ante la Asamblea Ciudadana en caso de que esta así lo solicite. Considerando que la composición y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana Local es definida por la misma sociedad civil, este es un espacio muy interesante para que se debatan temas relacionados con la economía solidaria de una forma que permita incluir a la mayor parte de actores del sector y en la que se exploren metodologías profundamente participativas y de re-conocimiento del otro.

Pese a la existencia de esta normativa, en la práctica un 73,76% de los cantones, un 88,79% de las parroquias y un 37,5% de las provincias a nivel nacional no entregaron un informe de rendición de cuentas en el 2010¹⁶⁰. En términos reales, la participación ciudadana se da principalmente en los gobiernos locales a través de los planes estratégicos de desarrollo, ya sean provinciales o especialmente cantonales, además de los presupuestos participativos, que permiten establecer comités sectoriales para llevar a cabo las obras y entregar servicios a la ciudadanía (Seligson, 2008).

En el caso del Gobierno Provincial de Loja, esta estructura participativa se ha organizado alrededor de una figura adicional que es el Parlamento Provincial Participativo integrado con al menos 80 representantes de la ciudadanía y que se reúne dos veces al año en mesas temáticas. Esta instancia es clave puesto que de los representantes electos en las mesas temáticas se eligen a los tres representantes de la ciudadanía para el Consejo Provincial de Planificación. El PDOT provincial tiene varios objetivos relacionados con la institucionalización de procesos de participación ciudadana, con un énfasis particular en promover la participación de mujeres y jóvenes¹⁶¹. La ciudadanía, especialmente los grupos de jóvenes y mujeres, podría promover que esto se exprese en un apoyo para la conformación de las Asambleas Ciudadanas Locales, que, como se indicó anteriormente, tienen un potencial importante para generar procesos de participación más genuinos y dirigidos verdaderamente por la ciudadanía.

En el caso del gobierno cantonal de Loja, desde fines del 2011 se crea el Consejo Cantonal de Planificación del Cantón Loja. Según el mismo PDOT del cantón, la

creación de este espacio busca superar de alguna manera la importante carencia hasta ahora de una estrategia sólida de participación ciudadana en la gestión municipal¹⁶².

Notemos que, aparte de los espacios de participación ciudadana que resultan de la organización territorial del Estado, existe toda una normativa que crea espacios de participación (aunque generalmente son de tipo consultivo) alrededor de la temática específica de la transformación económica y productiva en los que el tema de la economía solidaria podría ser insertado. Así, la Agenda para la Transformación Productiva Territorial prevé “espacios de diálogo público-privado a nivel regional” en los que se discutan los proyectos para potenciar los negocios actuales y diseñar procesos para fomentar negocios potenciales. Es clave notar que los integrantes de estos espacios de diálogo están definidos por un “mapeo de actores de los negocios existentes y potenciales” realizado por los funcionarios del Ministerio. Como se anotó anteriormente, esta Agenda minimiza la importancia de los negocios vinculados con la economía solidaria tanto a nivel urbano como rural y, por lo tanto, estos no constan o constan de una manera muy marginal en la Agenda. Esta hace que en el mapeo probablemente los actores del sector de la economía solidaria también aparezcan sólo de una forma marginal. Como se notó anteriormente, existe también un Consejo Sectorial de la Producción, aunque en este momento no cuenta con la participación de ningún nivel de los gobiernos autónomos descentralizados; el Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior, que incluye en su composición y del que forman parte, además del sector privado productivo, el sector productivo popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos. Este Consejo aún no está en funcionamiento, ya que la convocatoria depende del gobierno central y sólo está establecido a nivel nacional y no todavía a nivel local.

4. Reflexiones finales

Este texto plantea una serie de cuestionamientos y de interrogantes sobre el impacto que puede tener la aplicación del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en Ecuador. Más allá de los innegables riesgos y posibles obstáculos que el marco legal conlleva, se han hecho evidentes una serie de desafíos, una cantidad importante de vías, de salidas, desde las cuales cada organización, y de forma más amplia, todo el sector de la economía solidaria puede salir fortalecido si decide asumirlas. Para cada tipo de organización, coyuntura o contexto geográfico, los desafíos más claves o inmediatos a abordar serán distintos. Por ello, uno de los usos que se le puede dar a este texto es el de generar una reflexión colectiva que permita identificarlos, así como definir las estrategias para mitigar los efectos negativos o potenciar los efectos positivos que mejor convienen a las capacidades o necesidades de una organización dada.

Algunas organizaciones preferirán intervenir el campo de la *incidencia política*, tomando como arena de intervención la Asamblea Nacional y decidirán centrarse en promover reformas legales. En este caso, les convendrá recopilar todas las propuestas de reformas que se hacen a lo largo del texto, pero además podrán profundizar y difundir los argumentos que se han avanzado aquí para sostener su propuesta. Para estas organizaciones, mi recomendación central es la de prestar atención particularmente a una reforma legal que reduzca las restricciones a la articulación del sector de la economía solidaria (ver apartado 1.2), puesto que esto limita a su vez la capacidad de incidencia del mismo. De igual manera, es clave trabajar en temas de compatibilidad de las diferentes leyes, de tal manera que la interpretación final resulte favorable para las organizaciones de la economía popular y solidaria. Por ejemplo, existen aún una serie de restricciones al funcionamiento de organizaciones del sector de la economía solidaria que podrían ser eliminadas haciendo referencia a la nueva Ley de Control de Poder del Mercado (ver apartados 1.1.5 y 1.1.6). De igual manera, a partir del análisis aquí propuesto, existen bastantes reformas legales que proponer para intentar que las condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la economía solidaria sean, al menos, tan fáciles o más que aquellas impuestas al sector de la economía privada capitalista y no lo contrario como es el caso actualmente. Por ejemplo, se puede abogar por una reforma que permita que las organizaciones con un giro económico mínimo puedan estar exoneradas de la obligación de llevar una contabilidad y en su lugar puedan presentar únicamente una lista de ingresos y egresos tal como se les permite a las personas naturales (ver apartado 1.1.1).

Otras organizaciones preferirán *intervenir en el poder Ejecutivo*, incidiendo en la precisión de conceptos y herramientas que permitan una implementación más pertinente de la Ley. Por ejemplo, aquellas que tengan una capacidad de incidencia

en los diferentes ministerios a nivel nacional tienen un desafío importante en el sentido de lograr el reconocimiento de las organizaciones de la economía solidaria como actividades que generan amplias externalidades positivas (a través del uso intensivo del Factor C), procesos claros de inclusión social, efectiva movilización de “conocimientos colectivos y saberes ancestrales” y una opción clara de compatibilizar la economía externa con la economía del cuidado. Esto les hace automáticamente merecedoras de una serie de beneficios tributarios y de incentivos diseñados en diversos programas públicos (ver apartados 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 y 2.2.4).

Aquellas que se decidan por *trabajar cerca de los gobiernos locales* tendrán, por ejemplo, el gran desafío de trabajar en la precisión de las diferencias conceptuales, así como herramientas operativas que permitan diferenciar la economía popular de la economía solidaria (ver apartado 3.1). En el nivel Municipal, una de las tareas pendientes más apremiantes es la de extender al ámbito urbano la asignación y aplicación de algunos de los beneficios que ya existen para las organizaciones de la economía solidaria funcionando en el ámbito rural, tales como la exoneración del pago del impuesto predial en el caso de propiedades trabajadas conjuntamente por sus miembros (ver apartado 2.2.1) y la aplicación de un régimen de seguridad social que sea realmente accesible a las unidades económicas populares urbanas (ver apartado 2.1.1). Finalmente, un trabajo importante en este ámbito, que puede resultar de un esfuerzo coordinado entre instituciones públicas y redes y movimientos de la sociedad civil, es el de facilitar el acceso a la información sobre programas y políticas concretas que benefician al sector a través del uso de nuevas tecnologías de la información (TIC) pero también a través de portales o ventanillas únicas de servicios destinados a la economía solidaria.

Para otras organizaciones, el desafío fundamental será *apuntalar la articulación del sector de la economía solidaria*. En este sentido, más allá del intento limitado del marco legal ecuatoriano de listar las organizaciones y clasificar las categorías bastante arbitrarias que las separan, el desafío está en promover reales procesos de mapeo participativo y/o de auditoría social que permitan visualizar con claridad la diversidad y la riqueza del sector, tanto en términos de la oferta y demanda de bienes y servicios, como en los enfoques o caminos de solidaridad que han tomado y en el desarrollo de capacidades y conocimientos que puedan ser intercambiados en verdaderos procesos de diálogos de saberes (ver apartado 1.2). Dependiendo de la voluntad política, este mapeo podría llevarse a cabo de forma coordinada con instituciones del Estado como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto de Economía Popular y Solidaria y/o la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. Además, se podría colaborar con estas instituciones públicas para lograr que el proceso de registro de las organizaciones, que es tan importante para el Estado, pueda efectivamente

ser realizado por todas las organizaciones grandes y pequeñas y de todos los lugares del país. Para esto es necesario un proceso de simplificación de trámites, pero también que existan fondos para generar procesos de asesoría entre pares que permitan la resolución de conflictos ligados a la regularización en un proceso donde se salvaguarden los valores solidarios de las organizaciones. Este proceso de identificación es clave para la articulación en circuitos económicos solidarios y para promover una articulación cada vez más clara entre las actividades de integración política y las económicas (ver apartado 1.2.3). Junto con el mapeo, para la consolidación de un sector solidario es clave operativizar estos circuitos y hacer valer las exoneraciones tributarias previstas para los actos económicos solidarios (ver apartado 2.1.2), así como lograr la efectiva utilización de medios de pago complementarios (ver apartado 1.2.2).

Tanto las acciones de incidencia política como las de articulación del sector de la economía solidaria pueden convocar a las organizaciones a *apuntalar sus procesos de participación ciudadana*. Este análisis ha sido bastante claro en mostrar los enormes límites que el marco legal impone a una efectiva participación en la toma de decisiones de los actores de la economía solidaria en las políticas públicas que les competen. Sin embargo, también ha mostrado que existen algunas limitadas oportunidades de participación real dentro del sistema formal que podrían ser aprovechadas, tales como: la opción de involucrarse en una supervisión auxiliar basada en criterios de funcionamiento solidario definidos por las propias organizaciones (ver apartado 1.3.3); los procesos locales de presupuesto participativo, obligatorios a nivel de los gobiernos locales (ver apartado 3.3); o asumiendo la delegación de la prestación de algunos servicios como posibilita la Ley (ver apartado 2.3.3). En este sentido, es de especial interés el lograr que se implementen mecanismos para la delegación de los servicios de agua, que sólo pueden ser delegados en organizaciones del sector comunitario, cuya administración sea un testimonio claro de la aplicación de los principios y valores solidarios en un tema tan importante para el mantenimiento de la vida y la supervivencia de la comunidad de seres vivos. Por otro lado, este análisis también ha mostrado que, al margen de los limitados procesos de participación convocados y articulados desde el Estado, el marco legal posibilita a las y los actores de la economía solidaria crear sus propios espacios de participación, cuya estructura y mecanismos de funcionamiento no están predeterminados, sino que pueden resultar de una construcción colectiva en la que se ensayen formas de representación, de diálogo y de toma de decisiones más coherentes con los valores solidarios que promueve el sector. Así, el marco legal posibilita la creación de Asambleas Territoriales (ver apartado 3.3) y de veedurías y observatorios ciudadanos (ver apartado 1.3.3) que pueden ser plataformas de articulación del sector desde las que se eleven planteamientos de política pública desde una real participación de las y los actores. Por ejemplo, sería clave la conformación de

una veeduría para vigilar el uso de los fondos correspondientes a los seguros de depósito y fondo de liquidez, que se conforman total y parcialmente con el aporte de las y los actores del sector financiero popular y solidario (ver apartado 1.3.1).

Para otras organizaciones, el desafío más importante resultará ser el de *apuntalar el proceso solidario interno*, sea cual sea el marco legal que se les imponga. Es decir, tener claros los mecanismos y las herramientas de funcionamiento interno que sean más compatibles con sus valores solidarios, aunque en el plano formal se presenten informes en los formatos impuestos por la Ley. Para muchas de estas organizaciones el tipo de acciones más importantes tendrán que ver con asuntos tales como:

1. El diseño de un sistema contable que permita contabilizar lo que es necesario, que puede ser no sólo el dinero gastado y recibido, sino cuentas de otro registro tales como el gasto y el aporte energético, la emisión y consumo de basura, etc.; pero también no contabilizar lo que es importante que se mantenga sin valor numérico porque su valor es de otro tipo (moral, espiritual, natural, social, etc.) y se vería deformado si se intentara asignarle una cantidad.
2. La definición de un sistema de cálculo y reparto de las utilidades que no dependa de criterios capitalistas como la sola remuneración del tiempo de trabajo o de los aportes realizados por los miembros en el corto plazo (ver apartado 1.1.1).
3. El diseño de herramientas para realizar un verdadero balance social y procesos de gestión transparente y de confianza capaces de dar realmente testimonio de los valores solidarios sobre los que se sustenta la organización –y que puedan reemplazar los tradicionales indicadores de Buen Gobierno Corporativo– (ver apartado 1.1.1).
4. El diseño de procesos de repartición y manejo del poder y de la toma de decisiones que permita efectivamente darle dirección a cada organización desde una lógica solidaria. Este proceso implica una reflexión sobre la pertinencia de las medidas que impone la ley en este sentido (rotación de mandos, procesos de rendición de cuentas, comités de vigilancia, etc.) y una capacidad de innovar en formas poco convencionales de dirección –manejo policéntrico del poder, procesos participativos descentralizados, acciones redistributivas o de economía doméstica de ciertos grupos que no requieran la intervención de una centralidad, etc.– (ver apartado 1.1.4).

Finalmente, este análisis puede ser de interés para actores del sector público y del sector de la economía solidaria a nivel internacional que se planteen la elaboración o un análisis de marcos legales relativos a este sector en sus propios países. La

experiencia de Ecuador, por su nivel de detalle y de concreción, es en este sentido muy útil, ya que permite ver cómo un discurso gubernamental que promueve a nivel internacional su voluntad política por impulsar la economía solidaria se concreta en la práctica en políticas formuladas de forma tan poco participativa que no consiguen sino reflejar la ignorancia de los funcionarios que las elaboran respecto de las formas de funcionamiento reales y los valores que operan en las organizaciones del sector. Así, un marco normativo que supuestamente se precia de querer fortalecer el sector de la economía solidaria puede tener efectos perversos contrarios, como los de impulsar a las organizaciones a comportarse como organizaciones del sector capitalista, ponerlas en desventaja frente a otros sectores como el privado, fomentar la división y la competencia entre organizaciones del mismo sector, o promover comportamientos clientelares y de dependencia de las organizaciones frente al Estado.

Notas

- ¹ Esta versión del cuento es adaptación libre de Marcela “Tato” Camacho, escuchada en una tarde de cuentos en el Café Mare de Tumbaco en febrero del 2013.
- ² CRE: Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.
- ³ CRE: Art. 319.- Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.
- ⁴ El Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible – WBCS está presidido por el Banco de América y entre sus miembros más activos están la petrolera Shell, China Petrochemical Corporation, Toshiba, Toyota, Monsanto y Nestlé, entre otros.
- ⁵ Estos principios y su correspondencia con la economía solidaria fueron tratados en un trabajo anterior: ANDINO, Verónica (2014): “Continuidades y rupturas entre los enfoques de economía solidaria y desarrollo local”, en JUBETO, Yolanda, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa (eds.): *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador: Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, Hegoa, Bilbao.
- ⁶ LORTI: Art. 19.- Obligación de llevar contabilidad.- Están obligadas a llevar contabilidad y declarar el impuesto en base a los resultados que arroje la misma todas las sociedades. También lo estarán las personas naturales y sucesiones indivisas que al primero de enero operen con un capital o cuyos ingresos brutos o gastos anuales del ejercicio inmediato anterior, sean superiores a los límites que en cada caso se establezcan en el Reglamento, incluyendo las personas naturales que desarrollen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o similares. Las personas naturales que realicen actividades empresariales y que operen con un capital u obtengan ingresos inferiores a los previstos en el inciso anterior, así como los profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos deberán llevar una cuenta de ingresos y egresos para determinar su renta imponible.
- ⁷ LOEPS: Art 13.- Normas contables.- Las organizaciones, sujetas a esta Ley se someterán en todo momento a las normas contables dictadas por la Superintendencia, independientemente de la aplicación de las disposiciones tributarias existentes.
Art 167.- Obligaciones.- Son obligaciones de las organizaciones referidas en esta Ley, las siguientes: lit. g) Llevar la contabilidad actualizada de conformidad con el Catalogo Único de Cuentas [...].
- ⁸ LOEPS: Disp. Gral. SEGUNDA.- Las organizaciones sujetas a esta Ley incorporarán en sus informes de gestión, el balance social que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural.
- ⁹ LOEPS: Art. 168.- Prohibiciones.- Son prohibiciones para las personas y organizaciones sujetas a esta Ley:
 - a) Conceder preferencias o privilegios a los integrantes de la organización en particular, ni aun a título de fundadores, directivos, funcionarios y empleados; exigir a los nuevos integrantes de la organización que suscriban un mayor número de aportes, cuotas o aportaciones de los que hayan adquirido los fundadores desde que ingresaron a la organización, o que contraigan con la entidad cualquier obligación económica extraordinaria, que no la hayan contraído dichos integrantes;

- b) Financiar los aportes, cuotas o aportaciones de sus integrantes, para con la organización;
 - c) Los directivos de las organizaciones quedan prohibidos de utilizar su condición y los recursos de la entidad para establecer relaciones contractuales, profesionales, laborales o de servicios personales directa o indirectamente con otras personas u organizaciones;
 - d) Establecer acuerdos, convenios o contratos con personas naturales o jurídicas, ajenas a la organización, que les permitan participar directa o indirectamente de los beneficios derivados de las acciones de fomento, promoción e incentivos que concede esta Ley;
 - e) Lucrarse o favorecerse fraudulentamente de los beneficios que otorga esta Ley;
 - f) Favorecerse con recursos y beneficios adicionales a los previstos en la Ley;
 - g) Ocultar, alterar fraudulentamente o suprimir en cualquier informe de operación, datos o hechos respecto de los cuales la Superintendencia y el público tengan derecho a estar informados; y,
 - h) Las demás establecidas en la Ley y su reglamento.
- ¹⁰ LOEPS: Art. 50.- Fondo Irrepartible de Reserva Legal.- El Fondo Irrepartible de Reserva Legal lo constituyen las cooperativas para solventar contingencias patrimoniales, se integrará e incrementará anualmente con al menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los excedentes anuales obtenidos por la organización. No podrá distribuirse entre los socios, ni incrementar sus certificados de aportación, bajo ninguna figura jurídica, y podrá ser distribuido exclusivamente al final de la liquidación de la cooperativa de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General.
- También formarán parte del Fondo Irrepartible de Reserva Legal las donaciones y legados efectuados en favor de la cooperativa.
- ¹¹ En la práctica, la definición participativa de estas fórmulas solidarias para la repartición de los ingresos de actividades económicas solidarias emprendidas por las organizaciones ha sido uno de los procesos más ricos y creativos de las organizaciones más pequeñas de la economía popular y solidaria. A modo de ejemplo, puedo citar el caso de una organización de mujeres indígenas que decidió repartir los ingresos en partes iguales con todas las integrantes de la organización, independientemente del aporte en horas de trabajo que hubiera dado cada una para la obtención del ingreso por la venta de la miel de caña extraída en un esfuerzo colectivo. Tomaron esta decisión considerando que en la organización había mujeres mayores que ya no podían trabajar las mismas horas que las jóvenes, pero que habían sido y seguían siendo un puntal para permitir que la organización pudiera alcanzar los resultados económicos que alcanzaba en la actualidad. En el caso de las mujeres jóvenes, decidieron que todas debían recibir la misma parte del ingreso independientemente de sus horas de trabajo porque ciertas contingencias domésticas (por ejemplo, el nacimiento de un bebé, la enfermedad de los hijos o del esposo, etc.) o climáticas podían hacer que, en un momento dado, una u otra pueda estar más o menos presente en las actividades de la organización, pero que esto podía pasarles a todas y que el criterio de remuneración era la confianza en que cada una estaba dando su máximo esfuerzo.
- ¹² LOEPS: Art. 167.- Obligaciones.- Son obligaciones de las organizaciones referidas en esta Ley las siguientes: b) Mantener el fondo o capital social mínimo autorizado.
- ¹³ RGLOEPS: Art. 6.- Requisitos asociaciones EPS.- Las asociaciones EPS, por su parte, presentarán los siguientes documentos: 6. Certificado de depósito del aporte del capital inicial, por el monto fijado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, efectuado, preferentemente, en una cooperativa de ahorro y crédito.
- ¹⁴ RGLOEPS: Art. 7 num. 5.- Las cooperativas de las restantes clases se constituirán con un mínimo de veinte socios y un monto mínimo equivalente a cuatro salarios básicos unificados de capital social inicial.
- ¹⁵ LOEPS: Art. 50.- Fondo Irrepartible de Reserva Legal.- El Fondo Irrepartible de Reserva Legal lo constituyen las cooperativas para solventar contingencias patrimoniales, se integrará e incrementará anualmente con al menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades y al menos el cin-

cuenta por ciento (50%) de los excedentes anuales obtenidos por la organización. No podrá distribuirse entre los socios, ni incrementar sus certificados de aportación, bajo ninguna figura jurídica, y podrá ser distribuido exclusivamente al final de la liquidación de la cooperativa de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General.

También formarán parte del Fondo Irrepartible de Reserva Legal las donaciones y legados efectuados en favor de la cooperativa.

¹⁶ RGLOEPS: Disp. Esp. Art. 80.- Aportaciones para terreno, obras y construcción.- Las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas. “Tampoco podrán constituirse sin el aporte de un inmueble, debidamente catastrado en la municipalidad respectiva” (DE N^o 1278. 2^oS-RO 805: 08-10-2012).

¹⁷ LOEPS: Art. 26.- Cooperativas de vivienda.- Las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas en beneficio de sus socios.

¹⁸ LOEPS: Artículo 17.- Fondo Social.- Para el cumplimiento de sus objetivos, las organizaciones del Sector Comunitario contarán con un fondo social variable y constituido con los aportes de sus miembros, en numerario, trabajo o bienes, debidamente evaluados por su máximo órgano de gobierno. También formarán parte del fondo social las donaciones, aportes o contribuciones no reembolsables y legados que recibieren estas organizaciones. En el caso de bienes inmuebles obtenidos mediante donación, éstos no podrán ser objeto de reparto en caso de disolución y se mantendrán con el fin social que produjo la donación.

¹⁹ LOEPS: Art. 112.- Financiamiento.- El Fondo de Liquidez se financiará con los aportes reembolsables y no reembolsables, periódicos, obligatorios y diferenciados de todas las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, que serán fijados por la Superintendencia y por los rendimientos que generen las operaciones de crédito y las inversiones del Fondo.

²⁰ LOEPS: Art. 116.- Financiamiento.- El fondo del Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario se constituirá con los siguientes recursos: b) Las primas que, obligatoriamente, deberán cancelar las instituciones integrantes del Sector Financiero Popular y Solidario, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y su reglamento.

²¹ LOEPS: Artículo 19.- Estructura Interna.- La forma de gobierno y administración de las asociaciones constarán en su estatuto social, que preverá la existencia de un órgano de gobierno, como máxima autoridad; un órgano directivo; un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos ellos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato.

RGLOEPS: Artículo 19.- Órgano Directivo.- El órgano directivo de las asociaciones EPS será electo por el órgano de gobierno y estará integrado por un mínimo de tres y máximo de cinco asociados, quienes se reunirán, ordinariamente, cuando menos, una vez cada trimestre y, extraordinariamente, cuantas veces sea necesario, previa convocatoria efectuada por el presidente, señalando el orden del día a tratarse.

²² LOEPS: Art. 32.- Estructura Interna.- Las cooperativas contarán con una Asamblea General de socios o de Representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia, cuyas atribuciones y deberes, además de las señaladas en esta Ley, constarán en su Reglamento y en el estatuto social de la cooperativa. En la designación de los miembros de estas instancias se cuidará de no incurrir en conflictos de intereses.

Art. 38.- Consejo de Administración.- Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, estará integrado por un mínimo de tres y máximo nueve vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley. Los vocales durarán en sus funciones el tiempo fijado en el estatuto social, que no excederá de cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

²³ RGLOEPS: Art. 120.- Estructura y organización interna.- Las uniones, redes, federaciones y confederaciones se regirán por las mismas normas de las cooperativas en cuanto les fuere aplicable,

tendrán su misma estructura interna y podrán establecer las oficinas que sean necesarias para la eficiente prestación de los servicios que proporcionen.

²⁴ LOEPS: Art. 16.- Las organizaciones del Sector Comunitario adoptarán la denominación, el sistema de gobierno, control interno y representación que mejor convenga a sus costumbres, prácticas y necesidades.

²⁵ LOEPS: Art. 105.- Estructura interna.- Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, control interno y rendición de cuentas, de acuerdo a sus necesidades y prácticas organizativas.

RGLOEPS: Art. 92.- Constitución, organización y funcionamiento.- La constitución y organización de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, se regirán por lo dispuesto para las organizaciones comunitarias. El funcionamiento y actividades de estas organizaciones serán determinados por la Junta de Regulación.

²⁶ DE Nº 1278. 2ºS-RO 805: 08-10-2012: Art. 5.- Cooperativas de trabajadores.- Son aquellas en las cuales la totalidad de bienes muebles e inmuebles son propiedad de la cooperativa y sus socios son todas las personas que trabajan en la organización, en cualquiera de sus áreas administrativas u operacionales. Estas cooperativas se regirán por las normas generales para las de trabajo asociado constantes en el presente reglamento.

²⁷ LOEPS: Art. 21.- Sector Cooperativo.- Es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social. Las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley y a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo.

²⁸ RGLOEPS: Art. 29.- Atribuciones y deberes de la asamblea general.- Son atribuciones y deberes de la asamblea general: 4. Nombrar auditor interno y externo de la terna que presentará, a su consideración, el consejo de vigilancia.

²⁹ LOEPS: Disposición Reformatoria Primera.- En la Ley de Régimen Tributario Interno a continuación del numeral 18 del artículo 9, agréguese los siguientes numerales:

19.- Los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria *siempre y cuando las utilidades obtenidas sean reinvertidas en la propia organización*. Para el efecto, se considerará: a) *Utilidades*.- *Los ingresos obtenidos en operaciones con terceros*, luego de deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley. b) *Excedentes*.- *Son los ingresos obtenidos en las actividades económicas realizadas con sus miembros*, una vez deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley. Cuando una misma organización genere, durante un mismo ejercicio impositivo, utilidades y excedentes, podrá acogerse a esta exoneración, únicamente cuando su contabilidad permita diferenciar inequívocamente los ingresos y los costos y gastos relacionados con las utilidades y con los excedentes. *Se excluye de esta exoneración a las Cooperativas de Ahorro y Crédito*, quienes deberán liquidar y pagar el impuesto a la renta conforme la normativa tributaria vigente para sociedades.

20.- *Los excedentes percibidos por los miembros* de las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria, conforme las definiciones del numeral anterior.

³⁰ LOEPS: Art. 106.- Transformación.- La Superintendencia dispondrá la transformación de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, en cooperativas de ahorro y crédito, cuando por su crecimiento en monto de activos, socios, volumen de operaciones y cobertura geográfica, superen los límites fijados por la Superintendencia para esas organizaciones.

³¹ RGLOEPS: Art. 13.- Transformación.- Las organizaciones amparadas por la Ley podrán transformarse en otra de las formas previstas en la misma, mediante la aprobación de, al menos, las dos terceras partes del máximo órgano de gobierno, en sesión convocada especialmente para el efecto.

- ³² LOEPS: Art. 81.- Cooperativas de ahorro y crédito.- Son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia, con clientes o terceros con sujeción a las regulaciones y a los principios reconocidos en la presente Ley.
- ³³ LOEPS: Art. 82.- Requisitos para su constitución.- Para constituir una cooperativa de ahorro y crédito, se requerirá contar con un estudio de factibilidad y los demás requisitos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.
- RGLOEPS: Art. 7.- Requisitos cooperativas.- Las cooperativas, a través de su presidente provisional, además de los requisitos exigidos a las asociaciones, salvo lo relativo al número mínimo de socios, presentarán los siguientes documentos: 1. Estudio técnico, económico y financiero que demuestre la viabilidad de constitución de la cooperativa y plan de trabajo.
- ³⁴ RGLOEPS: Art. 90.- Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales.- Son organizaciones que pertenecen al Sector Financiero Popular y Solidario, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen y se pueden financiar con sus propios recursos o con fondos provenientes de programas o proyectos ligados al desarrollo de sus integrantes. Ejercerán su actividad exclusivamente en un área de influencia que no afecte a otras entidades financieras con estos fines o propósitos.
- ³⁵ CRE: Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...]
9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral [...]
15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
- ³⁶ CRE: Art. 59.- Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su procesos de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto de su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.
- ³⁷ RGLDA: Art. 9.- Los artesanos titulados, así como las sociedades de talleres artesanales calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano que, para lograr mejores rendimientos económicos por sus productos, deban comercializarlos en un local independiente de su taller, serán considerados como una sola unidad para gozar de los beneficios que otorga la Ley.
- ³⁸ RGLDA: Art. 8.- Taller artesanal [...] cumple con los siguientes requisitos: [...] b) Que el número de operarios no sea mayor de quince y el de aprendices no mayor de cinco; c) Que el capital invertido no sobrepase el monto establecido en la Ley.
- ³⁹ LOEPS: Art. 26.- Cooperativas de vivienda.- Las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas en beneficio de sus socios. En estas cooperativas la adjudicación de los bienes inmuebles se efectuará previo sorteo, en Asamblea General, una vez concluidas las obras de urbanización o construcción; y, se constituirán en patrimonio familiar. Los cónyuges o personas que mantienen unión de hecho, no podrán pertenecer a la misma cooperativa.
- RGLOEPS: Disp. Esp. Art. 80.- Aportaciones para terreno, obras y construcción.- Las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas. “Tampoco podrán constituirse sin el aporte de un inmueble, debidamente catastrado en la municipalidad respectiva.” (DE N^o 1278. 2^oS-RO 805: 08-10-2012).

Artículo 81.- Prohibición de pertenecer a más de una cooperativa.- Ninguna persona podrá pertenecer a más de una cooperativa de vivienda, ni por sí misma, ni por su cónyuge, excepto quienes siendo socios de una cooperativa de vivienda habitacional, lo sean en una cuyo objeto sea la construcción o adquisición de oficinas.

⁴⁰ LOEPS: Art. 22.- Objeto.- El objeto social principal de las cooperativas será concreto y constará en su estatuto social y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.

⁴¹ LOEPS: Art. 23.- Grupos.- Las cooperativas, según la actividad principal que vayan a desarrollar, pertenecerán a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios. En cada uno de estos grupos se podrán organizar diferentes clases de cooperativas, de conformidad con la clasificación y disposiciones que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.

⁴² RGLOEPS: Artículo 135.- Medios de pago complementarios.- La utilización de medios de pago complementarios se efectuará, exclusivamente, al interior de las organizaciones no pertenecientes al Sector Financiero Popular y Solidario. Los medios de pago complementarios, no tienen poder liberatorio, por consiguiente, no podrán generar rendimiento financiero, ni ser utilizados para operaciones de crédito, garantías, ni ser sujetos de depósitos en entidades financieras, ya que no constituyen moneda de curso legal, pues ésta, se encuentra restringida al ámbito geográfico del domicilio de la organización comunitaria.

⁴³ Más información sobre estas experiencias está disponible en ASMOOCONP: “La experiencia de Banco Palmas en Fortaleza, Brasil: cambiando las relaciones de producción y consumo”, disponible en: <www.redesolidaria.com.br> y los videos: “La experiencia del uso de las monedas alternativas en el Banco Palmas en Brasil” 3 partes (sólo versión en portugués), disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?v=TDCUtOchu1U>>.

⁴⁴ LOEPS: Art. 121.- Organismos de integración.- Las organizaciones sujetas a la presente Ley, podrán constituir organismos de integración representativa o económica, con carácter local, provincial, regional o nacional.

⁴⁵ RGLOEPS: Art. 116.- Uniones y redes.- Las uniones son organismos de integración representativa de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, cajas de ahorro, bancos comunales, asociaciones EPS o cooperativas con idéntico objeto social, a nivel cantonal, provincial o regional, que canalizan, en su ámbito geográfico, los servicios de las federaciones y representan a sus afiliadas, ante ellas y se constituirán con, al menos, el veinticinco por ciento de unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS o cooperativas del cantón, provincia o región de su domicilio que se encuentran inscritas en el Registro Público. Las redes se constituirán con un número mínimo de veinte organizaciones de, por lo menos, tres formas de organización diferentes y podrán incluir a entidades de apoyo, no obstante lo cual estas últimas no podrán tener más del 20% por ciento de participación en los órganos directivos y de control internos.

Las uniones y redes, podrán efectuar las siguientes actividades:

1. Asumir, la representación institucional de sus entidades afiliadas;
2. Gestionar apoyo técnico o financiero para el fortalecimiento de la unión y de sus afiliadas;
3. Prestar servicios de provisión y abastecimiento de materia prima, herramientas, insumos, repuestos, educación y capacitación, exclusivamente a sus afiliadas;
4. Recibir información financiera administrativa y social en forma periódica de sus afiliadas, consolidarla y hacerla pública;
5. Defender los intereses institucionales de sus afiliadas y contribuir a resolver sus conflictos;
6. Actuar como amigables componedores para la solución de los conflictos al interior de las formas de organización que agrupan;

7. Colaborar con la Superintendencia en actividades de interés del sector al que representen; y,
8. Las demás que establezca el presente Reglamento y el estatuto social.

⁴⁶ Puesto que según la Disposición Transitoria Primera de la LOEPS las organizaciones que no adecúen sus estatutos acorde con lo que indica la Ley no podrán realizar sus actividades económicas.

⁴⁷ RGLOEPS: Art. 117.- Federaciones.- Las federaciones son los organismos máximos de representación a nivel nacional e internacional, de las unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones EPS y cooperativas. [...] No se podrá constituir, a nivel nacional, más de una Federación de una misma clase.

⁴⁸ RGLOEPS: Art. 83.- [Cooperativas de transporte] Definición y clases.- Son las constituidas para prestar el servicio de transporte de personas o bienes, por vía aérea, terrestre, fluvial o marítima y podrán ser de propietarios o de trabajadores. “No se podrán constituir sin el permiso de operación respectivo” (DE N^o 1278. 2^oS-RO 805: 08-10-2012).

⁴⁹ RGLOEPS: Art. 142.- Integración.- El Consejo Consultivo estará integrado por nueve miembros, elegidos en la siguiente forma:

1. Uno, en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador;
2. Uno, en representación del Consorcio de Consejos Provinciales;
3. Uno, en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador; y,
4. 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; y, dos en representación del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Consejo Nacional Electoral, tendrá a su cargo la organización y ejecución del proceso electoral, de los representantes a los que se refiere el numeral 4 del presente artículo, en aplicación de lo previsto en el artículo 25 del Código de la Democracia.

⁵⁰ LOEPS: Art. 113.- Funcionamiento.- El Fondo [de liquidez] operará a través de un fideicomiso mercantil de inversión, que será controlado exclusivamente por la Superintendencia y será administrado por la Secretaría Técnica.

Art. 117.- Funcionamiento.- El Seguro de Depósitos operará mediante la constitución de un fideicomiso mercantil, que será controlado exclusivamente por la Superintendencia y será administrado por la Secretaría Técnica.

⁵¹ LOEPS: Art. 112.- Financiamiento.- El Fondo de Liquidez, se financiará con los aportes reembolsables y no reembolsables, periódicos, obligatorios y diferenciados de todas las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, que serán fijados por la Superintendencia y por los rendimientos que generen las operaciones de crédito y las inversiones del Fondo.

⁵² LOEPS: Art. 116.- Financiamiento.- El fondo del Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario se constituirá con los siguientes recursos:

- a) El aporte inicial que realice la COSEDE, con cargo al Fondo del Seguro de Depósitos que administra, y que será el monto acumulado por las cooperativas de ahorro y crédito que integran el Seguro de Depósitos, que incluirá el valor proporcional de los fondos aportados a la Ex AGD.
- b) Las primas que, obligatoriamente, deberán cancelar las instituciones integrantes del Sector Financiero Popular y Solidario, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y su reglamento;
- c) El rendimiento de las inversiones y las utilidades líquidas de cada ejercicio anual del fondo del Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario;
- d) Las donaciones que reciba el fondo del Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario;
- e) Los provenientes de préstamos o líneas contingentes; y,
- f) Otras que determine la normativa complementaria.

El patrimonio del fondo del Seguro de Depósitos será inembargable y no podrá ser afectado por las obligaciones que los aportantes mantengan con terceros. Los acreedores del seguro no podrán hacer efectivos sus créditos contra los aportantes, cuya responsabilidad se limita a sus aportaciones. La constitución y operación del fondo del Seguro de Depósitos estará exenta de toda clase de impuestos.

⁵³ El BIESS es el Banco de inversiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

⁵⁴ LOEPS: Artículo 142.- Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.- Créase el Comité Interinstitucional como ente rector de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Comité Interinstitucional se integrará por los ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República y se organizará conforme al Reglamento a la presente Ley. El Comité Interinstitucional será responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones regidas por la presente Ley, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, el Comité Interinstitucional evaluará los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.

⁵⁵ LOEPS: Art. 143.- Consejo Consultivo.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias, las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, podrán participar en la gestión del Comité Interinstitucional, a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante. La participación, mecanismos de elección y requisitos de los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las personas y organizaciones, serán determinados en el Reglamento de la presente Ley.

RGLOEPS: Art. 142.- Integración.- El Consejo Consultivo estará integrado por nueve miembros, elegidos en la siguiente forma:

1. Uno, en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador;
2. Uno, en representación del Consorcio de Consejos Provinciales;
3. Uno, en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador; y,
4. 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; y, dos en representación del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Consejo Nacional Electoral, tendrá a su cargo la organización y ejecución del proceso electoral, de los representantes a los que se refiere el numeral 4 del presente artículo, en aplicación de lo previsto en el artículo 25 del Código de la Democracia.

⁵⁶ RGLOEPS: Art. 144.- Funcionamiento.- El Consejo Consultivo cumplirá con las funciones establecidas en este Reglamento, a pedido del Comité Interinstitucional, por su propia iniciativa o a petición de las organizaciones a las que representa.

La organización y funcionamiento del Consejo Consultivo serán determinadas por sus integrantes y los gastos que demande el cumplimiento de sus funciones serán de cuenta de las organizaciones a las que representan dichos integrantes.

⁵⁷ LOEPS: Art. 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros. Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley.

⁵⁸ COOTAD: Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: [...]

g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir.

Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: [...]

g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;

h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos [...].

⁵⁹ LOEPS: Art. 143.- Consejo Consultivo.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias, las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, podrán participar en la gestión del Comité Interinstitucional, a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante. La participación, mecanismos de elección y requisitos de los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las personas y organizaciones, serán determinados en el Reglamento de la presente Ley.

RGLOEPS: Art. 142.- Integración.- El Consejo Consultivo estará integrado por nueve miembros, elegidos en la siguiente forma:

1. Uno, en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador;
2. Uno, en representación del Consorcio de Consejos Provinciales;
3. Uno, en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador; y,
4. 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; y, dos en representación del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la organización y ejecución del proceso electoral, de los representantes a los que se refiere el numeral 4 del presente artículo, en aplicación de lo previsto en el artículo 25 del Código de la Democracia.

⁶⁰ LOEPS: Art. 150.- Superintendente.- El Superintendente será designado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de la terna enviada por el Presidente de la República. Durará cinco años en sus funciones, deberá acreditar, título universitario de tercer nivel en carreras afines con la función que desempeñará y haber ejercido con probidad notoria en profesiones relacionadas con la función que desempeñará o experiencia en actividades de administración, control, o asesoría en las organizaciones, instituciones y asociaciones que integran la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario.

El Superintendente presentará anualmente a la Asamblea Nacional, una memoria que contenga el detalle de las principales labores realizadas por la institución y un resumen de los datos de la situación económica de las instituciones controladas, relacionados con el ejercicio del año anterior, de acuerdo con el reglamento.

⁶¹ COPCI: Art. 7.- Participación Intersectorial.- La participación intersectorial en el desarrollo de estas políticas, se garantiza a través del Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior; órgano de estricto carácter consultivo y obligatoria convocatoria institucional por parte de quien preside el consejo sectorial de la producción, en la forma que determine el reglamento.

Este Consejo Consultivo estará conformado entre otros, por representantes del sector productivo privado, mixto, popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos descentralizados. El Consejo Consultivo tendrá una representación amplia y plural que refleje los distintos sectores, territorios y tamaños de producción. El Consejo Consultivo no contará con recursos públicos para

su funcionamiento, pero la Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción brindará apoyo logístico a su operación y para la participación de sus integrantes. El Consejo Consultivo podrá proponer o sugerir lineamientos técnicos para la elaboración de políticas a ser adoptadas por las entidades responsables de las políticas de desarrollo productivo, inversiones y comercio exterior. La integración y el funcionamiento de este Consejo Consultivo se normarán en el reglamento a este Código y, en lo no previsto en dicho Reglamento, mediante resolución del Consejo Sectorial de la Producción.

- ⁶² LOEPS: Art. 152.- Supervisión auxiliar.- Los organismos de integración y otras entidades especializadas podrán colaborar con la Superintendencia en la realización de una o varias actividades específicas de supervisión, cumpliendo las condiciones y disposiciones que dicte la Superintendencia para el efecto.

RGLOEPS: Art. 157.- Supervisión auxiliar.- La supervisión auxiliar es una forma de colaboración en las actividades de control y vigilancia asignadas a la Superintendencia, efectuada por organismos de integración y entidades especializadas en actividades de supervisión, previamente calificadas por la Superintendencia en base a las normas, requisitos y procedimientos que ésta determine. La Superintendencia determinará, mediante resolución, las organizaciones sujetas a supervisión auxiliar y los requisitos que deberán cumplir para su calificación las entidades que puedan cumplir esta actividad. Las entidades de supervisión auxiliar serán contratadas de entre las previamente calificadas y de conformidad con la Ley Orgánica de Contratación Pública. La potestad sancionadora es indelegable, por tanto, no será materia del contrato de supervisión auxiliar.

Una buena posibilidad de incidencia política es iniciar un proceso de mapeo y supervisión auxiliar de las organizaciones de la economía solidaria no financieras (comunales, asociaciones y cooperativas no financieras) y también de las entidades de finanzas solidarias que no son cooperativas.

- ⁶³ LOEPS: Art. 142.- Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.- Créase el Comité Interinstitucional como ente rector de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

El Comité Interinstitucional se integrará por los ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República y se organizará conforme al Reglamento a la presente Ley. El Comité Interinstitucional será responsable de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones regidas por la presente Ley, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, *el Comité Interinstitucional evaluará los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.*

- ⁶⁴ LOIPPIE: Art. 3 lit. i.- El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE, tendrá las siguientes atribuciones: i) Establecer y promover mecanismos de diálogo y consulta permanente entre las nacionalidades y pueblos indígenas y de sus formas de organización con los diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana, para la concertación de acciones dirigidas al proceso de desarrollo del país.

- ⁶⁵ COPCI: Art. 57.- Democratización productiva.- En concordancia con lo establecido en la Constitución, se entenderá por democratización productiva a las políticas, mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos, y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas. El Estado protegerá a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como también a la artesanía, al sector informal urbano y a la micro, pequeña y mediana empresa, implementando políticas que regulen sus intercambios con el sector privado. El Estado promoverá políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.

- ⁶⁶ COPCI: Art. 5.- [El Estado incentivará la inversión productiva a través del fomento de:] e) La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular, de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y

- medianas empresas [...] g) La mejora de la productividad de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas, para participar en el mercado interno [...].
- ⁶⁷ COPCI: Art. 5.- El Estado incentivará la inversión productiva a través del fomento de: c) El desarrollo productivo de sectores con fuertes externalidades positivas a fin de incrementar el nivel general de productividad y las competencias para la innovación de toda la economía a través del fortalecimiento de la institucionalidad que establece este código.
- ⁶⁸ LORSA: Art. 14.- [...] En sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos.
- ⁶⁹ LORSA: Art. 15.- Fomento a la producción agroindustrial rural asociativa.- El Estado fomentará las agroindustrias de los pequeños y medianos productores organizados en forma asociativa.
- ⁷⁰ LOEPS: Art. 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros. Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley.
- ⁷¹ COOTAD: Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: [...] g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir.
- Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: [...]
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos.
- ⁷² COOTAD: Art. 520.- Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades: [...] h) Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.
- ⁷³ RGLOEPS: Art. 131.- Apoyo financiero.- El Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional, anualmente, presupuestarán los recursos financieros que en calidad de préstamos, serán canalizados, en condiciones preferenciales y prioritariamente a los organismos de integración amparados por la Ley, previa presentación de los correspondientes proyectos cumpliendo los requerimientos de la entidad financiera.
- ⁷⁴ CRE: Art. 333.- [...] El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.

- ⁷⁵ LOEPS: Art. 139.- Hechos generadores de tributos.- Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás operaciones que efectúen con terceros, están sujetos al régimen tributario común.
- ⁷⁶ LOEPS: Art. 5.- Acto Económico Solidario.- Los actos que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.
- ⁷⁷ COPCI: Art. 57.- Democratización productiva.- En concordancia con lo establecido en la Constitución, se entenderá por democratización productiva a las políticas, mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos, y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas. El Estado protegerá a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como también a la artesanía, al sector informal urbano y a la micro, pequeña y mediana empresa, implementando políticas que regulen sus intercambios con el sector privado. El Estado promoverá políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras en el acceso a los factores de producción.
- ⁷⁸ LOEPS: Art. 132 num. 9.- Equidad.- Se establecerán las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores, principalmente de los productos vinculados a la seguridad alimentaria, evitando la persistencia de prácticas de abuso del poder económico.
- ⁷⁹ De acuerdo con Espin y Andersen (citados por Coraggio, 2010) lo relevante no es el nivel de gasto, sino la capacidad de cada modelo de política social para permitir o incentivar la separación entre la reproducción de la vida y la participación en el mercado asalariado o la venta de bienes y servicios producidos autónomamente.
- ⁸⁰ LOEPS: Art. 74.- Las personas responsables de la Economía del Cuidado.- Para efectos de esta Ley se refiere a las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros.
- ⁸¹ LOEPS: Art. 132 num. 8.- Seguridad Social.- Se garantiza el acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad.
- ⁸² CRE: Art. 333.- Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.
- ⁸³ CRE: Artículo 284 num. 6.- [La política económica tendrá los siguientes objetivos:] 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
- ⁸⁴ COPCI: Art. 4 lit. r.- Incorporar como un elemento transversal en todas las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de pueblos y nacionalidades.
Art. 24 lit. c.- [Los incentivos fiscales que se establecen en este código son de tres clases. 1. Generales]; c) Las deducciones adicionales para el cálculo del impuesto a la renta, como mecanismos para incentivar la mejora de productividad, innovación y para la producción eco-eficiente.
- ⁸⁵ LOEPS: Art 141.- Incentivos por responsabilidad ambiental.- El Estado incentivará a las personas y organizaciones sujetas a esta Ley, para que sus actividades se realicen conforme a los postulados

del desarrollo sustentable previstos en la Constitución y contribuyan a la conservación y manejo del patrimonio natural.

⁸⁶ RGLOEPS: Art. 133.- Criterios.- Las entidades del sector público que concedan financiamiento y cofinanciamiento, a las organizaciones amparadas por la Ley, priorizarán en su otorgamiento los programas y proyectos que promuevan la inclusión social y se articulen con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en lo que corresponda a la economía popular y solidaria, de conformidad con las normas dictadas por cada entidad en las que se privilegiará la generación de empleo, la participación de migrantes, la participación de mujeres jefes de familia, incorporación de valor agregado en los bienes y servicios objeto del proyecto, entre otros.

⁸⁷ LOEPS: Disposición Reformatoria Primera.- En la Ley de Régimen Tributario Interno a continuación del numeral 18 del artículo 9, agréguese los siguientes numerales:

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

Para el efecto, se considerará:

a) Utilidades.- Los ingresos obtenidos en operaciones con terceros, luego de deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley.

b) Excedentes.- Son los ingresos obtenidos en las actividades económicas realizadas con sus miembros, una vez deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley.

Cuando una misma organización genere, durante un mismo ejercicio impositivo, utilidades y excedentes, podrá acogerse a esta exoneración, únicamente cuando su contabilidad permita diferenciar inequívocamente los ingresos y los costos y gastos relacionados con las utilidades y con los excedentes.

Se excluye de esta exoneración a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, quienes deberán liquidar y pagar el impuesto a la renta conforme la normativa tributaria vigente para sociedades”.

⁸⁸ LOEPS: Art. 50.- Fondo Irrepartible de Reserva Legal.- El Fondo Irrepartible de Reserva Legal lo constituirán las cooperativas para solventar contingencias patrimoniales, se integrará e incrementará anualmente con al menos el cincuenta por ciento (50%) de las utilidades y al menos el cincuenta por ciento (50%) de los excedentes anuales obtenidos por la organización. No podrá distribuirse entre los socios, ni incrementar sus certificados de aportación, bajo ninguna figura jurídica, y podrá ser distribuido exclusivamente al final de la liquidación de la cooperativa de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General.

También formarán parte del Fondo Irrepartible de Reserva Legal, las donaciones y legados, efectuados en favor de la cooperativa.

⁸⁹ COOTAD: Art. 520.- Predios y bienes exentos.- Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades: [...] h) Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.

⁹⁰ COPCI: Art. 24.- Clasificación de los incentivos.- Los incentivos fiscales que se establecen en este código son de tres clases: [...] 2. Sectoriales y para el desarrollo regional equitativo: Para los sectores que contribuyan al cambio a la matriz energética, a la sustitución estratégica de importaciones, al fomento de las exportaciones, así como para el desarrollo rural de todo el país, y las zonas urbanas según se especifican en la disposición reformativa segunda (2.2), se reconoce la exoneración total del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas que se desarrollen en estos sectores.

⁹¹ LOEPS: Art. 158.- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.- Créase la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, como un organismo de derecho público, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, con jurisdicción nacional.

La Corporación en lo relativo a su creación, actividades, funcionamiento y organización se regirá por esta Ley y su correspondiente Estatuto social que deberá ser aprobado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

⁹² RGLOEPS: Disp. Trans. Décima.- Las operaciones a las que se refiere el artículo 164 del presente Reglamento podrán ser efectuadas por el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria, hasta cuando la Superintendencia apruebe el Estatuto de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

⁹³ Decreto Ejecutivo No. 303, publicado en el Registro Oficial Nro. 85, de 16 de mayo de 2007.

⁹⁴ De este fondo, estaba previsto que treinta millones fueran a un fideicomiso para operaciones de crédito en el ámbito urbano, treinta millones para un fideicomiso de operaciones de crédito en el ámbito rural y diez millones para un fondo de garantía crediticia.

⁹⁵ Notemos que de mayo del 2007 a mayo del 2008 los mecanismos de gestión de este fondo fueron tan difíciles de aplicar para el sector financiero social y solidario que sólo se colocaron 500.000 dólares en créditos para la economía solidaria de los 70 millones disponibles. El resto fue colocado en el sistema financiero nacional –es decir, en los bancos– a plazo fijo (datos presentados por Geovanny Cardoso, Director General de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, en la Conferencia dictada en FLACSO en mayo de 2012).

⁹⁶ Por ejemplo, el fondo de garantía permite que las organizaciones del sector financiero popular y solidario que quieran acceder al crédito de la Corporación no sean excluidas de entrada por no cubrir con todas las garantías que se les piden. Gracias a la existencia de este fondo, es posible que los criterios de calificación de las entidades pasen por un análisis en primer lugar de la capacidad de pago, luego de la voluntad de pago, establezca la oferta crediticia en función de la demanda, que tenga un equivalente a un aporte complementario al beneficiario del capital y, si hay condiciones favorables en todos estos aspectos, la Corporación puede entregar el monto por el valor de la garantía que hace falta (información basada en la Conferencia dictada en FLACSO en mayo de 2012 por Geovanny Cardoso, Director General de la CONAFIPS).

⁹⁷ LOEPS: Art. 132 num. 3.- Financiamiento.- La Corporación y la banca pública diseñarán e implementarán productos y servicios financieros especializados y diferenciados, con líneas de crédito a largo plazo destinadas a actividades productivas de las organizaciones amparadas por esta ley. Las instituciones del sector público podrán cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación. Los recursos serán canalizados a través de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.

⁹⁸ LOEPS: Art. 159.- Misión.- La Corporación tendrá como misión fundamental brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta Ley, *bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso*; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social.

La Corporación aplicará las normas de solvencia y prudencia financiera que dicte la Superintendencia, con el propósito de preservar de manera permanente su solvencia patrimonial.

RGLOEPS: Art. 164.- Operaciones.- La Corporación, podrá realizar las siguientes operaciones:

1. Desarrollar y operar *mecanismos de fondeo, servicios financieros y transaccionales*;
2. *Otorgar servicios financieros y crediticios de segundo piso*;
3. Contratar préstamos internos y externos, con la autorización previa de su Directorio;
4. Emitir obligaciones, bonos y títulos propios de la Corporación, con las condiciones, plazos y denominaciones que determine el Directorio, a fin de captar recursos, para el mantenimiento de su liquidez;
5. Invertir sus recursos, de conformidad con las políticas dictadas por el directorio, bajo criterios de seguridad, liquidez y sostenibilidad;
6. *Canalizar y administrar recursos provenientes de entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras, aplicando mecanismos de gestión financiera, tales como, constitución de fideico-*

misos, encargos fiduciarios y convenios de administración de fondos, en beneficio de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, previa la suscripción de los convenios de gestión respectivos, dentro del marco de sus competencias;

7. *Invertir en emprendimientos productivos de iniciativas de las personas y organizaciones amparadas por la Ley*;

8. Subastar la cartera originada en operaciones con instituciones del Sistema Financiero Popular y Solidario;

9. *Otorgar garantías crediticias* a favor de emprendedores del Sector de la Economía Popular y Solidaria, con cargo al fondo que creará para el efecto.

Para la realización de las operaciones previstas en el presente artículo, la Corporación deberá contar con la autorización previa de la Superintendencia y observar las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las regulaciones dictadas por la Junta de Regulación y las normas de su estatuto social.

⁹⁹ LOEPS: Art. 83.- Actividades financieras.- Las cooperativas de ahorro y crédito, previa autorización de la Superintendencia, podrán realizar las siguientes actividades: [...] h) Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, así como por el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento, de acuerdo con las normas y prácticas y usos nacionales e internacionales; [...] j) Emitir obligaciones con respaldo en sus activos, patrimonio, cartera de crédito hipotecaria o prendaria propia o adquirida, siempre que en este último caso, se originen en operaciones activas de crédito de otras instituciones financieras.

¹⁰⁰ Por ejemplo, sería interesante para las organizaciones de la economía popular y solidaria (especialmente de la zona beneficiaria) conocer y hacer incidencia sobre los mecanismo de gestión del fondo de 995.000 euros provenientes de la Cooperación Técnica Belga para la entrega de créditos a emprendedores de las zonas de intervención del Programa de Desarrollo Rural del Norte - PDRN (Imbabura, Manabí, Esmeraldas, Carchi y el norte de Pichincha) que fue entregado al Programa Nacional de Finanzas Populares (hoy Corporación de Finanzas Solidarias) en mayo de 2012 y del fondo de 34.520 euros para el fortalecimiento de las organizaciones de la zona de intervención.

¹⁰¹ RGLOEPS: Art. 132.- Cofinanciamiento.- El Instituto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industrias y Productividad y otras entidades del Ejecutivo que, en el marco de sus competencias, concedan apoyo financiero con fines productivos, incorporarán anualmente en sus presupuestos, recursos destinados para el cofinanciamiento de proyectos productivos y desarrollo e implementación del subsidio al seguro agrícola, ganadero, pesquero y acuícola de las organizaciones de la economía solidaria, en el ámbito de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional y enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo. El cofinanciamiento efectuado por entidades del sector público se lo ejecutará cumpliendo con lo dispuesto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y se lo canalizará a través de organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.

¹⁰² COPCI: Art. 67.- Otras formas de financiamiento.- El organismo con la competencia de fomento y regulación de las microfinanzas populares establecerá los mecanismos para potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, sobre todo en las regiones de menor cobertura financiera y para mejorar la eficiencia y acceso a tecnologías especializadas de los operadores privados del sistema. El gobierno nacional implementará un programa de capital de riesgo que permita el acceso de las MIPYMES a estas modalidades, necesarias para la innovación y transformación productiva, así como un programa integral de emprendimiento para todo el ciclo de pre-inversión e inversión.

¹⁰³ LOEPS: Art. 10.- Capital de riesgo y organizaciones mixtas.- El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente

acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado o socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen, dentro de las condiciones y plazos establecidas en cada proyecto.

¹⁰⁴ COOTAD: Art. 282.- Empresas de economía mixta.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos, a empresas de economía mixta, siempre que la selección del socio se realice mediante concurso público de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas. Exceptúase la dotación de los servicios públicos de agua y riego los cuales sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público comunitaria. En las empresas de economía mixta en que participan los gobiernos autónomos descentralizados, deberá el sector público poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario de la empresa. El directorio de la empresa que se constituya estará integrado en la forma prevista en su estatuto y en la Ley de Empresas Públicas. La presidencia corresponderá al titular del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado o su representante, independientemente de su porcentaje de aportes al capital social de la empresa.

¹⁰⁵ A través de inversión con fondos de capital de riesgo, el Programa CreEcuador – Fondo de Capital de Riesgo cubre máximo el 49% del valor total del proyecto con un monto de inversión mínimo de \$250.000 y máximo de \$2.000.000, con un tiempo de permanencia del MCPEC como inversionista de mínimo 3 años, máximo 6 años. El proceso de desinversión será acordado al inicio del proyecto. Se dará preferencia a empresas que estén dispuestas a poner un porcentaje de las acciones a disposición de trabajadores, productores o proveedores, en el momento que el Estado se retire como socio accionario. El porcentaje se acuerda al inicio del proyecto. Más información en: <<http://www.creecuador.com.ec>>.

¹⁰⁶ El principal objetivo de CORPEI Capital es promover y acelerar negocios desde una óptica financiera no convencional (Factorial, Joint Venture, Inversión de Capital, Promotor de Negocios, Canalizador de Créditos), fomentando así el crecimiento empresarial, gestionando mejoras en las estrategias financieras, de control y ampliación de mercado a nivel nacional e internacional. En inversión en capital puede aportar hasta el 30% del capital social e invertir un monto mínimo de \$100.000 y máximo de \$400.000. Entre sus criterios de elegibilidad está el ser Sociedad Anónima o Persona Jurídica dispuesta a convertirse en S.A. Más información en: <<http://www.fde.ec>>.

¹⁰⁷ RCOPCI: Art. 131.- El Estado podrá, desinvertir las acciones de su propiedad a favor de los ciudadanos utilizando para ello los siguientes mecanismos: [...] 3. Aquellos que permitan la intervención comunitaria o asociativa.

¹⁰⁸ Por ejemplo, notemos que la inversión que propone el Programa CreEcuador se realizará a manera de compra de acciones nuevas, para lo cual, la empresa debe estar constituida como Sociedad Anónima. Para la desinversión, el Programa venderá a precio de mercado las acciones, considerando el tiempo en que se realice el período de desinversión. Para ello se contratará una empresa especializada en la valoración de acciones. Por lo tanto, si las organizaciones de la economía solidaria quisieran acceder tendrían que proponer un mecanismo adecuado a su forma organizativa que no contemple la posesión de “acciones” ni su venta posterior.

¹⁰⁹ CRE: Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: [...] 6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

¹¹⁰ CRE: Art. 281 num. 6.- [La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado:] 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.

- ¹¹¹ LORSA: Art. 9.- Investigación y extensión para la soberanía alimentaria.- El Estado asegurará y desarrollará la investigación científica y tecnológica en materia agroalimentaria, que tendrá por objeto mejorar la calidad nutricional de los alimentos, la productividad, la sanidad alimentaria, así como proteger y enriquecer la agrobiodiversidad. Además, asegurará la investigación aplicada y participativa y la creación de un sistema de extensión, que transferirá la tecnología generada en la investigación, a fin de proporcionar una asistencia técnica, sustentada en un diálogo e intercambio de saberes con los pequeños y medianos productores, valorando el conocimiento de mujeres y hombres. El Estado velará por el respeto al derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades de conservar y promover sus prácticas de manejo de biodiversidad y su entorno natural, garantizando las condiciones necesarias para que puedan mantener, proteger y desarrollar sus conocimientos colectivos, ciencias, tecnologías, saberes ancestrales y recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad. Se prohíbe cualquier forma de apropiación del conocimiento colectivo y saberes ancestrales asociados a la biodiversidad nacional.
- ¹¹² LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: [...] 2. Formas de Integración Económica.- Todas las formas de Integración Económica, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y servicios de apoyo en: *profesionalización de los asociados*, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción [...] 4. Educación y Capacitación.- *En todos los niveles del sistema educativo del país*, se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios.
- RGLOEPS: Art. 134.- Programas de capacitación.- *La Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional*, en coordinación con el Instituto, en su *Plan Anual de Capacitación y Formación Profesional para Grupos de Atención Prioritaria y Actores de la Economía Popular y Solidaria*, incluirá programas de capacitación especializados en procesos económicos, organizativos, acreditación, registros, promoción e inteligencia de mercados y trámites de importación y exportación, entre otros temas, en el marco de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional.
- ¹¹³ LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: [...] 5. Propiedad Intelectual.- La entidad pública responsable de la propiedad intelectual, apoyará y brindará asesoría técnica, para la obtención de marcas colectivas, y otros instrumentos de orden legal que incentiven la protección de los conocimientos colectivos, saberes ancestrales, obtenciones vegetales y otras creaciones intelectuales.
- ¹¹⁴ COOTAD: Art. 134.- Ejercicio de la competencia de fomento de la seguridad alimentaria.- El fomento de la seguridad alimentaria, cuyo ejercicio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, se gestionará aplicando las disposiciones constitucionales y legales para garantizar la soberanía alimentaria, la política pública de esta materia bajo el principio de integralidad y comprende: a) Promover, concurrentemente con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y *brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos*.
- ¹¹⁵ Por ejemplo, se requeriría una reforma al Artículo 13 de la LOIPPIE.- Son objetivos y atribuciones del FODEPI, los siguientes: a) Promover el desarrollo de los sistemas financieros, *capacidad técnica* y empresarial de las nacionalidades y pueblos indígenas.
- ¹¹⁶ Existen experiencias de centros que han trabajado desde un enfoque sobre el saber de este tipo, tales como la Escuela de Educación y Cultura Andina – EECA, vinculada a la Universidad de Bolívar.
- ¹¹⁷ Estas instituciones pueden incluir, entre otros, al Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural y al Instituto de Patrimonio Natural y Cultural – IPANC.

¹¹⁸ Por ejemplo, un proceso de protección del saber que sea compatible con los valores de la economía solidaria no puede estar mediado por mecanismos que restrinjan el uso del saber.

¹¹⁹ Notemos, por ejemplo, que los pueblos kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta en Colombia definen la educación como “el proceso de interpretar el territorio” y, así, insisten en que no hay educación sin territorio.

¹²⁰ Por ejemplo, se podría evaluar con este enfoque la gestión realizada por la SENESCYT en estos últimos años, así como el programa de Ciudades del Conocimiento, los programas de extensión del MAGAP como las Escuelas de la Revolución Agraria, etc.

¹²¹ LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: [...] 4. Educación y Capacitación.- En todos los niveles del sistema educativo del país, se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios.

¹²² Por ejemplo, más allá de la “profesionalización”, es clave que los contenidos incluyan la profundización sobre el entendido de los valores y principios de la solidaridad y cómo estos se aplican para determinar la naturaleza única de las formas administrativas, de hacer política, de concebir los procesos económicos, de marketing y publicidad, entre otros, de un emprendimiento que forma parte de la economía popular y solidaria. Por otro lado, es clave que incluya, tanto en los contenidos como en la forma, una referencia explícita al rol que juega el territorio, con sus particularidades culturales, de recursos y de necesidades, en la consolidación de la economía solidaria. La práctica y las experiencias concretas deberían ser privilegiadas antes que la teoría.

¹²³ COPCI: Art. 5.- Rol del Estado.- El Estado fomentará el desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, mediante la determinación de políticas y la definición e implementación de instrumentos e incentivos, que permitan dejar atrás el patrón de especialización dependiente de productos primarios de bajo valor agregado. Para la transformación de la matriz productiva, el Estado incentivará la inversión productiva, a través del fomento de: [...] e. La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular, de los actores de la economía popular y solidaria y de la micro, pequeñas y medianas empresas, y para garantizar la soberanía alimentaria y energética, las economías de escala y el comercio justo, así como su inserción estratégica en el mundo.

¹²⁴ Así, De la Cadena (1986) muestra que: “Tanto la esfera del mercado general, como la esfera de interacciones e intercambios no mercantiles son sistemas sociales. Ambas compiten por el mismo espacio y por los mismos actores sociales. Si bien el resultado de esta lucha aparece resuelto históricamente, no lo está para los que interactúan dentro de esta disyuntiva, con miras a su manutención física. Ellos tienen que economizar trabajo y comportamiento con la finalidad de asegurar su despensa y sus condiciones generales de existencia. Por lo tanto la unidad doméstica optimiza su intervención en el proceso social de producción tanto con miras a sus ingresos del mercado general, como con miras a lo obtenido a través de la esfera no mercantil. Así las estrategias de las unidades domésticas están determinadas doblemente. La adopción de uno u otro sistema de interrelaciones e intercambios no es algo que se puede solucionar en el momento, sino a través de la participación continuada en sistemas sociales con tiempos que abarcan no solamente una campaña agrícola, sino ciclos vitales y generacionales”.

En otro estudio, esta misma autora muestra cómo las políticas públicas (incluidas las políticas comerciales) tienen un efecto claro en la transferencia de recursos de una esfera económica a la otra. Indica que “El aumento de la productividad social puede redundar en la posibilidad de que una mayor parte de la economía de los miembros pase al ámbito del mercado general. Tal avance de la productividad puede derivarse de acciones directas en la infraestructura técnica de producción, por ejemplo mediante la extensión del sistema de irrigación, la construcción de reservorios, la creación de ambientes de educación técnica, la construcción de carreteras, instalaciones de atención zootécnica, etc., pero, también puede resultar de la reducción de costos de intermediación y

de transporte. Cualquiera de los dos casos, al mejorar las condiciones de producción y/o comercialización, resultan del avance de las relaciones mercantiles en el proceso de producción. Esto conlleva, por supuesto, cierto nivel de conflicto, no sólo por la vigencia cada vez más importante de la jerarquización de los productores siguiendo la lógica mercantil –lo que implicaría principalmente contradicciones en las relaciones contractuales entre individuos o de los individuos con los grupos– sino también por el drenaje cada vez mayor del producto de la esfera no-mercantil hacia la esfera mercantil, y la apropiación desigual del mismo” (Golte y De la Cadena, 2007).

¹²⁵ LOEPS: Art. 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros. Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley.

Art. 134.- Las Municipalidades conformando regímenes de administración en condominio, con comerciantes minoristas, podrán construir mercados, centros de acopio, silos y otros equipamientos de apoyo a la producción y comercialización de productos y servicios. El régimen de administración en condominio entre las Municipalidades y de los comerciantes minoristas se regulan mediante Ordenanza.

¹²⁶ COOTAD: Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: [...] h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la *economía social y solidaria*, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.

¹²⁷ CRE: Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

¹²⁸ LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: [...] 10. Delegación a la economía popular y solidaria.- El Estado podrá delegar de manera excepcional a la economía popular y solidaria la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos.

¹²⁹ LOdEP: Art. 35.- CAPACIDAD ASOCIATIVA.- Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del Artículo 316 de la Constitución de la República.

¹³⁰ COPCI: Art. 96.- Inversión en sectores estratégicos.- El Estado podrá delegar excepcionalmente, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, las inversiones en los sectores estratégicos en los casos que se establezcan en las leyes de cada sector y, subsidiariamente, en el presente Código. Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes sectoriales correspondientes, los inversionistas nacionales y extranjeros que desarrollen proyectos en los sectores estratégicos definidos en la Constitución y en las demás disposiciones del ordenamiento jurídico aplicable, podrán acogerse adicionalmente a lo previsto en este capítulo.

Art. 100.- Excepcionalidad.- En forma excepcional debidamente decretada por el Presidente de la República cuando sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o

general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas, el Estado o sus instituciones podrán delegar a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos de electricidad, vialidad, infraestructuras portuarias o aeroportuarias, ferroviarias y otros. Se garantizará lo dispuesto en la Constitución y se precautelarán que los precios y tarifas por los servicios sean equitativos y que su control y regulación sean establecidos por la institucionalidad estatal. La modalidad de delegación podrá ser la de concesión, asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales de acuerdo a la ley, observando, para la selección del delegatario, los procedimientos de concurso público que determine el reglamento, salvo cuando se trate de empresas de propiedad estatal de los países que formen parte de la comunidad internacional, en cuyo caso la delegación podrá hacerse de forma directa.

¹³¹ COOTAD: Art. 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.- A la junta parroquial rural le corresponde: [...] j) Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias.

¹³² COOTAD: Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: [...] h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos.

Art. 282.- Empresas de economía mixta.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos o empresas de economía mixta, siempre que la selección del socio se realice mediante concurso público de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas. Exceptúase la dotación de los servicios públicos de agua y riego los cuales sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza pública comunitaria. En las empresas de economía mixta en que participan los gobiernos autónomos descentralizados, deberá el sector público poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario de la empresa. El directorio de la empresa que se constituya estará integrado en la forma prevista en su estatuto y en la Ley de Empresas Públicas. La presidencia corresponderá al titular del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado o su representante, independientemente de su porcentaje de aportes al capital social de la empresa.

¹³³ LOEPS: Art. 135.- Las Municipalidades podrán mediante Ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local, para lo cual, propiciarán la creación de organizaciones comunitarias para la prestación de servicios o para la producción de bienes, la ejecución de pequeñas obras públicas, el mantenimiento de áreas verdes urbanas, entre otras actividades.

Art. 136.- Para la prestación de servicios públicos de competencia municipal, las empresas públicas municipales podrán propiciar la conformación de organizaciones comunitarias para la gestión delegada de dichos servicios. La delegación de estos servicios públicos se regulará mediante Ordenanzas. En las áreas rurales sus directorios tendrán entre sus miembros a un delegado técnico de las Juntas Parroquiales de cada jurisdicción o de la mancomunidad de las Juntas Parroquiales en las que preste el servicio.

¹³⁴ COOTAD: Art. 283.- Delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada.- La delegación a la economía social y solidaria se realizará para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional. Se requerirá que se justifique que la organización o el emprendimiento económico corresponde a este sector de la economía y que se establezcan con claridad los mecanismos de solidaridad o redistribución correspondientes. Sólo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada. Esta delegación se realizará mediante acto normativo del órgano competente, cuando el gobierno autónomo descentralizado respectivo no se encuentre en capacidad técnica y económica de

gestionar directamente un servicio público o en caso de calamidad pública o desastre natural. La falta de capacidad técnica o económica para la gestión directa de un servicio público deberá ser debidamente justificada ante el respectivo órgano legislativo local y la ciudadanía por la autoridad ejecutiva, en las condiciones establecidas en la Constitución y la ley. La selección correspondiente deberá realizarse mediante concurso público con excepción de la delegación de las competencias de riego, agua potable y alcantarillado a organizaciones comunitarias.

¹³⁵ COOTAD: Art. 284.- Control.- Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como, de los servicios públicos prestados a través empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República. Además, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social.

¹³⁶ CRE: Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

¹³⁷ LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: 1. Contratación Pública.- El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares. La Feria Inclusiva será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley. El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

RGLOEPS: Art. 130.- Compras públicas.- El Instituto Nacional de Contratación Pública sobre la base del estudio y análisis que realice el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, establecerá y publicará periódicamente las obras, bienes y servicios, normalizados o no, provenientes de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, que serán adquiridos mediante feria inclusiva y otros procedimientos de contratación pública constantes en la normativa pertinente.

¹³⁸ LORSA: Art. 14.- [...] En sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, y a productores agroecológicos.

¹³⁹ COPCI: Art. 55.- Compras públicas.- Las instituciones públicas estarán obligadas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones. Para fomentar a las MIPYMES, el Instituto Nacional de Compras Públicas deberá incentivar y monitorear que todas las entidades contratantes cumplan lo siguiente:

- a. Establezcan criterios de inclusión para MIPYMES, en los procedimientos y proporciones establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública;
- b. Otorguen todas las facilidades a las MIPYMES para que cuenten con una adecuada información sobre los procesos en los cuales pueden participar, de manera oportuna;
- c. Procurar la simplificación de los trámites para intervenir como proveedores del Estado; y,

d. Definan dentro del plan anual de contrataciones de las entidades del sector público, los bienes, servicios y obras que puedan ser suministrados y ejecutados por las MIPYMES.

El Instituto Nacional de Compras Públicas mantendrá un registro actualizado de las compras realizadas a la economía popular y solidaria y a las MIPYMES y divulgará estos beneficios a la ciudadanía, así como los planes futuros de compras públicas a efectuarse por el Estado y sus instituciones. Las mismas obligaciones y parámetros técnicos para las compras inclusivas se deberán aplicar para beneficiar a los actores de la economía popular y solidaria.

¹⁴⁰ COPCI: Art. 5.- [...] El Estado incentivará la inversión productiva a través del fomento de: [...] j. La territorialización de las políticas públicas productivas, de manera que se vayan eliminando los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

¹⁴¹ Por ejemplo, a través de la compra de uniformes escolares elaborados por artesanos textiles dentro del marco del programa Hilando el Desarrollo y la compra de juguetes artesanales para los niños y niñas que se educan en los Centros Infantiles del Buen Vivir y Creciendo con Nuestros Hijos (inversión de \$16.385 del MIES-INFA).

El viernes 16 de marzo de 2012 en las instalaciones del Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria, en un trabajo conjunto con el Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS se llevó a cabo la Rueda de Negocios con los emprendedores de la Economía Popular y Solidaria para la contratación de los servicios de alimentación y limpieza, como medio de inclusión económica y social a fin de que los fondos públicos sean destinados para la compra de bienes y servicios generados por emprendedores de la Economía Popular y Solidaria. En la formulación de la Rueda de Negocios se organizaron dos mesas de trabajo integradas por representantes del Programa Nacional de Finanzas Populares, quienes evaluaron las ofertas propuestas por los Emprendedores de la Economía Popular y Solidaria, mientras los funcionarios del IEPS aportaron como moderadores del evento.

¹⁴² Según Golte y De la Cadena (2007), “Un límite inherente a la esfera no-mercantil es la especificidad de los bienes intercambiados, los cuales, en su conjunto, forman parte de patrones de consumo y de reproducción históricamente establecidos, y que reflejan también las posibilidades de producción de las esferas de interacción. La variación bioclimática, la diversidad de aprovechamiento multicíclico en las esferas de interacción andina ha generado una canasta de consumo considerablemente más compleja que la canasta urbana, mucho más repetitiva y limitada en lo que se refiere a la variedad de hierbas, frutos, tubérculos y hojas de todo tipo que, además, en los Andes varían de mes en mes. La dificultad de producir la canasta urbana en los Andes, y su diferencia con la andina –al igual que la consiguiente imposibilidad de ofertar ésta en el mercado– resulta por tanto una limitación del avance del mercado general sobre las economías campesinas”.

¹⁴³ El *factoring* es un proceso de financiamiento no tradicional que permite la compra anticipada de cuentas por cobrar que mantiene una persona natural o jurídica, tales como facturas. Ver más detalles en: <www.corpeicapital.com.ec>.

¹⁴⁴ LOEPS: Art. 139.- Hecho generador de tributos.- Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás operaciones que efectúen con terceros, están sujetos al régimen tributario común.

Disposición Reformatoria Primera.- b) Excedentes.- Son los ingresos obtenidos en las actividades económicas realizadas con sus miembros, una vez deducidos los correspondientes costos, gastos y deducciones adicionales, conforme lo dispuesto en esta Ley. Cuando una misma organización genere, durante un mismo ejercicio impositivo, utilidades y excedentes, podrá acogerse a esta exoneración, únicamente cuando su contabilidad permita diferenciar inequívocamente los ingresos y los costos y gastos relacionados con las utilidades y con los excedentes.

¹⁴⁵ LOEPS: Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley: [...] 7. Difusión.- El Instituto

gestionará espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria.

¹⁴⁶ LRyTV: Art. 47.- El Estado, a través del Gobierno o de las entidades descentralizadas de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, exigirá que una o más estaciones transmitan, a costa de ellas, la realización de cualquier programa de interés social o público, con sujeción a las correspondientes normas reglamentarias.

¹⁴⁷ LOEPS: Art. 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros. Los Gobiernos Autónomos en el ámbito de sus competencias, determinarán los espacios públicos para el desarrollo de las actividades económicas de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley.

COOTAD: Art. 4.- Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: [...] g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir.

¹⁴⁸ COOTAD: Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: [...] h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una *atención especial en el sector de la economía social y solidaria*, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.

Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: [...] h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos.

Art. 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.- A la junta parroquial rural le corresponde: [...] j) Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias.

Art. 283.- Delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada.- La delegación a la economía social y solidaria se realizará para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional.

¹⁴⁹ Mediante ordenanza del 22 de julio del 2010 se crea la empresa pública de Minería del Sur del Gobierno Provincial de Loja – MINASUR E.P. cuyo “objeto principal es todo tipo de negocios y actividades relacionadas con la prospección, exploración, explotación y aprovechamiento sustentable de minerales metálicos y no metálicos conforme a la Ley de Minería y bajo las condiciones de preservación ambiental y de respeto de los derechos de los pueblos” (PDOT provincia de Loja, 2011).

¹⁵⁰ En Loja, según el PDOT provincial, únicamente el 37% del territorio lo conforman áreas productivas, de las que sólo el 6,34% son cultivos y, de estos, más de la mitad (3,4%) son “cultivos industriales” (especialmente caña y maíz). Por lo tanto, la provincia tiene únicamente un área de 379,52 km² destinados a la producción de alimentos, lo que no garantiza la seguridad alimentaria de la provincia, que se ve obligada a importar el alimento desde provincias vecinas.

Según el PDOT del cantón Loja, el 47,94% de los suelos tiene limitaciones indicadoras de su inadecuada aptitud para ser usados en la producción de plantas comerciales, tienen una pendiente mayor al 50%, estando excesivamente restringidos y solamente pueden ser usados para recreación, vida silvestre, abastecimiento de agua, fines estéticos o turismo. Más del 78% del

suelo tiene limitaciones permanentes severas y moderadas para el cultivo. Actualmente 25,26% son pastizales.

¹⁵¹ El PDOT del cantón Loja menciona como una potencialidad en el sector agrícola que el “Tejido social de base que ha incursionado en el área agroecológica puede ser una célula de expansión en el cantón (Red Agroecológica de Loja)”, pero no da ninguna información sobre la actividad agroecológica en el territorio.

¹⁵² Según el PDOT provincial, “en el sur del país existen 16 zonas de vida de las 25 que hay en Ecuador, de las 30 que hay a nivel mundial”. El PDOT del cantón Loja muestra que según los resultados de un diagnóstico reciente, 8 de los 11 bosques protectores y parques nacionales del territorio han sido catalogados como en un estado bueno y muy bueno de conservación.

¹⁵³ La Agenda para la Transformación Productiva Territorial tiene como uno de sus criterios de impacto el nivel de “empleo de calidad”. Sin embargo, notemos que en la meta relacionada el indicador que se utiliza es “número de empleos generados”.

¹⁵⁴ Notemos que según Ramón (2010), “Valiosas investigaciones nos muestran que los Paltas eran dueños de una cultura hidráulica altamente calificada, que les permitía aprovechar las aguas de la temporada lluviosa mediante cochas o albarradas que posibilitan mantener pequeñas vertientes en las temporadas de estiaje”.

¹⁵⁵ Notemos que según el Proyecto de Opinión Pública Universidad de Vanderbilt LAPOP frente a la pregunta “¿Ha solicitado ayuda o ha presentado una petición a alguna oficina, funcionario, concejal o síndico de la localidad en los últimos 12 meses?”, la respuesta fue de 16,95% en el 2002; de 13,05% en el 2006; y de 12,45% en el 2010 (Seligson, 2008).

¹⁵⁶ Plan Nacional de Descentralización.- Objetivos: [...] 3.2. Garantizar el acceso a la información sobre el cumplimiento de transferencia de recursos a los GAD así como sobre el ejercicio de las competencias descentralizadas.

3.3. Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.

3.4. Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.

¹⁵⁷ Plan Nacional de Descentralización.- Metas: 3.1.1. Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015. 3.2.1. Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015. 3.3.1. Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.

¹⁵⁸ COOTAD: Art. 215.- Presupuesto.- El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía. El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley.

LOPC: Art. 64.- La participación local.- En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de: [...] 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.

¹⁵⁹ LOPC: Art. 66.- Los consejos locales de planificación.- [...] Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía.

¹⁶⁰ Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.

¹⁶¹ PDOT Provincia de Loja (2011): Objetivo específico: Incentivar la participación ciudadana en los procesos de gestión institucional y el control social de la ciudadanía del ámbito provincial.

Objetivo sociocultural: [...] e) Implementar planes de intervención en las organizaciones de mujeres y organizaciones de jóvenes para ejercer el control social.

Objetivo político-institucional: [...] j) Implementar instancias e instrumentos que posibiliten la inclusión de mujeres y jóvenes en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, diseño y ejecución de políticas públicas.

Objetivo de asentamientos humanos: [...] f) Incentivar y fortalecer procesos de participación y control social.

¹⁶² Según el PDOT del Cantón Loja (2011), “al interior de la institución [Municipio] hay un departamento que de una u otra forma tiene que ver con esta temática [participación ciudadana]. El Departamento de Promoción Popular, dentro de sus funciones específicas tiene a su cargo promover la participación de los distintos actores y sectores sociales, fortalecer la organización comunitaria, apoyar desde la perspectiva de la participación ciudadana la realización de los planes propuestos, entre los más importantes. En la actualidad existe una Oficina de Control de la Gestión Administrativa Municipal, tiene como objetivos lograr la eficiencia y transparencia en la administración del Municipio, con el apoyo de la sociedad civil que cumplirán las fases de vigilancia y control de la gestión municipal, puntualizando que esta oficina no consta en el Orgánico Estructural. Como resultados concretos de los dos departamentos antes indicados, muy poco se puede hablar sobre esta temática, según informes y entrevistas directas, más se centran en trabajos con las organizaciones barriales, sin ningún horizonte preciso que garantice la participación ciudadana como un proceso dentro del desarrollo local. Lógicamente obedece a que no hay una programación de trabajo institucional orientada a cumplir objetivos y metas que encaje el logro de objetivos concretos de la institución, lo cual de una u otra manera viene a darse un trabajo sin una perspectiva en el logro de resultados de interés social”.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Competencias – CNC y SENPLADES (2012): *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, SENPLADES, Quito.
- Consejo Sectorial de la Producción (2010): “Agenda para la Transformación Productiva Territorial 2010-2013”, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad – MCPEC, Quito.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008).
- Coordinación de Gobernabilidad, Planificación y Desarrollo Territorial (2011): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Loja*, Gobierno Provincial de Loja, Loja.
- CORAGGIO, José Luis (2007a): *Economía social, acción pública y política: Hay vida después del neoliberalismo*, 1ª ed., Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, Buenos Aires.
- CORAGGIO, José Luis (2007b): “Introducción”, en CORAGGIO, José Luis (org.): *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*, UNGS-Altamira, Buenos Aires.
- DE LA CADENA, Marisol (1986): “Cooperación y mercado en la organización comunal andina”, en *Revista Andina. El porvenir de la comunidad andina: Bolivia, Ecuador, Perú*, Centro Bartolomé de las Casas, Cusco.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2002): “Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 237-280.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (2011): *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Loja*, Ilustre Municipio de Loja, Loja.
- GOLTE, Jurgen y Marisol de la Cadena (2007): “La codeterminación de la organización social andina”, Documento de Trabajo N° 13, Serie: Antropología N° 5, Instituto de Estudios Peruanos – IEP, Lima.
- GRAMSCI, Antonio (1975): *Quaderni del carcere*, editado por Valentino Gerratana, Einaudi, Turín.
- Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador – meSSE (2011a): “Economía solidaria y patrimonio cultural: la cultura al servicio de una comunidad del cuidado, la diversidad y la solidaridad”, en carpeta de presentación del meSSE, disponible en: <www.messe.ec>.
- OCHOA, William (2012): *Legislación de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario (con concordancias)*, Foro Editores, Cuenca.

- POLANYI, Karl (1957): “The Economy as instituted process”, en POLANYI, Karl, Conrad M. Arensberg y Harry W. Pearson (eds.): *Trade and markets in the early empires: economies in history and theory*, The Free Press, Glencoe.
- RAMÓN, Galo (2014): “El *Sumak Kawsay*: un concepto en disputa y construcción”, en JUBETO, Yolanda, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa (eds.): *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador: Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, Hegoa, Bilbao.
- RAZETO, Luis (1984): *Primera edición: Economía de Solidaridad y Mercado Democrático. Libro Primero. La Economía de Donaciones y el Sector Solidario*, Ediciones Programa de Economía del trabajo – PET, Santiago.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2009): *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, SENPLADES, Quito.
- Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP (2016): “Participación de los actores de la economía popular y solidaria y las microempresas en la compra pública en el año 2015”, *Cuaderno de trabajo IV*, SERCOP, marzo (consultado el 7 de abril de 2016), disponible en: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf>.
- SELIGSON, Mitchell (ed.) (2008): *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008: El impacto de la gobernabilidad*, LAPOP, Barómetro de las Américas y Universidad Vanderbilt (consultado el 7 de febrero de 2013), disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/ecuador-es.pdf>>.



Diagnóstico de la economía social y solidaria en la provincia de Loja, particularmente en los sectores agropecuario y financiero

**José Poma Loja
Lorena Salcedo Carrión**

Índice

Siglas y acrónimos	156
Introducción	159
1. Contexto local-nacional	165
1.1. Contexto geográfico	165
1.1.1. Los grandes datos del espacio físico nacional	165
1.1.2. Las particularidades del espacio físico en el sur del Ecuador	166
1.1.3. El agua	168
1.1.4. La biodiversidad	169
1.2. Antecedentes históricos	170
1.2.1. Antes de la colonia	170
1.2.2. Épocas colonial y republicana	171
1.2.3. El conflicto y la paz en la frontera	174
1.3. Demografía	174
1.3.1. Dinámica demográfica	174
1.3.2. Emigración	176
1.3.3. Educación	178
1.3.4. Ocupación y actividades productivas	179
1.4. Estructura agraria, desigualdad y distribución de la riqueza	187
1.4.1. La apropiación selectiva del espacio lojano por la hacienda	187
1.4.2. La reforma agraria y la inequidad en la distribución de la tierra	187
1.4.3. Estructura económica	192
1.4.4. Desarrollo Humano	194
2. Políticas públicas	200
2.1. Reforma agraria	202
2.2. Desarrollo rural	205
2.2.1. Las primeras intervenciones en la perspectiva del desarrollo rural	205
2.2.2. Desarrollo rural integral	206
2.3. Modernización y descentralización del Estado	209

2.4. PROLOCAL-PRODER-IEPS	211
2.5. SENPLADES (planificación regional)	213
2.6. La intervención del MAGAP	213
2.6.1. Tierras y reforma agraria	214
2.6.2. Redes comerciales	216
2.6.3. Innovación	217
2.7. Políticas de igualdad y contra la violencia intrafamiliar	219
2.8. Algunas constataciones	226
3. Diagnóstico de la economía social y solidaria	230
3.1. Lógicas campesinas y economía social y solidaria	230
3.1.1. Economía campesina y agroecología	230
3.1.2. ¿Cómo se auto-perciben las organizaciones de ESS?	232
3.2. Las organizaciones de la ESS frente al sector privado (no ESS)	233
3.3. Las organizaciones de ESS en la provincia de Loja	236
3.3.1. Antecedentes: Las oportunidades que fueron dadas a las mujeres para participar en las organizaciones y en las actividades generadoras de ingreso económico	236
3.3.2. Una primera aproximación a las organizaciones de ESS en la provincia de Loja	239
3.3.3. Las organizaciones productivas de la ESS en Loja	241
3.3.3.1. Organizaciones de Autoproducción en la ESS de Loja	242
3.3.3.2. Organizaciones de Subsistencia en la ESS de Loja	245
3.3.3.3. Organizaciones Capitalizadas en la ESS de Loja	251
3.3.3.4. A manera de síntesis	255
3.3.4. Las organizaciones del sector finanzas populares y solidarias	261
3.3.4.1. Los fondos semilla o rotativos manejados por organizaciones campesinas	263
3.3.4.2. Las Cajas de Ahorro y Crédito	266
3.3.4.3. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito	269
3.3.4.4. La Red de Entidades Financieras Equitativas del Sur del Ecuador	272
3.3.4.5. A manera de síntesis	276
3.3.5. El tejido de las relaciones sociales y las evidencias de experiencias de ESS	279

3.3.6. Relaciones entre organizaciones productivas y de finanzas	290
4. Demandas de las y los actores de la ESS	291
4.1. De las organizaciones productivas	292
4.1.1. De las organizaciones de autoproducción	292
4.1.2. De las organizaciones de subsistencia	292
4.1.3. De las organizaciones capitalizadas	293
4.1.4. Problemática y propuestas para disminuir las brechas de género en el acceso y control de los recursos productivos en las organizaciones de ESS	293
4.2. De las organizaciones de finanzas populares y solidarias	297
4.2.1. De los fondos semilla o rotativos	297
4.2.2. De las cajas de ahorro y crédito	297
4.2.3. De las cooperativas de ahorro y crédito	298
5. Perspectivas de futuro y recomendaciones de política por ámbitos y actores	300
5.1. Recomendaciones en el ámbito de la identidad y el reconocimiento	300
5.1.1. Para la política nacional	300
5.1.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)	300
5.1.3. Para las organizaciones productivas de ESS	301
5.1.4. Para las organizaciones de FPS	302
5.1.5. Para las entidades de apoyo	302
5.2. Recomendaciones en el ámbito de la participación	302
5.2.1. Para la política nacional	303
5.2.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados	304
5.2.3. Para las organizaciones productivas de ESS	305
5.2.4. Para las organizaciones de FPS	305
5.2.5. Para las entidades de apoyo	306
5.3. Medidas de fomento, promoción e incentivos de los CES	306
5.3.1. Políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central	306
5.3.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados	307
5.3.3. Para las organizaciones productivas de ESS	308

5.3.4. Para las entidades de FPS	311
5.3.5. Para las entidades de apoyo	311
5.4. Medidas de fomento, promoción e incentivos de las compras públicas solidarias	311
5.4.1. Políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central	311
5.4.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados	312
5.4.3. Para las organizaciones productivas de ESS	312
5.5. Medidas de fomento, promoción e incentivos de las Finanzas Populares y Solidarias	313
5.5.1. Para políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central	313
5.5.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados	314
5.5.3. Para las organizaciones de FPS	314
6. Reflexiones finales	316
Notas	322
Bibliografía	325
Anexo 1: Organizaciones de ESS seleccionadas para el estudio de políticas públicas territoriales en la provincia de Loja	329
Anexo 2: Ubicación de las iniciativas de ESS del estudio “Enfoques, formas de producción y elementos de política de estado de la economía popular solidaria en el Ecuador”	330
Anexo 3: Organizaciones que constan en el catálogo de actores, productos y servicios de la economía popular y solidaria	331
Anexo 4: Organizaciones de economía social y solidaria con las que trabaja el Gobierno Provincial de Loja	332
Anexo 5: Entidades financieras asociadas a la REFSE-Loja	333
Anexo 6: Estados financieros de las entidades financieras locales afiliadas a la REFSE	334

Índice de figuras

Figura 1. Mapa geomorfológico del Ecuador	166
Figura 2. Sur Ecuador, Norte Perú	167
Figura 3. Corte longitudinal en la cordillera andina entre los 0° y 12° de latitud Sur	168
Figura 4. Evolución de las tasas de crecimiento poblacional: Loja-País	175
Figura 5. Evolución de la población urbana y rural de la provincia de Loja: 1982-2010	175
Figura 6. Pirámide poblacional urbana	176
Figura 7. Pirámide poblacional rural	176
Figura 8. Categorías de ocupación	185
Figura 9. Comparación de la evolución y superficie de las UPA, Censos: 1954-1974-2001	188
Figura 10. Distribución de haciendas en el cantón Espíndola	189
Figura 11. Comparación de la evolución y superficie de las UPA en Espíndola, Censos: 1954-1974-2001	190
Figura 12. Cobertura vegetal del cantón Pindal	191
Figura 13. Comparación de la evolución y superficie de las UPA en Pindal, Censos: 1954-1974-2001	192
Figura 14. Relación porcentual PEA:PIB	193
Figura 15. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas NBI	196
Figura 16. Pobreza por consumo	197
Figura 17. Desigualdad	198
Figura 18. Evolución en el número y superficie de las UPA	204
Figura 19. Relación Tamaño de UPA:Sexo	284

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución de la población por sexo 1990-2010	175
Tabla 2. Nivel de alfabetismo en el Ecuador	178
Tabla 3. Título de post-bachillerato, superior o postgrado	178
Tabla 4. Qué hizo la semana pasada	179
Tabla 5. Si no ha trabajado	180
Tabla 6. Rama de actividad 2001-2010	182
Tabla 7. Rama de actividad primer nivel y por sexo, año 2010	183
Tabla 8. Tipo de actividad por área: urbana y rural, año 2010	184
Tabla 9. Carga global del trabajo por sexo y área, 2007	186
Tabla 10. Personal ocupado, remunerado y no remunerado	186
Tabla 11. Número y superficie de haciendas por cantones	203
Tabla 12. Información general de la base asociativa de la REFSE	274
Tabla 13. Segmentación de Cooperativas y Cajas de Ahorro y Crédito	275

Índice de cuadros

Cuadro 1. Direcciones técnicas nacionales de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria	215
Cuadro 2. Aprendizajes de las políticas públicas que han afectado a la ESS en Loja	227
Cuadro 3. Tipología de organizaciones	241
Cuadro 4. Organizaciones de Subsistencia en la ESS de Loja	245
Cuadro 5. Organizaciones Capitalizadas en la ESS de Loja	252
Cuadro 6. El proceso productivo en las organizaciones de la ESS en Loja	256
Cuadro 7. Prácticas solidarias de las organizaciones y necesidades que satisfacen	257
Cuadro 8. Problemas y potencialidades de las organizaciones de ESS en Loja	260
Cuadro 9. Servicios con que la REFSE apoya a las CAC y COAC	273
Cuadro 10. Prácticas de Finanzas Populares y Solidarias y necesidades que satisfacen	276
Cuadro 11. Problemas y potencialidades de las organizaciones de FPS en Loja	279
Cuadro 12. Problemática de género y propuestas en el ámbito de la participación	294
Cuadro 13. Problemáticas de género y propuestas sobre el acceso y control de los recursos productivos	295
Cuadro 14. Problemática y propuestas de política pública para el sector de las finanzas populares y solidarias	299

Siglas y acrónimos

APAAP	Asociación de Productores Agroartesanales de Puyango
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAC	Caja de Ahorro y Crédito
CATER	Centro Andino de Tecnología Rural
CCC	Corporación Campesina de Calvas
CDT	Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género
CEPAM	Centro de Producción Asociativa Macará
CIBV	Centros Infantiles del Buen Vivir
COAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DEPROSUR	Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Agropecuario del Sur
DRI	Proyecto de Desarrollo Rural Integrado
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EFL	Estructura Financiera Local
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil
ERA	Escuelas de la Revolución Agraria
ESS	Economía Social y Solidaria
FAPECAFES	Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FEPROCOL	Federación Provincial de Comunas de Loja
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
FUPOCPS	Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GED	Enfoque de Género en el Desarrollo
GPL	Gobierno Provincial de Loja
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
ILE	Industria Lojana de Especerías
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
INFOPLAN	Sistema geográfico de información para el desarrollo local
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
LOEPS	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MBS/SDR	Ministerio de Bienestar Social / Subsecretaría de Desarrollo Rural
MED	Enfoque de Mujeres en el Desarrollo
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
msnm	Metros sobre el nivel del mar
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PEA	Población Económicamente Activa

PESS	Programa de Economía Social y Solidaria
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDESUR	Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador
PROCAFEQ	Asociación de Productores de Café de Altura de Espíndola y Quilanga
PRODER	Programa de Desarrollo Rural Territorial
PROLOCAL	Programa de Desarrollo Local Sostenible
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural
RMC	Red de Mujeres de Calvas
REFSE	Red de Entidades Financieras equitativas del Sur del Ecuador
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIISE	Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador
SRI	Servicio de Rentas Internas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UCOCP	Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas de Paltas
UCOCP	Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas y Populares de Espíndola
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria
UPML	Unión Popular de Mujeres de Loja
UPRA	Unidad Productiva y Reproductiva Agropecuaria
VIF	Ley contra la Violencia Intrafamiliar

Introducción

El Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco y la Fundación Intercooperation América Latina han llevado a cabo en Loja el Programa “Propuestas económicas transformadoras en la región andina: vinculaciones entre desarrollo económico local y economía social y solidaria” (también llamado Programa de Economía Social y Solidaria, en adelante PESS), con financiación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

El PESS se propuso como objetivo general contribuir a la propuesta de un modelo de Buen Vivir para la región andina con carácter transformador y basado en los principios de equidad y justicia. Como objetivo específico, el Programa impulsó la elaboración de una estrategia de economía social y solidaria en la provincia de Loja, priorizando las dimensiones de gobernanza y participación, género, sostenibilidad ecológica e interculturalidad.

Para ello el PESS incluyó los siguientes componentes: I) Investigación y gestión del conocimiento en temas de Economía Social y Solidaria (en adelante ESS); II) Fortalecimiento de capacidades en temas relacionados con la ESS; y III) Fortalecimiento de iniciativas asociativas de ESS.

El primer componente buscaba la construcción y difusión de fundamentos teóricos y prácticos para la elaboración de políticas públicas territoriales equitativas de Economía Social y Solidaria, aplicables a la provincia de Loja. Es en esta finalidad que se enmarca el presente trabajo.

El diagnóstico de la ESS en Loja, como contribución al objetivo de concretar recomendaciones para el diseño y elaboración de políticas públicas territoriales de ESS en la provincia, se planteó las siguientes metas:

- Identificar y caracterizar experiencias de políticas públicas, previas a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que hubieran afectado a la ESS en la provincia de Loja y en particular al empoderamiento económico de las mujeres.
- Elaborar un diagnóstico de la economía social y solidaria en la provincia de Loja, particularmente en los sectores agropecuario, servicios y financiero, identificando también los límites y oportunidades que permitieron la participación de las mujeres, así como reconociendo la condición y posición de las mismas en las iniciativas estudiadas.
- Identificar demandas de las y los actores sociales, susceptibles de constituirse en políticas públicas, particularmente aquellas que permitieran

el reconocimiento de las mujeres y su organización, la mejora de su condición y posición, y el logro de sus intereses estratégicos (y en concreto su autonomía económica).

Tanto el contexto como el capítulo correspondiente a políticas públicas se trabajaron básicamente a través de información secundaria. El diagnóstico, en cambio, se elaboró a partir del levantamiento de información de campo: dos rondas de entrevistas a dirigentes de organizaciones y cuatro grupos focales con dirigentes de las mismas organizaciones.

El trabajo de campo se organizó en tres momentos: 1) Acercamiento a organizaciones identificadas para lograr su participación en la iniciativa de investigación y caracterización inicial de los grupos. 2) Levantamiento de información para caracterizar las organizaciones de ESS, a través de grupos focales de organizaciones productivas y de finanzas populares y solidarias; las primeras, a su vez, se dividieron en organizaciones mixtas de alcance cantonal y provincial, así como organizaciones de mujeres; en todos los casos los grupos se dividieron en mujeres y hombres. 3) Complementación de la información a través de entrevistas en profundidad con las mismas organizaciones y entrevistas a funcionarios públicos de las instituciones locales o delegaciones ministeriales en la localidad.

Al no existir en su momento bases de datos que permitieran identificar el universo de las organizaciones de ESS, no fue posible establecer una muestra estadísticamente representativa. Tampoco era conveniente para los propósitos de la investigación realizar estudios de caso, puesto que se buscaba dar cuenta de la ESS en el conjunto del territorio.

Se optó, entonces, por seleccionar un grupo de organizaciones buscando que estuvieran distribuidas en el territorio, con representatividad de organizaciones de mujeres y hombres; incluir organizaciones de diferente nivel de complejidad, así como de trayectoria; además de incorporar experiencias diversas en cuanto a los productos que ofertaban. Para la selección se tomaron como referencia los listados de organizaciones de investigaciones anteriores, el conocimiento de los investigadores locales y las organizaciones relacionadas con el Programa de Economía Social y Solidaria. Con ello se llegó a seleccionar 15 organizaciones: 3 del sector finanzas y 12 del sector productivo; de este grupo, 5 tienen cobertura provincial, otras 5 cantonal y 2 comunitario; 3 son organizaciones de mujeres. El detalle de las organizaciones se presenta en el Anexo 1.

En correspondencia con el artículo 283 de la Constitución del Ecuador, cuando dice que “el sistema económico es social y solidario [...] se integrará por las formas de

organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria” (CRE, 2008) nos interesa categorizar las formas de organización económica identificadas en la presente investigación.

La necesidad de pensar en otra economía tiene larga data, algunos acuerdos y muchos aspectos en debate. De acuerdo con uno de los documentos de Hegoa, la economía solidaria se asocia a un concepto y un movimiento reconocidos institucional y científicamente. Su origen está ligado a los principios del cooperativismo y mutualismo, por tanto, se centra en el ser humano y en la consideración de su preeminencia sobre el capital, aportes que sustentan una alternativa social a la economía capitalista.

La economía solidaria nace del enfoque de la economía social, con la pretensión de replantear las relaciones económicas desde parámetros diferentes y constituirse en un medio para lograr el buen vivir, por ello defiende que es necesario procurar: el desarrollo de un modelo y una práctica alternativa en la creación y gestión de actividades empresariales para la producción de bienes y servicios; el desarrollo de instrumentos financieros éticos y solidarios, proponiendo experiencias de intermediación financiera, como la banca ética, cuyos objetivos son financiar actividades que comporten un impacto social transformador; el desarrollo de circuitos comerciales alternativos, impulsando los mercados sociales, una propuesta de construcción de redes de comercio y consumo con criterios alternativos al actual mercado convencional; y el desarrollo de modos de consumo responsables (Askunze, Morandeira y Santaolalla, 2012).

Si la ley vigente hace referencia a la economía *popular y solidaria*, la presente investigación se plantea en referencia a los postulados de la economía *social y solidaria*. La opción por las formas asociativas de economía social y solidaria es evidente.

El documento de la *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria* (MIES, 2011), expresa que la economía popular es el conjunto de instituciones, recursos y capacidades con los que los trabajadores autónomos, domésticos y familiares, sus unidades domésticas y familiares realizan las actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo, para generar bienes y servicios para el autoconsumo, la obtención de ingresos para el consumo mediante la contratación directa de su fuerza de trabajo o la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado; y así generar ingresos para la satisfacción inmediata de sus necesidades individuales y familiares.

En tanto siguiendo a Guridi y Jubeto (2014), la economía social y solidaria se propone generar alternativas al modelo económico contemporáneo. La ESS se

sustenta en ubicar a las personas y su calidad de vida en el centro de cualquier actividad económica, en una relación que busca el equilibrio entre los seres humanos con el mercado y además un “nuevo orden de relacionamiento” entre seres humanos para construir otra sociedad.

Puntualizando estas ideas, afirmamos que otra forma de relacionarse con el mercado implica superar la idea del consumo y la maximización de las ganancias, y priorizar la satisfacción de las necesidades humanas en lugar de responder únicamente a los gustos de los consumidores. Y otra forma de construir sociedades implica superar el individualismo por una noción de lo colectivo, la familia, la sociedad. Así se reconoce a los colectivos de un territorio con una identidad compartida que produce y que además necesita satisfacer otras demandas para su reproducción. No podemos pensar que necesitamos solamente personas que actúen en la esfera productiva, si no se han garantizado condiciones para su desarrollo productivo, social, cultural, económico y, demás está decirlo, si no se reconoce a la naturaleza. En palabras de Coraggio, esta opción permite unir lo productivo con lo reproductivo y así se garantiza la condición social de la economía.

La ESS considera fundamental superar la visión androcéntrica de la vida económica, pues ésta omite la dependencia que la vida económica tiene del cuidado y el trabajo reproductivo no valorado para asegurar el bienestar; por ello la fuerte relación entre ESS y economía feminista, así como el reconocimiento de la economía comunitaria, en donde las prácticas ancestrales han contribuido a mantener las culturas ancestrales.

Desde esa entrada se concibe la ESS como una oportunidad para nuevos relacionamientos con el mercado y para asegurar la reproducción de la vida. Para lo que se necesita producir, lo que implica reconocer también en las organizaciones los momentos para producir en el espacio familiar y/o para producir en el espacio público, y que se articulan con una serie de recursos afectivos, financieros, productivos... Laville indica que hay elementos originarios de la economía social identificados en la economía solidaria y cita a Alain Lipietz para precisar que “la economía solidaria se interesa en el *por qué* y en el *qué* es lo que se produce, mientras que la economía social se interesa en cómo se produce”.

Debemos entender entonces cómo funcionan las esferas de la producción y reproducción para contar con un bien o servicio que va a contribuir a mantener las actividades vitales de las personas. Isolda Dantas¹ dice que es necesario comprender esas esferas como articuladas y reconocer el trabajo no remunerado realizado por las mujeres.

Para este tema, nos remitimos a lo planteado por Laville² para entender cómo se usan una serie de recursos que permiten “lograr equilibrios económicos no

por una autofinanciación en el mercado sino por una hibridación entre recursos diversos”: la *reciprocidad* expresada a través del compromiso voluntario de un cierto número de personas que se involucran para que esos servicios existan en su territorio, prácticas de trabajo que van a contribuir a disminuir la necesidad del recurso monetario; la relación con los *recursos del mercado* para sentir que satisfacen necesidades; y la *redistribución pública* para lograr la accesibilidad de los servicios.

En la provincia de Loja, una expresión concreta de las posibilidades para construir otro sistema de economía se refleja en la agroecología. Durante la década de los años 80, se constatan la degradación de los recursos naturales y un conjunto de problemas de salud pública provocados por la revolución verde. Simultáneamente, el estudio de los sistemas agrícolas tradicionales permite conocer las múltiples funciones ecológicas de los policultivos practicados desde los primeros tiempos de la agricultura sobre el planeta y en diferentes civilizaciones, lo que además contribuye a la valorización de las culturas locales, herederas de un conocimiento milenario. En este contexto surge el enfoque de la agroecología como una opción para la producción de alimentos sanos y la conservación de los recursos naturales, compatible además con las necesidades y oportunidades de pequeños y medianos productores y productoras rurales.

Desde la agroecología, la crítica a la revolución verde supera la dimensión ambiental y cuestiona la lógica del modelo basado en el uso de insumos externos que erosionan la economía y cultura campesinas, al volverlos dependientes de las semillas y los insumos asociados a ellas, así como del crédito para adquirirlos. En este ámbito la agroecología cuestiona también a la agricultura orgánica, en cuanto ésta propone la sustitución de insumos químicos tóxicos por insumos biodegradables, generalmente más costosos, lo que hace viable a la agricultura orgánica únicamente cuando su producción puede comercializarse en mercados especializados, a los que acuden consumidores con mayor capacidad de pago. El enfoque de la agroecología, al minimizar el uso de insumos externos, reduce los costos de producción, lo que permite a las y los productores explorar en los mercados locales el encuentro con las personas consumidoras de estratos populares.

Cabe destacar que la transición desde la agricultura convencional hacia la agroecología es un problema técnico aún no resuelto y menos aún metodológica y políticamente. En la mayoría de los casos, prescindir de agroquímicos supone drásticos descensos de la productividad, que podrían requerir de subsidios durante dos o más años, lapso durante el cual se recuperan los equilibrios biológicos que dan sostenibilidad a los agroecosistemas.

El diseño de agroecosistemas sostenibles rompe la lógica del monocultivo y de la especialización productiva, por lo que, de alguna manera, cuestiona también la maximización de la rentabilidad económica, privilegiando la estabilidad y sostenibilidad a mediano y largo plazo. En este sentido, el enfoque agroecológico es compatible con el de soberanía alimentaria y tiene dificultad para adecuarse al mercado convencional, incluido el de compras públicas.

El presente documento, en el capítulo 1 describe en breves rasgos la provincia de Loja, empezando por las particularidades del espacio físico que hacen del sur ecuatoriano un conjunto geográfico original, de una extraordinaria biodiversidad, pero también con limitaciones que deben considerarse al pensar su futuro; como deben también tenerse presentes rasgos específicos de una historia y cultura propias de la zona de transición entre los andes centrales y del norte. En este escenario y considerando la evolución de la estructura agraria, se entiende la dinámica demográfica marcada por la emigración y que muestra un drástico descenso de la PEA agropecuaria en el contexto de un modelo de crecimiento de la economía que concentra la riqueza, como muestra la información sobre pobreza y desigualdad.

En el capítulo 2 se hace un recorrido por las políticas públicas que de alguna manera han influenciado lo que en el presente son las organizaciones de la ESS en Loja. El punto de llegada es la constatación de la necesidad de reconocer a las organizaciones existentes, fortalecerlas a través de la formación de promotores, promotoras y dirigentes, pero también apoyando la vinculación de la producción campesina a los mercados, en un marco de coordinación y cooperación interinstitucional. Se constata que la aplicación de políticas públicas desconociendo la diferenciación social existente puede llegar a profundizarla, así como también las dificultades que han tenido dichas políticas para reconocer necesidades específicas de las mujeres.

El capítulo 3 describe las organizaciones de ESS en Loja, tanto las productivas como las del sector de las finanzas populares y solidarias, utilizando una tipología particular en cada caso, pero el mismo esquema, a partir de los principios propuestos por la red de redes de economía alternativa y solidaria REAS: equidad, trabajo, sostenibilidad, cooperación, sin fines de lucro y compromiso con el entorno.

A partir del diagnóstico, en los capítulos 4 y 5 se presentan las demandas y las perspectivas de las organizaciones y en general de las y los actores de la ESS. El documento se cierra con el planteamiento de recomendaciones, que son al mismo tiempo inquietudes que nos invitan a seguir pensando en la ESS de Loja.

1. Contexto local-nacional

1.1. Contexto geográfico

1.1.1. Los grandes datos del espacio físico nacional

Jean Paul Deler (1987) sostiene que existen tres grandes estructuras que definen la configuración del espacio ecuatoriano: la cordillera de los Andes, dos masas selváticas separadas por la cordillera y el golfo de Guayaquil.

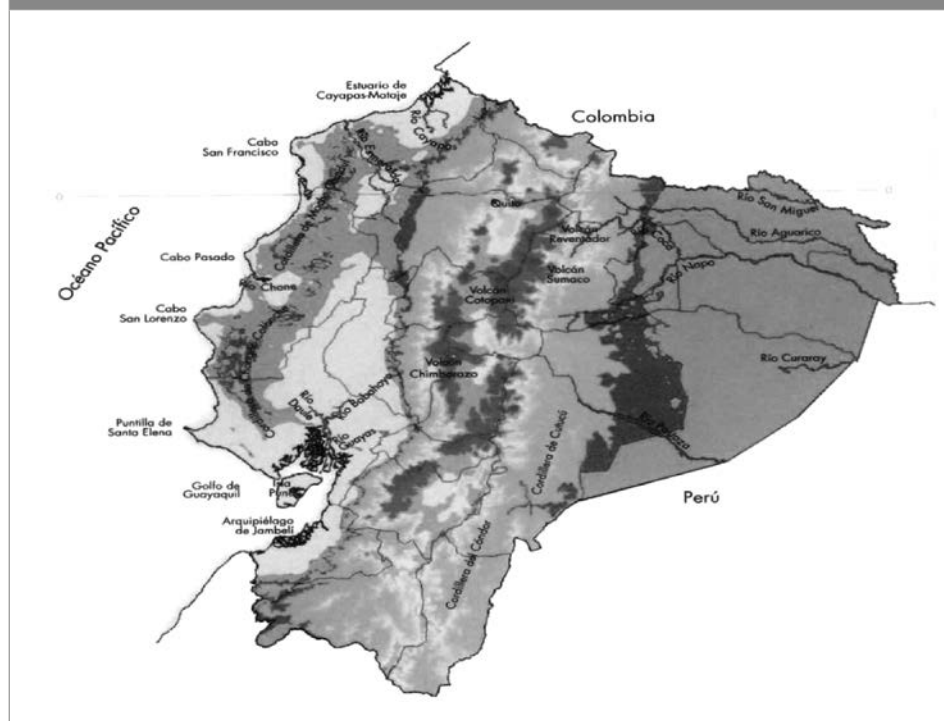
La cordillera de los Andes constituye un enorme macizo que atraviesa Suramérica de Norte a Sur. A la latitud del Ecuador, la cordillera tiene en promedio 100 km de ancho. Su origen se remonta al período Cretácico y está relacionado con el fenómeno geodinámico de hundimiento de la placa oceánica bajo la placa continental.

El gran macizo andino no es homogéneo: “En Colombia, los Andes se expanden horizontalmente y se abren en tres ramales más bajos surcados de valles profundos (valles del Cauca y del Magdalena), donde las sociedades del norte han ubicado algunas de sus principales ciudades y algunos de los cultivos más importantes de exportación. En Perú, las cordilleras ya parecen una sola, con valles pequeños, surcados de ramales más irregulares que prefiguran los altiplanos del sur” (Ospina, 2004). El espacio ecuatoriano constituye, entonces, una zona de transición entre los Andes del norte y centrales.

La cordillera de los Andes que atraviesa al Ecuador en posición central constituye una formidable barrera montañosa. Sigue una dirección general meridiana, que dibuja una S muy abierta. Es también una línea divisoria de aguas perfecta, su costado occidental fluye hacia el Océano Pacífico distante de 200 a 300 km, mientras que los ríos que drenan su costado oriental van hacia la cuenca del Amazonas recorriendo más de 3.000 km antes de desembocar en el océano Atlántico (Winckell y Zebroski, 1997). Presenta dos ramales, unidos cada ciertos tramos con ramales transversales (en dirección este-oeste) conocidos como nudos, los cuales a su vez dan lugar a la formación de valles interandinos denominados también hoyas. Los ríos que forman los valles, a su vez, rompen la cordillera, para desaguar hacia el océano Pacífico o hacia la llanura amazónica (ver Figura 1).

La presencia de la cordillera y su estructura particular influyen sobre la circulación general de la atmósfera, determinando en buena medida las características del clima y la vegetación.

Figura 1. Mapa geomorfológico del Ecuador



Fuente: CAMAREN-IEE (2004)

1.1.2. Las particularidades del espacio físico en el Sur del Ecuador

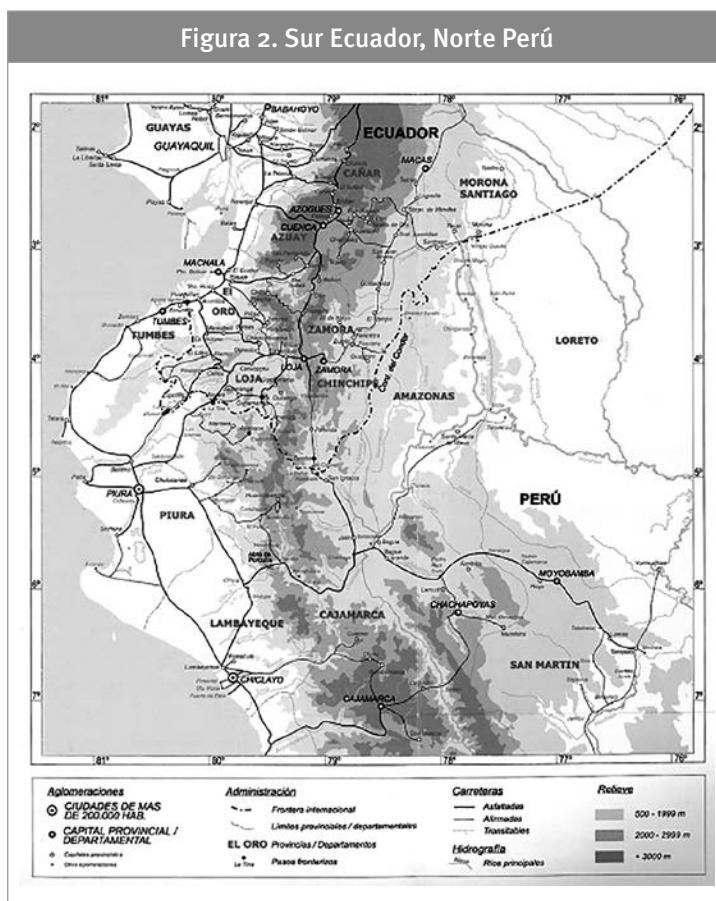
La provincia de Loja se ubica en el extremo meridional del territorio ecuatoriano, entre $03^{\circ} 39' 55''$ y $04^{\circ} 30' 38''$ de latitud Sur (9501249 N – 9594638 N); y $79^{\circ} 05' 58''$ y $79^{\circ} 05' 58''$ de longitud Oeste (661421 E – 711075 E). Cubre una superficie de 11.000 km^2 , equivalente al 4% de la superficie nacional.

El espacio físico andino comprendido entre el Sur del Ecuador, a partir del Nudo del Azuay, y el Norte del Perú hasta el Abra de Porculla constituye una zona de frontera entre los Andes del Norte y Centrales. Los geógrafos denominan Transversal de Huancabamba a la depresión que señala la sutura de los dos zócalos que conforman el continente suramericano en las costas del pacífico; lo que ha dado lugar también a la denominación de Andes Bajos, pues la cordillera no alcanza los cuatro mil metros de altura sobre el nivel del mar.

Además, la cordillera es menos ancha pues existe un solo ramal (la cordillera oriental) como macizo continuo, mientras que la cordillera occidental, se

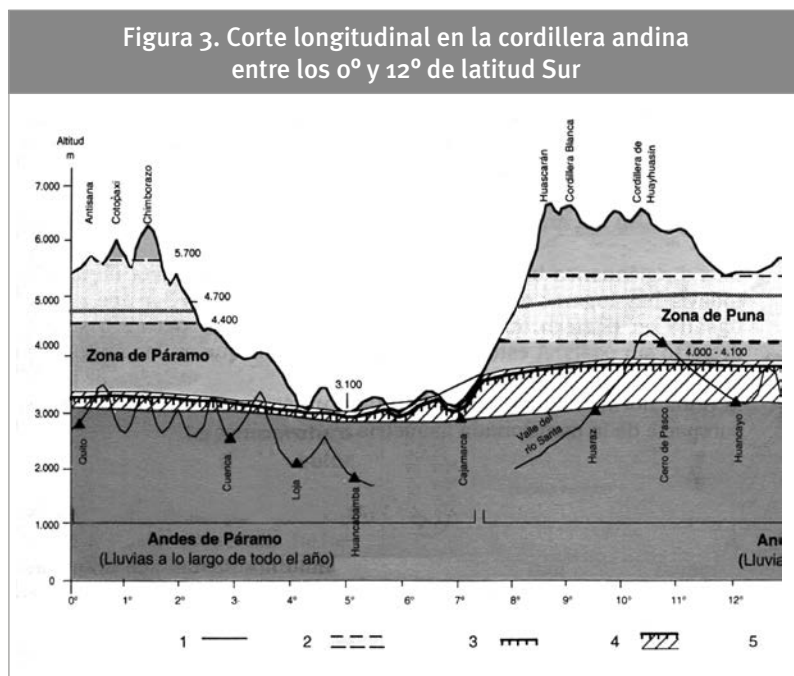
desagrega en varios ramales (nudos) en dirección este-oeste, dando lugar a un relieve muy accidentado y a un gradiente altitudinal en la misma dirección. A la latitud de esta zona se encuentran las corrientes fría de Humboldt y cálida de El Niño, dando lugar a un clima contrastado entre períodos secos y húmedos, a lo que debe agregarse una importante influencia amazónica por la menor altura de la cordillera. La interacción de estos factores da lugar a una diversidad de eco-regiones y con seguridad la más alta biodiversidad del país que se expresa, por ejemplo, en la existencia del 20% de plantas vasculares que se encuentran en el país (de las cuales más de la quinta parte son endémicas), en una superficie no mayor al 4% del territorio nacional; biodiversidad reconocida nacional e internacionalmente con la presencia de dos parques nacionales y dos reservas de la biosfera.

Figura 2. Sur Ecuador, Norte Perú



Fuente: Hocquenghem y Durt (2002)

El gradiente altitudinal coincide también con el de humedad que, sumado a la concentración de precipitaciones en los primeros meses del año, genera un ecosistema de bosque seco en el extremo occidental de la provincia, que muchas veces ha sido confundido con un proceso de desertificación.



Fuente: Troll, C. (1931), citado por Salomon (2011)

1.1.3. El agua

El nudo de Guagrahuma-Acacana, en el límite entre los cantones Saraguro y Loja, constituye un accidente geográfico relevante en la provincia de Loja, puesto que es el origen del río Puyango (que sirve de límite entre las provincias de Loja y El Oro), además de alojar importantes nacientes de los ríos Catamayo, Jubones y Zamora; de hecho, los más importantes de la región. El nudo de Cajanuma, 8 km al sur de la ciudad de Loja, conjuntamente con el nudo de Guagrahuma-Acacana, dan lugar a la hoya de Loja; en esta el río Zamora rompe la cordillera 15 km al norte de la ciudad, para pasar a la vertiente oriental.

Más al sur, el nudo de Sabanilla constituye el más meridional en territorio ecuatoriano y da origen a los ríos Catamayo hacia el occidente y Chinchipe hacia el oriente. La cordillera sirve de límite entre las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

De los cinco principales ríos que nacen y atraviesan la región, el Zamora y el Chinchipe, a través del Marañón-Amazonas, desaguan en el océano Atlántico; mientras que el Catamayo, el Puyango y el Jubones desaguan en el Pacífico. Únicamente el río Jubones tiene todo su recorrido en territorio ecuatoriano, puesto que los otros cuatro, si bien nacen en el territorio ecuatoriano, continúan en el Perú.

1.1.4. La biodiversidad

Dos parques nacionales y dos reservas de la biosfera en el territorio de la provincia de Loja dan cuenta de la importancia de la biodiversidad. Tres de estas áreas de conservación se encuentran en el límite con la provincia de Zamora Chinchipe y comparten su territorio con esta provincia. La cuarta es la zona de Bosque Seco, declarada reserva de la biosfera en 2015.

El Parque Nacional Podocarpus, núcleo central de la reserva de la biosfera, es el área protegida con el mayor número de plantas endémicas del Ecuador (Lozano *et al.*, 2003), y el más diverso en aves, con 629 especies. El Parque es el hábitat de varias especies que constan en el libro rojo de mamíferos del Ecuador como el oso de anteojos (*Tremarctos ornatus*), el puma (*Puma concolor*), el tigrillo (*Leopardus tigrinus*) y la danta (*Tapirus pinchaque*).

Esta área protegida y las cordilleras que se extienden hacia el norte y sur (Cordoncillo y Sabanilla), y que son parte de la reserva de la biosfera, constituyen la fuente hidrológica de la región sur del Ecuador y del noroccidente del Perú. En los páramos y bosques de montaña que se han conservado en estas cordilleras nacen los cinco ríos más importantes de la región: Catamayo, Santiago, Mayo, Jubones y Puyango. La cuenca hidrográfica binacional de mayor importancia es la Catamayo-Chira, que abastece de agua para consumo humano y para los sistemas de irrigación de gran parte de la provincia de Loja y del noroccidente peruano, con un total de 600.000 beneficiarios.

El Parque Nacional Yacuri cuenta con una amplia gama de ecosistemas que ha permitido el desarrollo de una multiplicidad de plantas y animales endémicos entre los que se encuentran osos de anteojos, venados, dantas, pavas barbadas, loros cari-rojos, tucanes andinos y muchos otros. Según las investigaciones, tan sólo en la flora se han registrado 32 especies endémicas. Asimismo, la zona comprende lagunas, cascadas, cuevas y algunos restos arqueológicos. Incluye un bosque de páramo donde prepondera la vegetación arbustiva y los bosques siempre verdes. En su interior alberga una fuente considerable de abastecimiento de agua para la región.

Es importante tener presente que la UNESCO al declarar reserva de la biosfera llama a hacer esfuerzos por relacionar conservación de la biodiversidad y cultura; es decir, a valorar y conservar la cultura asociada a la biodiversidad.

1.2. Antecedentes históricos

1.2.1. Antes de la colonia

Las particularidades del espacio físico contribuyeron al desarrollo de una cultura también particular. A diferencia de las sociedades centro andinas que, tanto en la puna como en el desierto, desarrollaron la agricultura intensiva bajo riego, que genera excedentes y da lugar a la estratificación, jerarquización y centralización de la sociedad, las sociedades norandinas son sociedades menos complejas y más descentralizadas.

En la zona de transición entre los andes centrales y norteños, en el actual territorio de la provincia de Loja, como una adaptación a las particularidades del medio natural, se desarrolló la agricultura itinerante, migratoria o de roza y quema, la misma que, con cambios muy poco significativos, subsiste hasta la actualidad³. Se trata de agricultura de subsistencia, que no requiere –ni permite, quizá– la estratificación de la sociedad, por lo que en el actual territorio de la provincia de Loja, hasta antes de la conquista incaica, coexistieron grupos pequeños y dispersos independientes unos de otros, liderados por guerreros y chamanes, en disputa permanente por el control del poder en sus pequeños espacios, pero además en disputa permanente con sus vecinos por el control de la reproducción de la fuerza de trabajo.

En palabras de Hocquenghem (2004): “Son aproximadamente diez mil años de desarrollo autónomo de estas sociedades muy poco jerarquizadas, grupos pequeños de no más de doscientas familias que en espacios muy pequeños son capaces de autoabastecerse de alimentos debido a la generosidad de los ecosistemas que ocupan. A pesar de compartir una misma cultura y lazos cercanos de parentesco, desarrollan una dinámica en torno al conflicto permanente con sus vecinos. Este largo período de autonomía es interrumpido por el proceso de expansión del imperio Inca, hacia fines del siglo XV, en su afán por controlar los intercambios entre Mesoamérica y los Andes”⁴.

A su llegada, los españoles reconocen la estructura administrativa impuesta por los incas y utilizan sus denominaciones para referirse a la “malla político-administrativa” (también ceremonial) que encontraron. “Para los conquistadores españoles, la provincia de Loja es la de los indígenas palta. Distinguen tres conjuntos muy diferenciados, los cañari al norte del callejón interandino y la sierra, luego los palta para el conjunto de la sierra meridional, y al este, pasada

la cordillera occidental, los pacamoro que ocupan el oriente amazónico: con una gradación desde la civilización hasta la barbarie, siendo muy incaizados los cañari, mucho menos los palta y por fin, los pacamoro ‘salvajes’, nunca conquistados por los incas” (Caillavet, 2000: 214).

Sin embargo, “Los llamados Paltas constituían pueblos independientes por lo que no se puede aceptar que tenían esa denominación” (Pérez, 1984: 5). En esta perspectiva concuerda Caillavet, al afirmar que “se trata de un vocablo genérico que se refiere a un conjunto formado por diferentes etnias y que corresponden a varios cacicazgos” (Caillavet, 2000: 215).

Basándose en fuentes etnohistóricas, Caillavet distingue, en el actual territorio de la provincia de Loja, en la época anterior a los incas, tres grupos étnicos: malacatos, calvas y paltas. Los primeros se habrían ubicado al sur del nudo de Cajanuma, en el valle de los ríos Malacatos y Piscobamba. Los calvas, en cambio, habrían ocupado el espacio comprendido entre los ríos Calvas al sur y Catamayo al norte, en lo que actualmente corresponde a los cantones Sozoranga, Calvas, Espíndola, Gonzanamá y Quilanga. Finalmente, los paltas, ubicados entre los ríos Catamayo al sur y Puyango al norte, incluirían grupos como los Garrochamba y Chaparra.

En una perspectiva más amplia, Anne Christine Taylor sitúa el conjunto cultural palta como “un territorio extenso que englobaba toda la sierra, desde la altura de Tumbes hasta la de Paita”. La región cultural palta comenzaba en el macizo situado entre Saraguro y San Lucas. Sus fronteras occidentales son muy mal conocidas, la mayoría de los autores concuerdan en que Zaruma era un país palta, y es posible que las alturas situadas entre los valles del Puyango y el Catamayo, al noreste de Celica, estuviesen también incluidas en él. Al este el límite de su territorio se situaría en el *divortium aquarum* entre las fuentes del Huancabamba y las fuentes del Chinchipe, de una parte, y las fuentes del Quiroz, de otra parte, y bordearía luego la cuenca del Chinchipe, el macizo del Sabanilla y los páramos que dominan la cuenca del Zamora hasta el curso superior del río Yacuambi (Taylor, 1994: 35-37).

1.2.2. Épocas colonial y republicana

En la colonia, lo que hoy es el sur del Ecuador y norte del Perú se articularon en el departamento del Azuay, parte de la Real Audiencia de Quito, al que correspondían las provincias de Azuay, Loja, Jaén y Mainas. La provincia de Loja estaba, a su vez, integrada por los cantones Loja, Calvas, Paltas y Zaruma.

Muy temprano en la época colonial, a mediados del siglo XVI⁵, a partir del descubrimiento y explotación de oro en Zaruma, el territorio se organizó en función de la producción minera y en torno a la localidad de Zaruma. La actividad

minera demandaba mano de obra, la cual fue provista a través de la institución de la mita: “La región de los Paltas estaba compuesta por 6 etnias [...] de ellas eran movilizados a las minas 600 mitayos de 4 etnias: Ambocas, Garrochambas, Paltas y Malacatos [...] Para completar el alto número de trabajadores destinados a Zaruma, se movilizaron 100 mitayos de los Cañaris”⁶. También demandaba mano de obra la producción agropecuaria y textil de la región que dinamizaba el mercado de los insumos propios de la actividad, principalmente herramientas, azogue y hierro, que eran importados de ultramar.

Con el decaimiento de la actividad minera, a partir del siglo XVIII la región se vuelve a articular en torno a lo que fue la razón misma de la creación de la ciudad de Loja por su ubicación geográfica estratégica, esto es, la de servir de nexo entre Quito y Lima. Desde esta perspectiva, la región se especializa en su función de proveer los medios necesarios para el transporte, es decir, la producción de mulares, actividad que se puede desarrollar en condiciones de escasez de mano de obra, circunstancia que también obliga a los hacendados a especializarse en producción ganadera.

A finales del siglo XVIII e inicios del XIX, la región se dinamiza a partir de la explotación de la cascarilla. “La recolección de la cascarilla no es una actividad aislada de la vida regional; en primer lugar, hay que encontrar peones en los alrededores; en segundo lugar se necesita madera para los cajones, textiles, bovinos para las pieles de embalaje, mulas para el transporte. Toda la economía del corregimiento depende de este conjunto y la cascarilla lo anima”⁷. El período de auge de la cascarilla duró poco, a inicios del siglo XIX sobrevino la crisis, debida a la técnica de cosecha que arrasó los bosques –no solamente el árbol de la quina– y a la escasez de mano de obra. Tanto la explotación minera como la de cascarilla entraron en contradicción con el poder terrateniente, al competir con él por la mano de obra disponible. Esta contradicción se resolvió a favor de los terratenientes debido a que dichas actividades entraron en crisis.

Con la revolución liberal y en la perspectiva de fortalecer la presencia del Estado, lo que al mismo tiempo significaba la posibilidad de disminuir el poder terrateniente, se volvió más complejo el escenario político-administrativo porque, además, se crearon nuevos cantones sobre los territorios de las antiguas reducciones de indios (al igual que los anteriores). El espacio local se organizó en torno a las actuales cabeceras cantonales, las cuales estaban rodeadas de comunas, y estas, a su vez, de las haciendas. Es importante notar que las reducciones de indios se ubicaron en los sitios más agrestes⁸, mientras los conquistadores ocuparon las mejores tierras, generalmente provistas de agua para riego.

El esfuerzo liberal por fortalecer y cohesionar el Estado nacional reconfigura el espacio lojano que, desde la colonia, mantenía intercambios comerciales con

el norte del Perú, y lo redirecciona hacia el mercado de la costa y Guayaquil en particular; de esta manera se consolidó una mayor articulación comercial de los cantones occidentales, favorecidos por la apertura de vías de comunicación y por las limitaciones de la ciudad de Loja para cumplir este rol. Efectivamente, el poder terrateniente se fundamentaba en la producción de bienes agropecuarios sin ningún valor agregado y en el intercambio comercial con el Perú; el sistema de producción –basado a su vez en el control de la fuerza de trabajo– no exigía inversiones en bienes de capital ni en tecnología, configurando un estancamiento que obstaculizó el desarrollo de la industria.

A finales de la década de los años 60, luego de la desestructuración de la hacienda⁹, nuevas fuerzas políticas buscaron el control social del campesinado para convertirlo en su base social, aprovechando dinámicas organizativas muy locales y dispersas hasta entonces, y logrando desatar procesos organizativos en varios cantones e incluso a nivel inter-cantonal. Subyacía a esta realidad la condición subalterna del campesinado durante el sistema de hacienda que permitió que este sector aceptara (y se reprodujeran en su interior) liderazgos de tipo autoritario.

El desarrollo de relaciones mercantiles en el sector rural, al haber sido liberados los campesinos del sistema de hacienda, permitió que se consolidara un nuevo sector de comerciantes en las diferentes cabeceras cantonales. Estos comerciantes, inicialmente campesinos acomodados, rápidamente desarrollaron mecanismos para captar los excedentes del trabajo campesino, como por ejemplo la compra anticipada de las cosechas y el crédito usurero, fuera en insumos o en dinero. Se formaron de esta manera nuevas élites locales, cuyos procesos de acumulación no dinamizaban la economía por el carácter parasitario de sus actividades; a pesar de lo cual ejercían un fuerte control social del campesinado. Complementariamente, desde los inicios de la década de los años 70 los recursos del petróleo permitieron, entre otras cosas, el crecimiento del aparato burocrático del Estado y en consecuencia el surgimiento de una clase media en las ciudades.

En la década de los años 80, a partir de la crisis de la deuda externa, se inician los llamados “planes de ajuste de la economía” con los cuales disminuyó el apoyo directo a los sectores productivos y el gasto público, como parte de un proceso de reducción del tamaño del Estado y en nombre de la llamada modernización del aparato estatal. En el sector agropecuario este achicamiento se inició con la eliminación de la participación estatal en los procesos de comercialización, el desmantelamiento del INIAP, la desaparición del INERHI, la transferencia de los sistemas de riego a los usuarios y la virtual eliminación del MAG. Simultáneamente, la proporción de población que se hallaba en situación de pobreza se incrementó significativa y sostenidamente, dando como resultado la emigración, especialmente de habitantes del sector rural.

El desarrollo incipiente de la industria y la reducción del tamaño del Estado dieron como resultado el desempleo en la ciudad, lo que a su vez generó la proliferación de un sector de pequeños comerciantes. “El dinamismo económico de la ciudad de Loja, y de la provincia en su conjunto, es extremadamente débil y esta debilidad se refleja en la hipertrofia de todos los niveles del sector comercial. Los muy numerosos intermediarios son la consecuencia del fraccionamiento del capital comercial, de la ausencia de alternativas de empleo y del aislamiento de muchas zonas”¹⁰. En la misma perspectiva de “sortear” el desempleo, especialmente desde la iniciativa de profesionales jóvenes, se constituyen las denominadas organizaciones no gubernamentales, cuya proliferación es muy notoria. Estamos, entonces, reconociendo la historia y la realidad presente.

1.2.3. El conflicto y la paz en la frontera

La frontera entre Ecuador y Perú ha sido objeto de permanentes disputas, que han dado lugar inclusive a enfrentamientos armados, como el de 1941 que se supera mediante el Protocolo de Río de Janeiro en 1942, el cual impone unos límites que, al ser rechazados por los gobiernos ecuatorianos, genera incidentes fronterizos y nuevos enfrentamientos armados en 1981 y 1995. Finalmente, en 1998 se firman acuerdos de paz y se da inicio a la demarcación fronteriza definitiva.

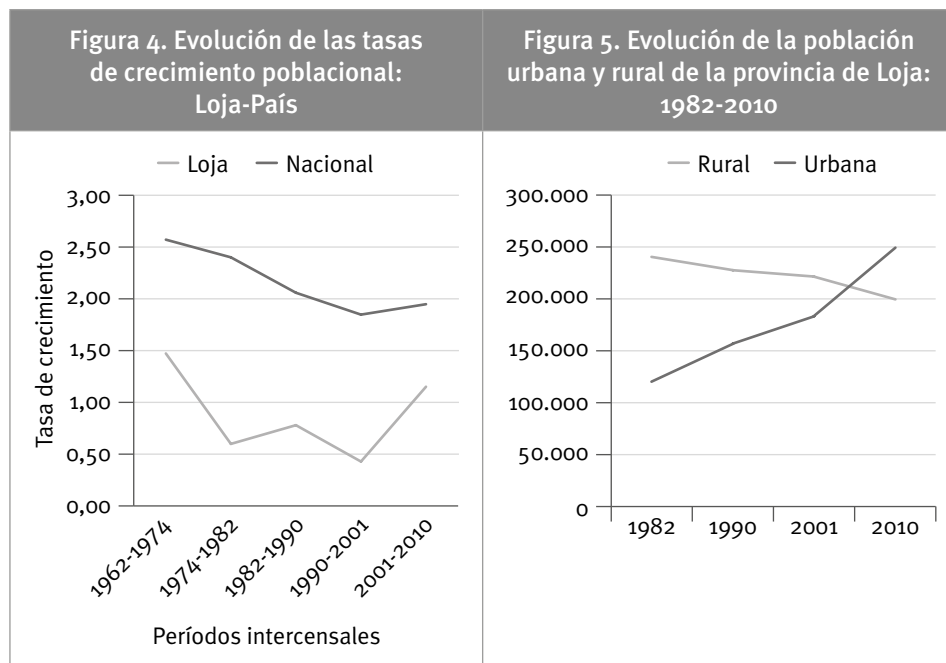
La ubicación fronteriza, ligada a la disputa limítrofe y las históricas relaciones con el norte del Perú, sumada a la dificultad del Estado para consolidar su presencia en todo el espacio nacional configuran el escenario de aislamiento respecto del resto del país.

1.3. Demografía

1.3.1. Dinámica demográfica

Tanto a nivel nacional como provincial, el período inter-censal 2001-2010 constituye un quiebre de la tendencia descendente de la tasa de crecimiento poblacional en los últimos cuarenta años. Cabe destacar que la tasa de crecimiento poblacional provincial del último período inter-censal 2001-2010 es de 1,15% anual, aún más baja que la nacional, sin embargo significativamente más alta que los tres períodos anteriores.

La población de la provincia de Loja, de acuerdo con el VII censo de población del año 2010, es de 446.809 habitantes. Es importante indicar que el comportamiento de la población urbana y rural es distinto, como se puede apreciar en las figuras a continuación.



Fuente: Censos nacionales de población 1982-2010; Elaboración: Equipo de investigación

Diferenciando el crecimiento poblacional por sexo, se observa en todos los periodos inter-censales siempre mayor proporción de población masculina en el área rural que en la urbana. Se suele considerar este indicador como característico de un territorio rural, que podría obedecer a la presencia de mujeres rurales en el ámbito urbano en búsqueda de oportunidades laborales o de estudio. En términos totales hay más población femenina que masculina.

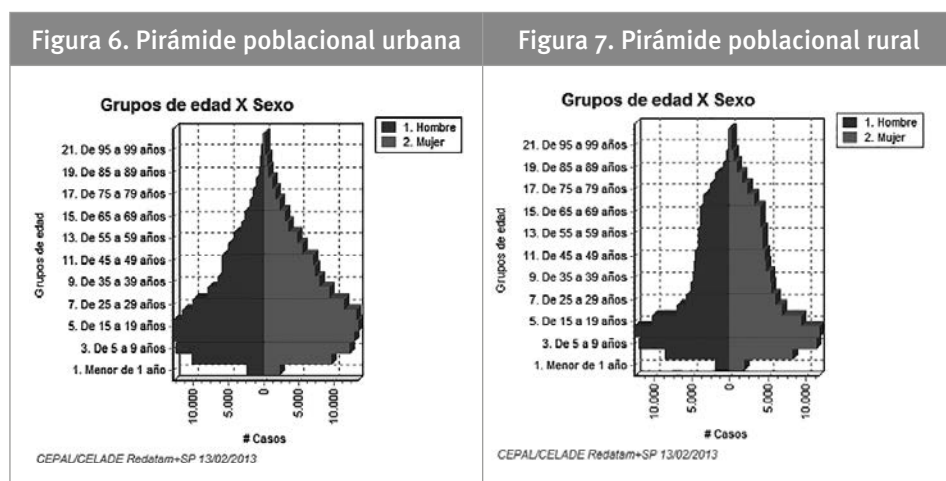
Tabla 1. Evolución de la población por sexo 1990-2010

	1990		2001		2010	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Urbana	38,64%	40,26%	43,87%	46,63%	54,37%	56,59%
Rural	61,36%	59,74%	56,13%	53,37%	45,63%	43,41%
% frente al total de la población en el periodo censal	49,48%	50,52%	48,81%	51,19%	49,18%	50,82%

Fuente: INEC, Censos 1990, 2001, 2010; Elaboración: Equipo de investigación

El censo del 2010 señaló que en la provincia de Loja disminuye la tasa global de fecundidad de 3,7 a 2,3 hijos por mujer en edad fértil.

Al observar la pirámide poblacional, se advierte a nivel urbano un amplio rango de población hasta los 29 años. A nivel rural este rango empieza a contraerse a partir de los 19 años, evidenciándose más en la población masculina, en tanto que a nivel urbano mantiene la forma de pirámide casi perfecta. La forma de la pirámide del área rural podría mostrar la pérdida de fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, un envejecimiento de la población.



Fuente: Censo de población y vivienda 2010

1.3.2. Emigración

Dos factores configuran el contexto del proceso migratorio en la provincia de Loja: la concentración de la tierra en las haciendas, que ha limitado su acceso a las familias campesinas; y la particular localización y configuración del espacio, que determinan un clima caracterizado por la presencia de un período seco prolongado que, sumado a la predominancia de la agricultura de temporal, permite una sola cosecha al año y por lo tanto genera un período en el que disminuye significativamente la demanda de mano de obra en las fincas campesinas.

La reforma agraria no sólo distribuye inequitativamente la tierra en términos de cantidad, sino y fundamentalmente en términos de su calidad. Se vende al campesinado tierras con fuertes pendientes y –salvo contadas excepciones– aquella que no dispone de riego. Esta situación, sumada a los altos precios que debieron pagar por la tierra, obliga al campesinado a una sobreutilización del

suelo que rápidamente se agota, deteriorándose la producción. A lo señalado debe agregarse la subdivisión de los predios por herencia, lo que vuelve insostenible la producción y crea el contexto para un sostenido abandono del campo.

Históricamente la provincia de Loja ha sido un territorio que ha expulsado su población. Desde fines de los años 40 hasta mediados de los 60, las actividades bananeras especialmente en la provincia de El Oro constituyen el principal factor atrayente de mano de obra y, por lo tanto, destino de los migrantes lojanos. En los años 70, el inicio de la explotación hidrocarburífera en la región amazónica atrae a los campesinos y trabajadores a la provincia de Napo; mientras que en la década de los 80, nuevamente la provincia de El Oro es la que atrae a la población, esta vez hacia las explotaciones camaroneras.

A partir de mediados de los años 90, el flujo migratorio nacional y de la provincia de Loja se dirige hacia el exterior, principalmente a Europa y España en particular. La crisis del sistema financiero ecuatoriano (1999-2000) provocó la salida masiva de ecuatorianos, a partir de lo cual el flujo migratorio disminuye hasta alcanzar un saldo negativo, como efecto de la crisis financiera internacional de 2008. Durante la primera década del presente siglo, en la provincia de Loja se encuentran cuatro de los diez cantones con mayor proporción de su población en condición de emigrantes.

Las familias lojanas han tenido históricamente en la migración temporal una estrategia para diversificar sus ingresos; quienes se quedan en sus lugares de origen son las mujeres, por tanto, su trabajo tiende a incrementarse pues deben asumir tareas adicionales. Es posible entonces que junto a la salida se configure un proceso de desarraigo de la gente.

“Son las mujeres quienes permiten que salga el hijo a trabajar, el esposo le dice vos verás, los hijos piden permiso a la mamá pero es porque el papá le ha autorizado y ella debe responder por el tema económico” (Entrevista).

La movilidad de las familias, motivada por el acceso a recursos productivos, configura además una estructura laboral compleja que evidencia mayor porcentaje de ocupación a nivel urbano que rural.

Se observa que entre los años 2001 y 2010, la proporción de migrantes hombres y mujeres se mantiene en 60 y 40% respectivamente, lo cual corrobora que son las mujeres quienes deben asumir el trabajo productivo, de cuidado y comunitario frente a la ausencia de los hombres.

1.3.3. Educación

El nivel de alfabetismo de la población de la provincia de Loja es ligeramente superior al promedio nacional que alcanza el 91,96%, mientras que en Loja es del 92,59%. Por sexo, este indicador es superior en hombres con 93,06%, siendo en mujeres el 92,15%. De las provincias de la Sierra, la provincia de Loja únicamente es superada por Pichincha.

Provincia	% Alfabetismo	Provincia	% Alfabetismo
Bolívar	86,56	Napo	91,44
Cotopaxi	86,66	Tungurahua	91,59
Chimborazo	87,01	Zamora Chinchipe	91,69
Cañar	87,98	Azuay	91,93
Esmeraldas	87,99	Santo Domingo	92,03
Imbabura	88,59	Carchi	92,32
Manabí	89,16	Loja	92,59
Morona Santiago	89,68	Santa Elena	93,05
Los Ríos	89,85	Guayas	93,87
Pastaza	90,47	El Oro	94,58
Sucumbíos	90,66	Pichincha	94,71
Orellana	90,67	Galápagos	97,10

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

A pesar de la diferencia entre sexos en el nivel de alfabetismo, cabe resaltar que en títulos de post-bachillerato la diferencia es ligeramente favorable a las mujeres.

Tiene título de post-bachillerato, superior o postgrado	Hombre	Mujer	Total
1. Que es reconocido por el CONESUP	13.098	16.599	29.697
2. Que no es reconocido por el CONESUP	2.056	2.380	4.436
3. No tiene	11.251	14.106	25.357
4. No sabe	4.960	6.338	11.298
Total	31.365	39.423	70.788

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

1.3.4. Ocupación y actividades productivas

a. Población en edad de trabajar

Se define como población en edad de trabajar (PET) a todas las personas mayores a una edad a partir de la cual se considera que están en capacidad de trabajar. El INEC usa como edad de referencia los 10 años para asegurar la comparabilidad entre las fuentes disponibles. La PET es una medida demográfica que refleja indirectamente la oferta de trabajo. Da cuenta del número de personas que tienen edad de trabajar. Incluye tanto a las personas activas cuanto a las consideradas oficialmente inactivas (por ejemplo, estudiantes, jubilados y pensionistas, quienes se dedican sólo a quehaceres domésticos, etc.). Se diferencia, por tanto, de la cantidad de gente dispuesta a trabajar o que está efectivamente trabajando, es decir, de la población económicamente activa o PEA (SIISE).

Qué hizo la semana pasada	Hombre	Mujer	Total
Trabajó al menos una hora	84.687	46.491	131.178
No trabajó pero sí tiene trabajo	2.224	1.310	3.534
Al menos una hora fabricó algún producto o brindó algún servicio	2.366	1.609	3.975
Al menos una hora ayudó en algún negocio o trabajo de un familiar	2.289	2.283	4.572
Al menos una hora realizó labores agrícolas o cuidó animales	19.401	6.440	25.841
Es Cesante (buscó trabajo habiendo trabajado antes y está disponible para trabajar)	1.233	685	1.918
No trabajó	61.747	124.247	185.994
Total	173.947	183.065	357.012

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

Cabe tener presente la definición de trabajo en la boleta utilizada por el INEC en el último censo nacional: “es la actividad, tarea, labor u oficio que realizan las personas con la finalidad de producir bienes y servicios por un ingreso o sueldo o para el autoconsumo del hogar. De las actividades para el autoconsumo, quedan explícitamente excluidos el trabajo doméstico realizado por amas de casa en su propio hogar, tales como la cocción de alimentos para los miembros del hogar, arreglo, lavado, planchado de ropa, limpieza de la casa, etc., así como también las actividades de asistencia, voluntariado, etc.” (INEC, Censo nacional de

población y vivienda 2010). Es decir, explícitamente se excluye todo el ámbito de la economía del cuidado, a pesar de lo establecido en el artículo 333 de la Constitución de la República, que reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano.

Se observa el sub-registro al desconocer el trabajo del cuidado que las mujeres hacen, por ello “No trabajan” es en donde se ubica el mayor número de casos, situación que desconoce lo que las mujeres realizan en el hogar. Se demuestra la necesidad de ir revirtiendo la invisibilización del trabajo de las mujeres, dado que el comportamiento es el de mantener la división sexual del trabajo¹¹, que se refiere a que las mujeres se encargan del cuidado de la familia y la realización de las tareas domésticas o trabajo reproductivo no remunerado, mientras los hombres se desempeñan como “proveedores” de la familia a través de su vínculo con el trabajo “productivo” o remunerado. La división sexual del trabajo es un rasgo fundamental de la desigualdad de género, dado que la retribución material y simbólica de las distintas actividades –productivas/reproductivas, remuneradas/no remuneradas– deja a las mujeres en situación de subordinación y dependencia económica con respecto a los hombres.

Siguiendo la definición del INEC, quienes “no trabajaron” se encuentran en los siguientes tipos de actividades:

Tabla 5. Si no ha trabajado			
Si no ha trabajado	Hombre	Mujer	Total
Buscó trabajo por primera vez y está disponible para trabajar	2.946	2.459	5.405
Es rentista	155	165	320
Es jubilado o pensionista	2.324	1.298	3.622
Es estudiante	41.447	44.044	85.491
Realiza quehaceres del hogar	3.257	67.525	70.782
Le impide su discapacidad	5.808	4.878	10.686
Otro	5.810	3.878	9.688
Total	61.747	124.247	185.994

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de trabajo

En adelante, las variables rama de actividad, grupo o categoría de ocupación estarán sesgadas por la definición de trabajo citada párrafos arriba y que desconoce todo el tiempo y esfuerzo dedicado a las actividades de cuidado

dentro del hogar, subestimando también el trabajo que hacen las mujeres, pues se mantiene, y más a nivel rural, la idea de que el trabajo productivo realizado por ellas es de ayuda.

b. Población por ramas de actividad económica

Es necesario considerar para este ítem la relación entre ramas de actividad y forma de organización de los hogares. En el caso de la provincia de Loja la jefatura femenina es del 30,35%, superando la media nacional que es del 28,69%, indicador importante para que se consideren políticas públicas para este grupo de la población, pues en esta asunción de identidad subyace una fuerte carga laboral de trabajo. Es además oportuno recordar que el comportamiento de las mujeres ecuatorianas es, en general, no reconocer la jefatura del hogar y atribuirlo a un varón, aunque sea ausente o inferior en edad y responsabilidad: hijo, nieto, yerno¹².

Al comparar los resultados del censo 2001 versus 2010, el dato más relevante es la disminución de la PEA agrícola del 44 al 30%, que se corresponde con la variación de la población urbana y rural. La disminución de la PEA agrícola se traduce en un incremento en el comercio, la construcción y servicios. Al parecer en Loja no hubo mayor afectación al aplicar la unificación salarial¹³, que impulsó el pago a las personas que realizan el trabajo en quehaceres domésticos, pues el cambio en el periodo censal es apenas de 0,13 puntos (ver Tabla 6).

El desglose de dichas actividades por sexo (ver Tabla 7) muestra actividades típicamente masculinas y femeninas, pero que además deja entrever una subvaloración o sub-registro de los datos, pues persiste el peso cultural en las valoraciones de las propias mujeres a su trabajo diario y evidencia el rol de los hombres en sus localidades. Magdalena Mayorga (2005)¹⁴ lo explica: “*Jefatura simbólica* es entendida como percepción respecto del ejercicio de la jefatura de la Unidad Productiva Agropecuaria, UPA. Esta definición, en contextos como Ecuador, tiene una carga ideológica de género, con un sesgo androcéntrico tan fuerte que la tendencia es reconocer en esta jefatura principalmente a los hombres, inclusive en circunstancia en que permanece físicamente ausente de la UPRA (unidad productiva y reproductiva agropecuaria), y con una jerarquización de quien ejerce el rol familiar del padre, principalmente. Esta percepción manifiesta no solamente una asignación simbólica de esta jefatura, sino también una aceptación de parte de los otros/as, independientemente de si hay conformidad o malestar al respecto, bajo el sentimiento de la existencia de una determinación que exige ‘obediencia’. Cuando el hombre migra, el ejercicio de la jefatura se desplaza/delega hacia otra persona del núcleo familiar, que puede ser también una mujer como es el caso de su madre, existe entonces la tendencia a

que, por esta ‘delegación’, la madre asuma también un ejercicio androcéntrico en relación con el resto de miembros, incluidas otras mujeres [...]. *Jefatura de hecho* es entendida como el ejercicio práctico y cotidiano de la dirección de la UPA. Por la carga ideológica androcéntrica que la acompaña, también contiene un sesgo de género, al menos en los casos estudiados. Esta jefatura es menos valorada socialmente que la jefatura simbólica, lo que conduce a la invisibilización del desempeño de este papel y de quienes lo ejercen, especialmente si se trata de una mujer, a quien además le ubica en una posición desventajosa dentro de la familia y en el contexto comunitario simbólicamente hablando”.

Tabla 6. Rama de actividad 2001-2010		
Categorías	2001	2010
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	43,94%	30,16%
Explotación de minas y canteras	0,21%	0,39%
Industrias manufactureras	5,02%	5,83%
Suministros de electricidad, gas y agua	0,29%	0,25%
Construcción	6,54%	7,56%
Comercio al por mayor y al por menor	10,76%	13,61%
Hoteles y restaurantes	1,17%	2,77%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,98%	4,19%
Intermediación financiera	0,38%	0,88%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1,22%	0,07%
Administración pública y defensa	5,71%	6,33%
Enseñanza	6,90%	7,58%
Actividades de servicios sociales y de salud	1,83%	2,33%
Otras actividades comunitarias sociales y personales de tipo servicios	2,83%	1,60%
Hogares privados con servicio doméstico	2,45%	2,32%
Otras actividades	0,13%	4,07%
No declarado	6,30%	6,98%
Trabajador nuevo	0,33%	3,06%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

En este caso, se observa claramente cómo en la provincia de Loja la rama agricultura, ganadería es asumida por los hombres antes que las mujeres, en tanto que el comercio al por mayor y menor y la enseñanza son tareas de mujeres.

Rama de actividad (Primer nivel)	Hombre	Mujer
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	38,00%	14,93%
Explotación de minas y canteras	0,55%	0,10%
Industrias manufactureras	6,34%	4,88%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,32%	0,13%
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	0,24%	0,09%
Construcción	11,28%	0,58%
Comercio al por mayor y menor	9,88%	20,61%
Transporte y almacenamiento	6,07%	0,66%
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	1,37%	5,39%
Información y comunicación	0,68%	1,10%
Actividades financieras y de seguros	0,55%	1,49%
Actividades inmobiliarias	0,06%	0,10%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,49%	1,44%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1,17%	1,04%
Administración pública y defensa	7,10%	4,88%
Enseñanza	4,50%	13,37%
Actividades de la atención de la salud humana	1,09%	4,66%
Artes, entretenimiento y recreación	0,41%	0,38%
Otras actividades de servicios	1,08%	2,57%
Actividades de los hogares como empleadores	0,16%	6,38%
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,05%	0,08%
No declarado	4,77%	11,12%
Trabajador nuevo	2,56%	4,01%
Total	115.425	61.490
	65,24%	34,76%

Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

Se observa que el tipo de actividad mantiene el esquema de división sexual del trabajo, pero además es particular en algunas actividades para el área urbana y rural. La valoración del trabajo es diferente para hombres y mujeres. Los hombres urbanos y rurales expresan mayoritariamente haber trabajado al menos una hora, las mujeres rurales mucho menos.

La actividad está en relación con la edad, por ello en las dos áreas la actividad “estudiante” es constante para hombres y mujeres, pero es exclusiva de las mujeres la actividad “quehaceres domésticos” en ambas áreas.

Tabla 8. Tipo de actividad por área: urbana y rural, año 2010				
Tipo de actividad	Urbana y por sexo		Rural y por sexo	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Trabajó al menos 1 hora	49,01%	30,99%	35,42%	11,44%
No trabajó pero sí tiene trabajo	1,32%	0,85%	0,94%	0,40%
Al menos 1 hora en servicios o fabricación de productos	1,47%	1,02%	0,87%	0,47%
Al menos 1 hora en negocio familiar	1,30%	1,47%	1,00%	0,65%
Al menos 1 hora realizó labores agrícolas	1,85%	0,83%	19,31%	6,18%
Cesante	0,71%	0,45%	0,52%	0,17%
Busca trabajo por primera vez	1,99%	1,79%	0,89%	0,41%
Rentista	0,10%	0,11%	0,05%	0,04%
Jubilado	1,76%	0,99%	0,47%	0,16%
Estudiante	34,50%	33,90%	30,50%	30,20%
Quehaceres domésticos	1,35%	23,82%	2,09%	44,52%
Discapacitado	1,96%	1,73%	4,32%	3,39%
Otra actividad	2,69%	2,06%	3,58%	1,97%

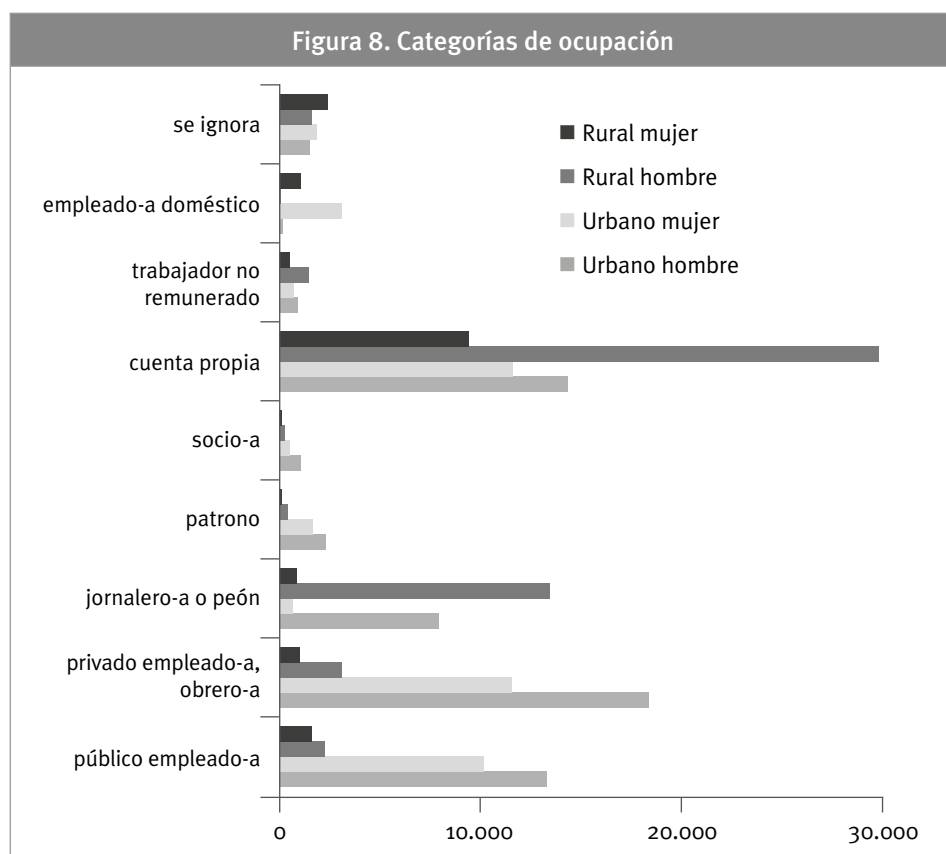
Fuente: INEC, Censos 2010; Elaboración: Equipo de investigación

c. Población por categorías de ocupación

Al igual que en las ramas de actividad, por categorías de ocupación se pueden distinguir diferencias importante por sexos lo que, además de ratificar la organización sexual del trabajo, se explica básicamente por la diferencia numérica en el establecimiento de la población económicamente activa (PEA).

Se desprende de la información las limitadas oportunidades que existen en el área rural para encontrar ocupaciones remuneradas; por ello el mayor porcentaje de población (hombres y mujeres) obtiene sus ingresos desde la categoría “Por cuenta propia”. En el área urbana, las categorías que perciben remuneración son: empleados/as públicos, privados y jornaleros/as. En estas categorías se ubica el mayor porcentaje de población: es de suponer, entonces, que la población rural sale de sus localidades bajo ese imaginario.

La categoría empleado/a doméstico/a es mayormente señalada por las mujeres del área urbana.



Fuente: INEC, Censo 2010; Elaboración: Equipo de investigación

La carga global de trabajo y las formas de relación laboral

Se reconoce que desde la Constitución ecuatoriana existe la valoración del trabajo productivo y reproductivo, así como se garantiza el acceso al empleo.

En la práctica, como se ha observado en la información anterior, la brecha entre hombres y mujeres es alta considerando la PEA o la PET, a lo que se añaden los comportamientos patriarcales que sienten cuestionada su autoridad cuando las mujeres tienen autonomía económica producto de la generación de ingresos fruto de un trabajo remunerado.

La “carga global del trabajo”, que mide en tiempo el trabajo extra-doméstico remunerado y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado –que a su vez contempla: trabajo doméstico, trabajo comunitario y trabajo para autoconsumo–, según la información de las Encuestas del Uso del Tiempo del 2007 a nivel nacional, evidencia las brechas entre los géneros: las mujeres trabajan en promedio 16 horas semanales más que los hombres (13 horas en áreas urbanas y 22 horas en áreas rurales).

En la provincia de Loja se observa una situación que supera en los niveles provincial y urbano las referencias nacionales:

Tabla 9. Carga global del trabajo por sexo y área, 2007									
	Provincial			Área Urbana			Área Rural		
Provincia	Hombre	Mujer	Diferencia	Hombre	Mujer	Diferencia	Hombre	Mujer	Diferencia
Loja	62:02	82:05	20:03	59:47	80:56	21:09	64:08	82:58	18:50

Fuente: Agenda de igualdad, no discriminación y buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja, 2011

La participación laboral, definida como número de personas de 10 años y más económicamente activas, expresado como porcentaje de población total en un determinado año (SIISE, 2010), establece también comportamientos u oportunidades diferentes para hombres y mujeres. La tasa de participación laboral a nivel nacional es del 34,5% para las mujeres y del 65,5% para los hombres. Para la provincia de Loja, se encuentra en esos rangos: 65% para hombres y 34% para mujeres.

Tabla 10. Personal ocupado, remunerado y no remunerado									
	Personal ocupado			Remunerado			No remunerado		
Provincia	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Loja	32.173	28.784	60.957	22.175	15.133	37.288	9.998	13.671	23.669

Fuente: Agenda de igualdad, no discriminación y buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja, 2011

La relación entre trabajo remunerado y no remunerado evidencia que más hombres son remunerados que mujeres.

Según el Informe elaborado por la Comisión de Transición¹⁵ para el año 2012 “las brechas que se identifican en este campo, indican que en Ecuador, en iguales condiciones que los hombres y en sectores de concentración de la fuerza de trabajo femenina, las mujeres perciben en promedio remuneraciones inferiores a los hombres entre el 13% y el 24%, de acuerdo a los modelos de cálculo que se apliquen. En el trabajo informal las mujeres reciben un 20% menos pero en el área de servicios domésticos, un 42% menos que los hombres”. Es decir, el aporte de las mujeres en la economía significa, por un lado, mantenimiento de roles y, por otro lado, mantenimiento de brechas en contra de ellas.

1.4. Estructura agraria, desigualdad y distribución de la riqueza

1.4.1. La apropiación selectiva del espacio lojano por la hacienda

El sistema de hacienda constituye un poder hegemónico en la provincia de Loja, sin embargo, la distribución de las haciendas en el espacio provincial no es homogénea. La zona oriental es la que concentra la mayor cantidad de haciendas. En 1977 –trece años después de iniciado el proceso de reforma agraria– el 72% de las haciendas intervenidas por el IERAC estaban asentadas en los cantones Loja, Espíndola y Calvas, mientras que en la parte occidental (cantones Celica y Zapotillo) existían apenas el 8% de las haciendas¹⁶. En esta desigual distribución espacial, confluyen una serie de factores que tienen que ver con una mayor densidad demográfica desde épocas tempranas de la colonia¹⁷, lo que implica una mayor disponibilidad de mano de obra que valoriza la tierra; además de la cercanía a la ciudad de Loja, que es el punto de articulación del comercio entre Cuenca y Piura. La ubicación en la zona central y oriental de la provincia se corresponde también con la presencia de condiciones climáticas más favorables para la agricultura¹⁸.

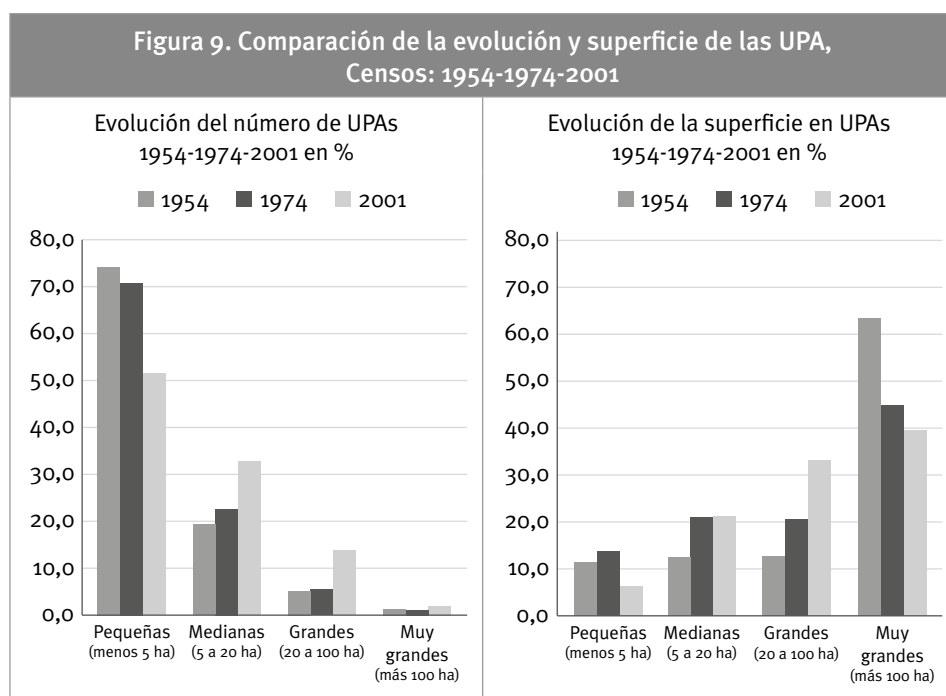
La misma lógica que concentra las haciendas en la parte centro-oriental de la provincia genera zonas de predominio de las comunidades libres, que se transformarán en comunas a partir de la Ley de Comunas vigente desde 1937. Se trata de los espacios menos valorizados en la época, por la calidad de los suelos, la falta de agua y el aislamiento.

1.4.2. La reforma agraria y la inequidad en la distribución de la tierra

El censo de 1954 muestra una muy fuerte concentración de la tierra en la provincia de Loja. Antes de la reforma agraria 290 unidades de producción, que representaban menos del 1% del total de UPA, acaparaban el 60% de la superficie agropecuaria. Durante el período 1964-1991, el IERAC distribuyó 209

mil hectáreas entre 15 mil campesinos, lo que equivale a un promedio cercano a 14 has, sin embargo, en el año 1991 aún quedaban en poder del IERAC 13 haciendas controlando cerca de 40 mil has. Además, 11 latifundios con una superficie aproximada de 70 mil has nunca pasaron a manos del IERAC (Pietri-Levy, 1993).

El proceso de reforma agraria distribuyó la tierra de manera inequitativa, tanto en cantidad como en calidad, lo que generó unidades de producción que no alcanzaban a reproducirse, mucho menos luego de la subdivisión por herencias. La mayoría de los grandes latifundios fueron fraccionados, sin embargo, se consolidaron medianas y grandes propiedades. El índice de Gini para la distribución de la tierra evoluciona de 0,82 en 1954 a 0,76 en 1974 y a 0,73 en 2001.



Fuente: INEC, Censos agropecuarios nacionales 1954-1974-2001

En la provincia de Loja, la idea de provocar el acceso a la tierra por parte de quienes la trabajaban acentuó la figura de poseedor de activos de los hombres. Si bien no se logra determinar cuantitativamente esta información, desde los comentarios de hombres y mujeres está presente que quienes eran reconocidos, salían a hacer los trámites y buscaban otros recursos como el crédito para la compra de las tierras fueron los hombres; en tanto que para las mujeres se percibe la sensación de no tener que cumplir tareas de cuidado y atención en la casa de quien era considerado el patrón.

Pero el acceso a la tierra no significó acceder a tierras que asegurasen alternativas a la precarización del trabajo. Al contrario, la inequidad en el acceso a la tierra dejó como consecuencia la coexistencia de un sistema de producción diversificado para el autoconsumo y excedentes para la venta, y, por tanto, el mantenimiento de relaciones familiares para lograr su producción; mientras, por otro lado, se mantenía el sistema ganadero con uso extensivo de tierra. Esta configuración del acceso a la tierra es coherente con la aparición de relaciones asalariadas de trabajo, procesos migratorios internos y luego internacionales, que no logran ser revertidos hasta la actualidad.

a. El espacio de la más alta concentración de haciendas

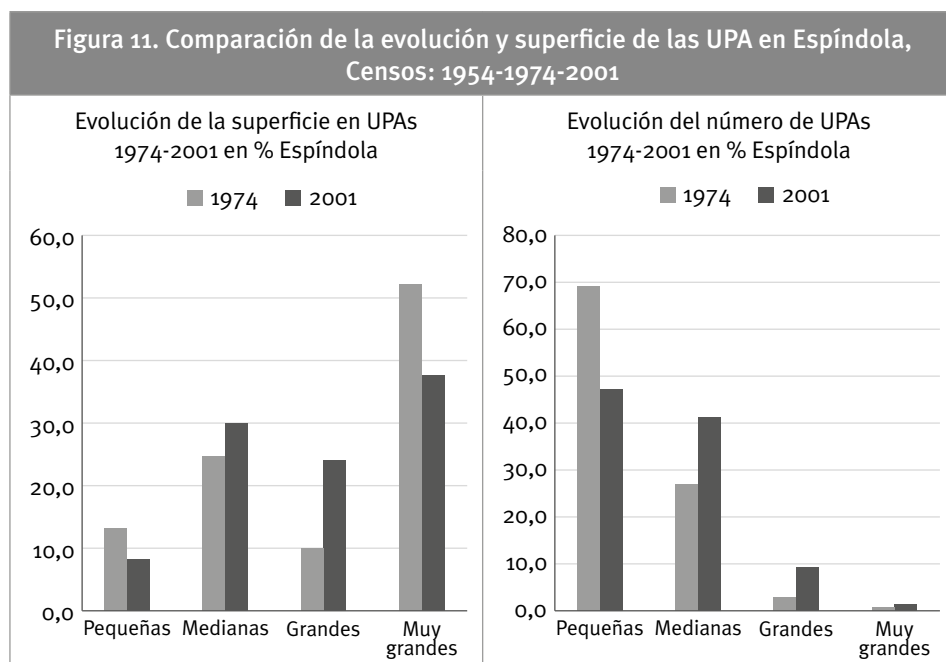
El cantón Espíndola es la zona de mayor concentración de haciendas de toda la provincia de Loja, lo que genera una alta conflictividad hacia fines de los años 60, que forzaron la intervención del IERAC para la redistribución de la tierra. Doce haciendas del cantón Espíndola concentran el 25% de la superficie intervenida en el proceso de reforma agraria en toda la provincia de Loja. Las haciendas Tuburo y La Elvira, en lo que ahora es la parte baja del cantón Quilanga, representan el 10% de la superficie intervenida por el IERAC. Al mismo tiempo, es una zona con una presencia importante de comunas, como se muestra en el gráfico a continuación.



Fuente: Pastre y Waroquiers, 2003

La movilización campesina obliga a la redistribución del 98% de la superficie contenida en las haciendas del cantón Espíndola, beneficiando a 2.271 familias con un promedio de 10,9 has, ligeramente inferior al promedio provincial. Es de destacar además que la hacienda El Ingenio, ubicada en el valle, por lo que cuenta con los mejores suelos y acceso a agua de riego, nunca fue intervenida por el IERAC.

La reforma agraria redistribuye la tierra sin lograr niveles significativos de equidad.

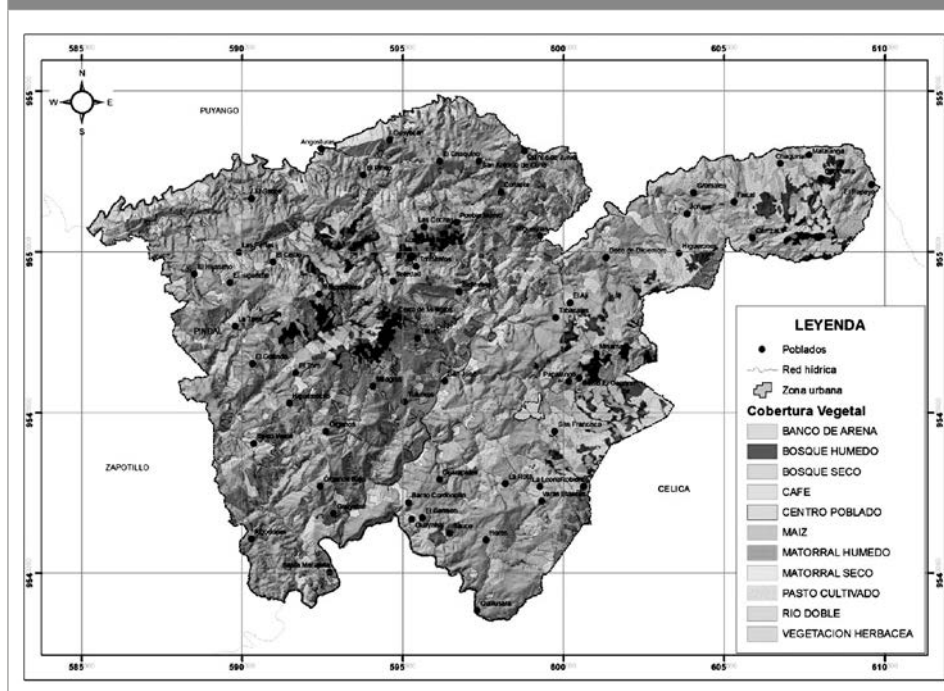


Fuente: INEC, Censos agropecuarios nacionales 1954-1974-2001

b. Una zona de predominancia de las comunas

El cantón Pindal, al occidente de la provincia de Loja, se encuentra en una zona de predominio de comunas y propiedades individuales. La mayor parte del territorio al occidente del río Alamor fue parte de la comuna Milagros, mientras que la parte nor-oriental perteneció a la comuna Honor y Trabajo, de la cual se desprendió un grupo que constituyeron la comuna Tabacales. La ubicación de las mejores tierras para la agricultura, según el mapa de uso potencial del suelo, coincide con las zonas de predominio de propiedades individuales.

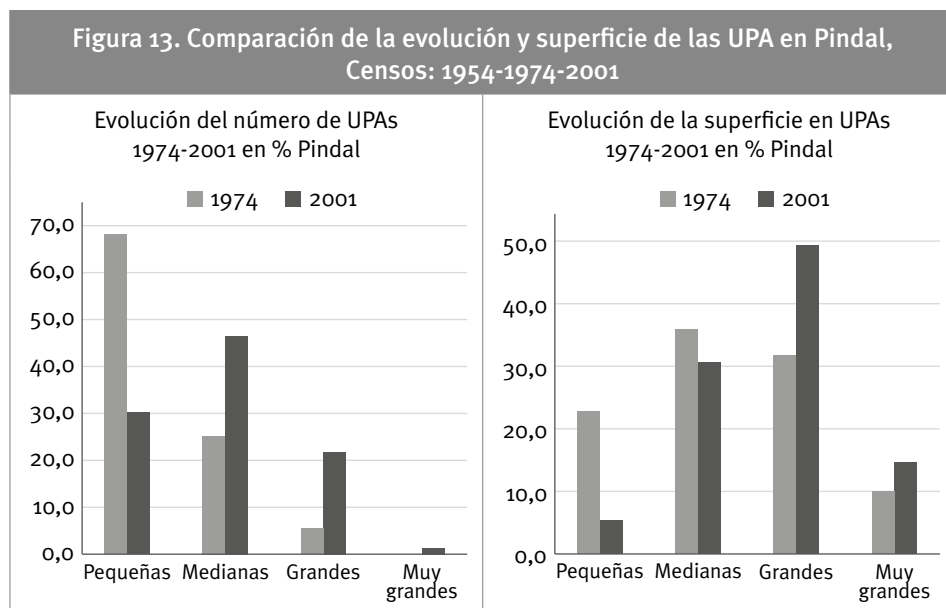
Figura 12. Cobertura vegetal del cantón Pindal



Fuente: PDOT del cantón Pindal, 2015

Hacia 1974, la presencia de las comunas genera una distribución, si bien inequitativa, menos desigual que el promedio de la provincia.

Sin embargo en esta zona también se genera un proceso de reconcentración de la tierra, favorecido por la emigración de las familias que al salir venden sus propiedades, pero también por el proceso de acumulación que logran los medianos propietarios tanto con la ganadería como con el comercio usurero. Así, en el período 1974-2001 las unidades de producción menores a cinco has disminuyen a aproximadamente la mitad, pasando del 68 al 30% en número y del 23 al 5% en cuanto a la superficie que controlan, lo que da cuenta de la pérdida de importancia de este tipo de unidades de producción, como se ve en la Figura 13.



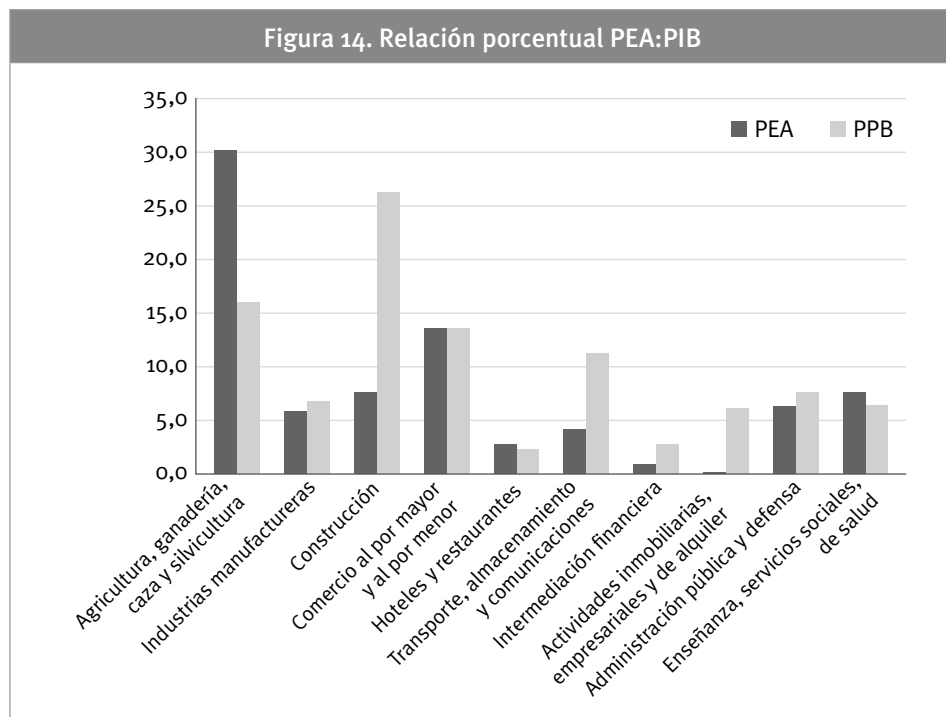
Fuente: INEC, Censos agropecuarios nacionales 1954-1974-2001

c. Similitudes y contrastes

A pesar de que el origen es diferente, la evolución de la distribución de la tierra tiene elementos comunes. En la zona de haciendas, quienes inicialmente accedieron a predios más grandes desarrollan procesos de acumulación y acrecientan sus propiedades por la apropiación de los espacios de campo abierto y la compra de los predios pequeños a quienes se ven obligados a emigrar. Algo parecido ocurre en las comunas, en donde hay una apropiación de las tierras comunales por parte de quienes tienen recursos suficientes para cercar y defender esas tierras (Martínez, 2001).

1.4.3. Estructura económica

Aun con los límites antes señalados, la distribución de la población económicamente activa por ramas de actividad permite una aproximación a la importancia de las actividades económicas según la población en ellas involucrada. Cuando se cruza la PEA con el producto interno bruto¹⁹, el resultado para la provincia de Loja muestra fuertes contrastes. Mientras el sector agrícola, involucrando al 40% de la PEA, captura el 15% del PIB, el sector de la construcción, con poco más del 5% de la PEA, se apropia del 25% del PIB; la diferencia es mayor si se considera que en este último sector la gran mayoría de la población está formada por obreros de la construcción.



Fuentes: INEC 2010, BCE; Elaboración: Equipo de investigación

Otro aspecto que llama la atención es la dinámica de las diferentes actividades económicas, pues mientras aquellas que se encuentran en el sector primario, e incluso en el secundario, tienen una dinámica más bien modesta, las actividades del sector terciario crecen a ritmos importantes; sin embargo, lo que realmente resalta es el crecimiento desmesurado del sector financiero.

Por otra parte, el Servicio de Rentas Internas define a los grupos económicos de la siguiente manera: “Para fines tributarios, se entenderá como grupo económico al conjunto de partes, conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente más del 50% de la participación accionaria en otras sociedades”. En este marco, en la provincia de Loja el SRI identifica un solo grupo económico GODOY RUIZ – ILE, conformado por cero sociedades extranjeras y 11 nacionales, de las cuales 4 son contribuyentes especiales; además, en el grupo participan 18 personas naturales.

1.4.4. Desarrollo Humano

a. Índice de desarrollo humano

Para la medición del desarrollo humano, el PNUD propone el “índice de desarrollo humano” (IDH) medido a partir de su *Informe sobre desarrollo humano* de 1990 (PNUD, 1990). Este indicador pretende evaluar los siguientes aspectos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos o logros educativos y nivel de vida de la población. La longevidad se mide a través de la esperanza de vida al nacer; los conocimientos, mediante la combinación de la tasa de alfabetización de adultos y las tasas de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y, finalmente, el nivel de vida, mediante el PIB per cápita.

En el caso ecuatoriano se construyeron dos IDH que se distinguen entre sí en razón de que el segundo se corrige por el coeficiente de desigualdad de Gini. Debido a la no existencia de cifras sobre el ingreso per cápita provincial en las fuentes utilizadas para este análisis, se realizó una estimación econométrica del consumo per cápita provincial, mediante un modelo parametrizado en la encuesta de condiciones de vida de 1999 (ECV) y proyectado a la ENDEMAIN²⁰ de 1999. La ECV recoge variables que permiten calcular el consumo de los hogares, pero su nivel de representación estadística corresponde a las regiones naturales y a las áreas urbana y rural. En cambio, la ENDEMAIN no recoge variables de ingreso o consumo, pero su representación estadística es provincial. Ambas encuestas comparten variables socioeconómicas similares que permiten realizar la estimación econométrica indicada.

Para 1999, el IDH nacional es del 0,693, mientras que el corregido por la desigualdad del consumo es 0,627. A nivel nacional, la provincia de Loja con un valor de 0,667 ocupa el séptimo lugar, y el octavo con 0,607 como valor corregido por la desigualdad en el consumo.

En un estudio realizado por la Universidad Técnica Particular de Loja para el año 2001, las variaciones entre los cantones son poco significativas, fluctuando entre 0,689 en el cantón Loja y 0,596 en Espíndola.

A nivel global, los países se dividen en cuatro grandes categorías de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo. En informes anteriores a 2010, la inclusión en cada una de estas categorías estaba basada en puntos de corte de valores del IDH; sin embargo, desde el informe de 2010, la clasificación está basada en cuartiles, de modo que cada grupo debería comprender un cuarto de 187 países pero, al no ser una división exacta, el grupo con IDH bajo tiene un país menos que los demás.

Según el Informe 2013 el Ecuador se encuentra en el segundo grupo, es decir, entre los países con IDH alto; con un valor de 0,724 ocupa el puesto 89 entre 187 países. A pesar de haberse incrementado el índice en 0,004 con relación al informe 2011, en el período 2011-2013 el país ha bajado seis puestos en el índice.

Por otro lado, el enfoque de desarrollo humano reconoce también la influencia del crecimiento económico en el desarrollo humano, pero advierte que ésta no es automática. El crecimiento económico puede ser más o menos equitativo. El resultado distributivo del crecimiento dependerá fuertemente de los arreglos institucionales existentes y de la política pública.

*b. Pobreza y desigualdad*²¹

La pobreza se refiere a las privaciones de la(s) persona(s) u hogar(es) en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular las necesidades materiales. Algunos enfoques, además de observar los resultados materiales de la pobreza, se refieren también a la ausencia de ciertas capacidades individuales y colectivas (SIISE, 2010).

En el Ecuador el tema de la pobreza debe entenderse en el marco del proceso de ajuste estructural luego de la crisis de la deuda externa en 1982, la drástica concentración del ingreso como producto de dicho ajuste (el coeficiente de Gini de los ingresos urbanos –según SIISE 2003– ascendió de 0,46 en 1988 a 0,50 en 1998 y 0,62 en 2001), la quiebra de los grandes bancos privados y la crisis que llevó a aproximadamente un millón de ecuatorianos fuera del país; así como la lenta recuperación de la economía que no logra superar la inequidad en la distribución del ingreso. En la actualidad y a pesar del crecimiento económico, que alcanza el 14% para todo el período, la pobreza declina solamente en un 5,7%. La baja correspondencia entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se debe al pronunciado aumento de la desigualdad social (Larrea, C. *et al.*, 2008).

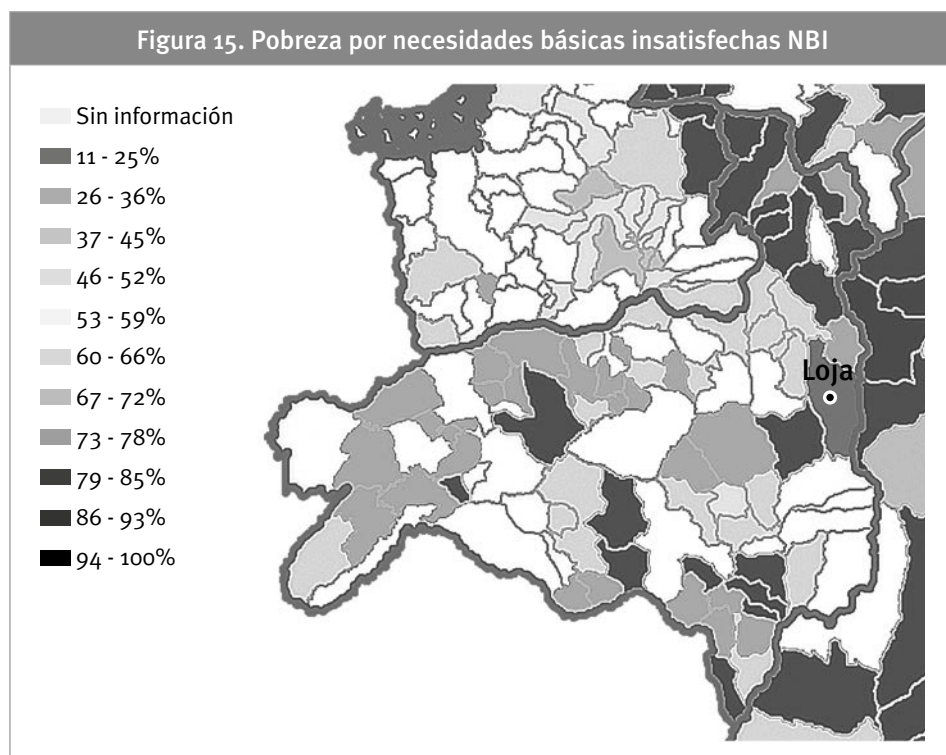
c. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas

La medición de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) constituye el método directo de los indicadores sociales: define a un hogar como pobre cuando adolece de carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Aunque este método es conceptualmente más adecuado que la medición de pobreza por consumo, su uso en la práctica se ve limitado por las dificultades y costos de medición que implica, y porque las privaciones crónicas cambian lentamente a lo largo del tiempo.

Se calculan los indicadores necesarios para establecer la existencia de las condiciones mencionadas en los hogares, es decir: déficit de servicio eléctrico,

déficit de agua potable, déficit de alcantarillado, hacinamiento, analfabetismo, insuficiente escolaridad, insuficiente matrícula escolar, deficiente atención de salud y baja participación laboral. Cualquier hogar que tenga una o más de esas deficiencias se considera un hogar (y a sus miembros) con necesidades básicas insatisfechas (SIISE, 2010).

De acuerdo al citado estudio de Larrea, el 75% de las parroquias de la provincia de Loja mejoran sus niveles de pobreza, involucrando al 84% de la población.



Fuente: UASB: "Incidencia de la pobreza por parroquias 2001-2006"

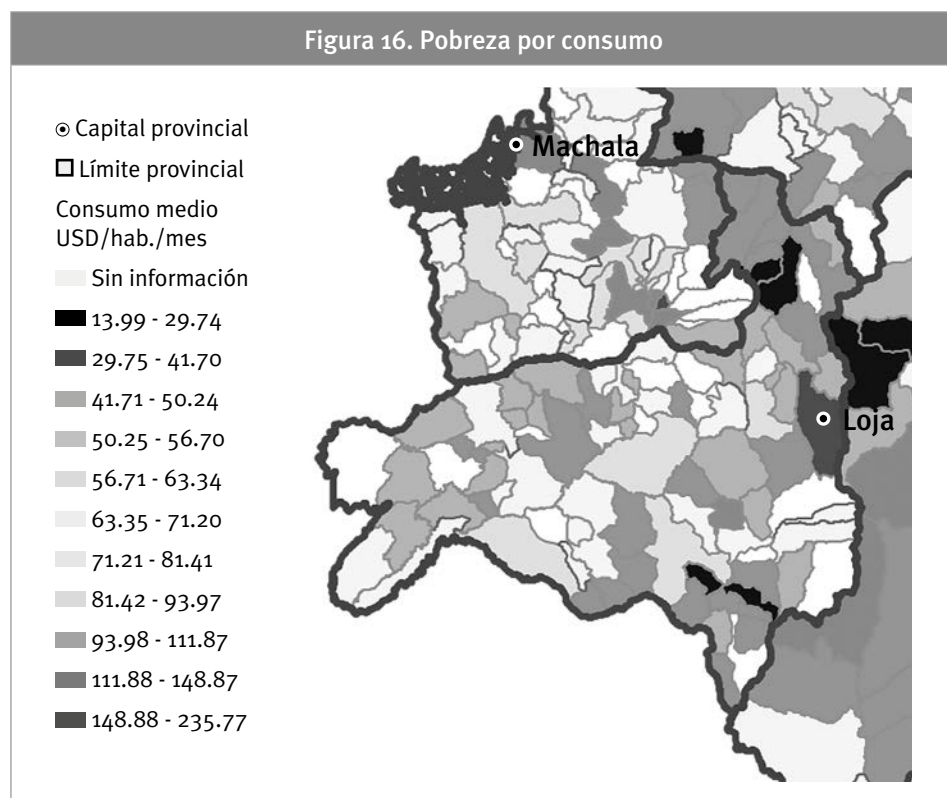
d. Pobreza por consumo

El método indirecto (o método del ingreso o consumo) mide el nivel de vida a partir de los ingresos o consumo de las personas u hogares. Parte de la estimación de una línea de pobreza, definida como el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido, educación y salud). Se trata del método más usado por su fácil aplicación en las encuestas periódicas de hogares y por su sensibilidad a los cambios de corto plazo en las condiciones de vida de la población. Pero es una medida cruda

ya que el ingreso (o consumo), si bien refleja la capacidad para satisfacer las necesidades materiales, no refleja necesariamente el nivel de vida alcanzado en el tiempo, ni aquellas necesidades que no dependen directa e inmediatamente del dinero (sino, por ejemplo, de los servicios públicos).

En el estudio *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006* (Larrea, C. et al., 2008), para determinar la línea de pobreza basada en el consumo familiar por habitante se parte de la determinación de una canasta básica de alimentos con un contenido calórico de 2.140 kilocalorías diarias por persona.

Los porcentajes de población en condición de pobreza por consumo siguen la misma tendencia de aquellos de pobreza por NBI, solamente varían en cuanto al porcentaje de la población involucrada (60%), mientras que en cuanto a las parroquias incluidas, equivale únicamente al 20%; lo que muestra que se trata de las parroquias urbanas.

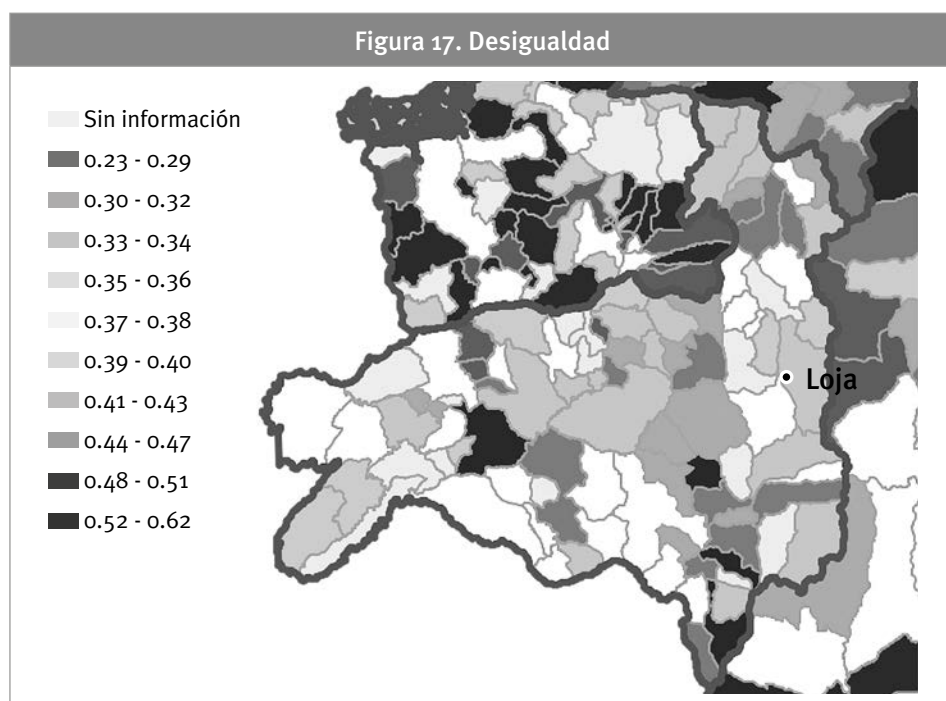


Fuente: UASB: “Consumo medio mensual por habitante según parroquias 2001-2006”

e. Desigualdad: coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini del ingreso es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1, y corresponde a cero en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente de Gini se obtiene a partir de la curva de Lorenz, dividiendo el área comprendida entre esa curva y la recta de equidistribución por el área total bajo la recta mencionada.

La distribución personal del ingreso mide cómo se reparte el ingreso de un territorio entre las distintas personas (perceptoras de ingresos). La desigualdad en la distribución de un recurso cualquiera (ingreso, tierra, capital, riqueza...) implica que diferentes individuos (u hogares, grupos sociales...) tienen diferentes cantidades de ese recurso. El coeficiente de Gini es una valoración cuantitativa del grado de desigualdad relativa en el acceso a un recurso y es útil para analizar la evolución de la desigualdad en el tiempo o el grado relativo de desigualdad entre regiones o grupos sociales. Es una medida de desigualdad relativa debido a que aumentos o disminuciones de igual proporción en los ingresos de todos los perceptores no cambia el coeficiente de Gini.



Fuente: UASB: “Coeficiente GINI de la desigualdad en el consumo familiar per cápita según parroquias 2001-2006”

Para el caso de la provincia de Loja, mejora la equidad únicamente en el 30% de las parroquias y, lo que es más importante, involucrando únicamente al 16% de la población. Las parroquias que tienen los más bajos niveles de pobreza, tienen también los más altos niveles de desigualdad y viceversa, es decir, aquellas parroquias con mayores niveles de pobreza (tanto por NBI, como por consumo), tienen menores niveles de desigualdad. Tal como lo hace notar Larrea para el conjunto del país, el modelo de desarrollo, y más concretamente el de crecimiento de la economía, es un modelo concentrador, de tal suerte que cuando crece la economía, la riqueza se concentra cada vez en grupos más pequeños, lo que incrementa la desigualdad.

Lo señalado es relevante y hace notar la necesidad de la intervención del Estado para corregir los efectos del mercado. En un estudio realizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, con la participación de la Universidad Nacional de Loja (Ospina *et al.*, 2011)²², en la zona maicera de la provincia de Loja se evidencia que a partir de la incorporación de un agresivo paquete agroquímico se produjo en un primer momento una triplicación de los rendimientos por hectárea, pasando de 40 a 100 y 120 quintales por hectárea; sin embargo, los beneficios de dicho incremento en la productividad fueron captados por el sistema financiero, los distribuidores locales de agroquímicos, los propietarios de la tierra que incrementaron el valor del arriendo de la misma, además de los comerciantes intermediarios del grano. Como contraste, los campesinos ahora, y a diferencia de épocas anteriores, tienen deudas que no avanzan a pagar a las instituciones de crédito, se ha producido un incremento de la frontera agrícola y el uso indiscriminado de agroquímicos ha exacerbado los problemas ambientales.

El referido estudio ejemplifica muy bien el modelo de crecimiento de la economía que concentra la riqueza, expandiendo la pobreza. La base de ello es un modelo agrícola basado en insumos sobre los cuales el campesinado no tiene ningún control.

2. Políticas públicas

La dicotomía público-privado ha llevado a identificar lo público como responsabilidad exclusiva del Estado (y del gobierno), mientras lo privado ha sido reducido al ámbito doméstico. Desde esta perspectiva, la esfera de lo público llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa. Sin embargo, lo público también es entendido como aquello de interés general de la sociedad y el Estado; además, en la sociedad existen importantes asuntos públicos que se entrecruzan y pueden integrar los intereses individuales; por lo que lo público va más allá de lo estatal, incluyendo el espacio público como escenario de participación social y, en este sentido, aporte a la construcción de ciudadanía. Desde esta reflexión, entonces ¿qué entendemos por política pública?

En una versión sesgada a lo institucional, se define la política pública como la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos; dicha decisión vincula a todos los ciudadanos de la jurisdicción y se expresa en forma de leyes, principalmente. Sin embargo, lo político está mediado por relaciones de poder, por lo que el diseño de políticas se realiza en un escenario en el que se expresan intereses, y las decisiones obedecerán a la correlación de fuerzas en coyunturas específicas. En esta perspectiva, el carácter del Estado y el régimen político son dos factores importantes que condicionan y determinan las políticas públicas; por lo que en muchas ocasiones su formulación y orientación terminan imponiendo intereses corporativos o de grupo en detrimento de los intereses públicos, conforme con el modelo de desarrollo que prevalezca en un período determinado.

Fraser²³ propone que con la emergencia de la democracia masiva del Estado de bienestar, la sociedad y el Estado se entremezclan; así mismo señala los límites de la democracia en las sociedades de capitalismo tardío, haciendo replanteamientos al concepto de “la esfera pública” propuesto por Habermas. La autora reconoce la fuerza de los enmarcados discursivos para asociar por ejemplo los aparatos del Estado con la esfera pública y así la constitución de formas democráticas y participativas. Explica además las consecuencias políticas prácticas sobre las mujeres, especialmente producto de confusiones sobre el significado de la esfera pública –desde los feminismos contemporáneos–, al referirse a que todo lo que está fuera de la esfera doméstica o familiar le corresponde la denominación de esfera pública; en este caso explica que tal confusión lleva a analizar tres cosas diferentes: Estado, economía oficial de trabajo remunerado y escenarios de discurso público. El riesgo de esta confusión conceptual es que “se oculta la pregunta de si la sujeción de cuestiones de género a la lógica del mercado o la gestión del Estado realmente promueve la liberación de las mujeres” (Fraser, 2009). La autora invita a seguir repensando la concepción de la esfera pública y recoge los cuestionamientos a “cuatro premisas que son centrales a la concepción

burguesa y masculina de la esfera pública, tal como Habermas la describe”. A continuación abordamos estas cuatro premisas, con una visión crítica desde la realidad del territorio de Loja.

Que los interlocutores en una esfera pública pongan a un lado sus diferencias de estatus para deliberar como si fuesen iguales. En nuestro territorio, con una evidente y fortalecida diferenciación social como se ha descrito en líneas anteriores, esta realidad no ha impedido que se establezcan ejercicios de participación, sin embargo, los sentidos de democracia y las oportunidades para quienes tienen más recursos o para las mujeres no se dan en iguales condiciones frente a quienes ejercen otros niveles de poder o provienen de otros estratos sociales. La lucha por ubicar sus discursos ejercita a hombres y mujeres en los espacios de participación y decisiones públicas, pero permite también que expresen sus propuestas con su propia voz.

Que la proliferación de una multiplicidad de públicos competidores es necesariamente un alejamiento de, y no un acercamiento a, una mayor democracia y que una esfera pública única o comprensiva siempre será preferible a un conjunto de públicos múltiples. Las experiencias analizadas en esta investigación demuestran la necesidad de generar aprendizajes para la deliberación considerando los múltiples actores involucrados en las arenas públicas, esa deliberación en muchos casos deja ventajas a favor de los grupos dominantes, pero permite además que se constituyan públicos “subalternos”, que es en donde se acogerían los planteamientos de los subordinados. Parece útil este concepto para poder, desde estos espacios, ubicar en el escenario público los temas de la economía social y solidaria, relacionada a su vez con los otros espacios públicos, el de campesinos y campesinas, el de las mujeres, las demandas de las sociedades urbanas, solo por citar algunos.

Que el discurso en las esferas públicas debe restringirse siempre a la deliberación del bien común y que la presencia de intereses y cuestiones privadas es siempre indeseable. Lo planteado supone abordar qué es de incumbencia pública y qué es privada. Como lo cita Fraser, estas designaciones no son simples, sino clasificaciones culturales y señalizaciones retóricas. Así, lo público entra en una órbita que puede ser contrapuesta con la noción de lo privado; en esa retórica se cae en la deslegitimización de algunos intereses, puntos de vista, temas, para valorizar otros. En este sentido, la transformación del mundo del trabajo que va en relación con el mundo económico y social puede significar para las mujeres y sus vidas desconocimientos o no reconocimientos a sus trabajos. Es fácil que muchas demandas de las mujeres puedan ser consideradas como inherentes a temas familiares, privados, domésticos, cuando lo cierto es que también responden al funcionamiento del sistema y son, por tanto, demandas con carácter

político. Estos intereses no se logran con enunciados administrativos o técnicos que prolongan el mantenimiento de relaciones de subordinación o dominación, por tanto es necesario lograr la inclusión de los temas privados en los momentos discursivos públicos.

Que el funcionamiento de una esfera pública democrática requiere una clara separación entre la sociedad civil y el Estado. En los actuales momentos, en donde se apunta a contar con un Estado fuerte, esa dicotomía no vislumbra posibilidades de diálogos ni logro de acuerdos. La apuesta es superar la posición de públicos que se ubiquen únicamente como informantes, para alcanzar la de tomadores de decisiones; este tránsito demanda contar con capacidades para evidenciar necesidades o intereses, reconocer la diversidad de públicos y moldear un tipo de instituciones públicas para que asuman tareas concretas.

En el campo de las políticas públicas predomina la noción descriptiva de las mismas, por lo que se las define como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999: 27).

En todo caso, la evaluación de políticas públicas debe estar orientada a su eficacia e impacto, es decir al cumplimiento de metas y efectos programados, pero también a establecer el nivel de deliberación promovido en el conjunto de la sociedad o, al menos, en el sector directamente involucrado (Tobón, 2007).

2.1. Reforma agraria

En el territorio de la provincia de Loja, el aislamiento y las particularidades de su evolución histórica configuraron una oligarquía terrateniente que logró controlar todas las esferas del poder local (Fauroux, 1983). El poder terrateniente se basa en el control monopólico de la tierra: cerca del 60% de la superficie bajo UPA se concentró en 120 latifundios que representan el 0,3% de las unidades de producción agropecuaria, según el censo agropecuario de 1954 (ver Tabla 11).

A pesar de que la primera Ley de Reforma Agraria fue expedida en 1964, en la provincia de Loja el proceso de reforma agraria es implementado a partir del levantamiento del campesinado, acosado por el hambre provocada por una devastadora sequía que azotó la provincia en 1968. Frente a la pérdida de sus cosechas, los campesinos solicitaron a los hacendados que les permitieran cultivar pequeños espacios bajo riego en las denominadas invernadas, dedicadas al

cultivo de pastos para la ganadería. La respuesta unánime de los hacendados fue que no permitirían que sus animales dejaran de comer, tan solo por darles gusto a los campesinos. Frente a ello, los campesinos tomaron las haciendas y obligaron a la intervención del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC, institución que compró las haciendas a los terratenientes para venderlas al campesinado.

Tabla 11. Número y superficie de haciendas por cantones

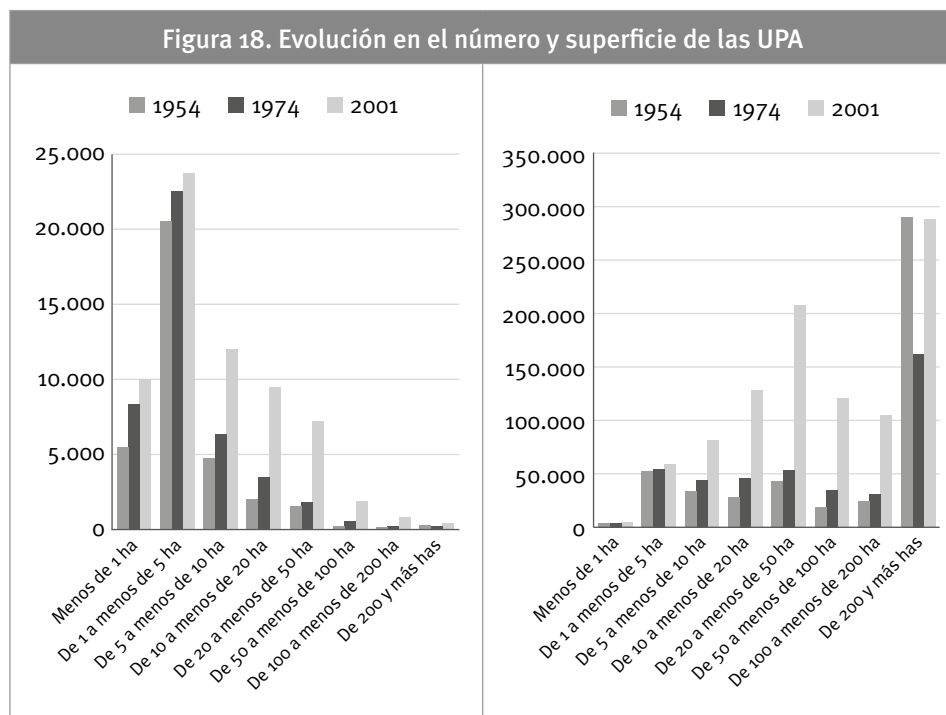
Cantón	Nº de haciendas	Superficie Has
Loja	10	22.282,2
Saraguro	15	82.546,5
Calvas	10	20.971,0
Macará	20	51.284,0
Espíndola	4	8.265,2
Celica	7	42.140,2
Paltas	14	13.920,8
Puyango	6	7.000,0
TOTAL	86	248.409,8

Fuente: Censo nacional agropecuario, 1954

Únicamente en aquellas haciendas en las que los campesinos se organizaron para exigir (por la fuerza, es decir, tomando posesión de la hacienda mediante el enfrentamiento con la policía y en algunos casos incluso con el ejército) la aplicación de la ley de reforma agraria se constituyeron cooperativas, y el acceso a la tierra fue equitativo entre los arrimados. Además lograron acceder al conjunto de la hacienda, es decir, incluyendo las áreas planas y por lo general con acceso al agua de riego. En la mayoría de las haciendas, los hacendados vendieron al IERAC solamente las áreas denominadas “de temporal”, que eran laderas sin riego, reservándose para sí mismos las áreas planas y bajo riego; en estos casos, además, la venta fue en forma individual y cada arrimado adquirió aquello que, según sus recursos, consideraba que podría alcanzar a pagar, lo que generó diferencias significativas en cuanto al acceso y, como se señaló, únicamente se lograron terrenos de mala calidad.

Aunque los cambios en la estructura de tenencia de la tierra fueron pocos, las relaciones económicas y sociales cambiaron significativamente. Se modifica sustancialmente el uso del suelo: las grandes propiedades, al no disponer de mano de obra, optan por especializar sus unidades de producción hacia la

ganadería, cambiando de cultivos a pastos; las pequeñas propiedades, por su parte, convierten lo que fueron espacios de pastoreo y bosque secundario en espacios para cultivos de ciclo corto a temporal.



Fuente: INEC, Censos agropecuarios 1954, 1974, 2001

Además de los pequeños propietarios, se constituyen medianas propiedades. “El desarrollo de relaciones mercantiles en el sector rural, al haber sido liberados los campesinos del sistema de hacienda, permite que se consolide un nuevo sector de comerciantes en las diferentes cabeceras cantonales; los campesinos demandan insumos para la producción, además de crédito y también productos de primera necesidad. Estos comerciantes, que inicialmente son campesinos acomodados, rápidamente desarrollan mecanismos para captar los excedentes del trabajo campesino, como por ejemplo la compra anticipada de las cosechas y el crédito usurero, sea en insumos o en dinero. Se constituyen de esta manera nuevas élites locales, cuyos procesos de acumulación no dinamizan la economía, por el carácter parasitario de sus actividades; sin embargo de lo cual ejercen un fuerte control social del campesinado” (Gálvez, 2000).

A partir de la experiencia organizativa en torno a la lucha por la tierra se constituyeron organizaciones campesinas, algunas de las cuales subsisten hasta

la actualidad, como la Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas y Populares de Espíndola (UCOCPPE), filial de la FUPOCPS; la organización Francisco Cumbicus en el cantón Calvas; y las organizaciones campesinas de Centro Loja. Es necesario destacar el carácter de estas organizaciones, pues asumen la representación sociopolítica de las y los campesinos, marcando una orientación e intencionalidad política en sus acciones, inclusive aquellas del ámbito económico.

2.2. Desarrollo rural

2.2.1. Las primeras intervenciones en la perspectiva del desarrollo rural

Hacia inicios de los años 80, coinciden dos intervenciones institucionales en la provincia de Loja. De un lado, la Universidad Nacional de Loja, con el apoyo del Instituto Francés de Estudios Andinos – IFEA, crea el Centro Andino de Tecnología Rural – CATER, con el propósito de validar tecnologías adecuadas a las condiciones de las y los campesinos pequeños productores del área andina, bajo el enfoque de tecnologías apropiadas, en buena medida inspirados en la propuesta del economista alemán E. F. Schumacher en su obra *Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara*. Por otra parte, el Banco Central del Ecuador, a través del Fondo de Desarrollo Rural Marginal – FODERUMA, inicia un programa de crédito y asistencia técnica subsidiada.

Las dos iniciativas coinciden en un sector de la cuenca del río Catamayo, comprendido entre los cantones Calvas, Gonzanamá y Paltas, sector al que denominan Centro Loja y que reúne varias características: aislamiento por la ausencia de vías de comunicación; altos niveles de pobreza; deterioro creciente de la cubierta vegetal y el suelo; pero quizá la característica más relevante de la zona es su historia de lucha por la tierra y, a partir de ello, la constitución de organizaciones campesinas en algo más de cuarenta comunidades o barrios.

FODERUMA entregó créditos productivos, agrícolas y pecuarios, para educación y comercialización. Luego de vencer la resistencia del campesinado a endeudarse, en un primer momento el programa funcionó auspiciosamente, sin embargo, hacia el cierre del programa, desde ámbitos políticos se propuso la condonación de la deuda y el programa terminó en un franco enfrentamiento entre el campesinado y el Banco Central.

El CATER, por su parte, desarrolló programas de mejoramiento de la fertilidad de los suelos, riego, mecanización agrícola, post-cosecha y conservación de granos, silvopasturas y mejoramiento de la ganadería, pequeñas industrias y artesanías. En todos ellos se ejecutaron investigaciones en fincas campesinas, sin embargo, eso no fue suficiente para que se produjera el proceso de transferencia de las

tecnologías desarrolladas. Luego de casi veinte años de presencia en Centro Loja, el CATER se retiró de la zona sin realizar una evaluación del impacto de su trabajo. Quizá el logro más importante haya sido la formación de dirigentes y la mayor limitación la falta de difusión de sus resultados entre el campesinado.

Apremiados por la necesidad de generar excedentes para pagar la deuda al IERAC por la compra de la tierra y dar educación a sus hijos, los campesinos de Centro Loja sobre-explotan la tierra, lo que genera procesos de disminución de la cubierta vegetal, degradación del suelo y reducción de las cosechas²⁴. Ni la intervención de FODERUMA ni la del CATER tienen propuestas para revertir estos procesos, por lo que la zona se constituye en una de las más altas tasas de emigración; para mostrar la severidad del proceso y los cambios demográficos, casi a manera de anécdota, se refiere el caso de la comunidad Naranjillo de la parroquia Changaimina, cantón Gonzanamá: quince años atrás, y por iniciativa de los dirigentes, se estableció una guardería infantil que ahora está cerrada porque no hay un mínimo número de niños que justifiquen la existencia de dicha guardería; la comunidad ahora discute la posibilidad de utilizar la infraestructura en un centro de cuidado de ancianos.

2.2.2. Desarrollo rural integral

El desarrollo rural integral es una de las estrategias para combatir la pobreza. En pleno auge del neoliberalismo, la pobreza es considerada una deuda social y atribuida a la deficiencia en la dotación de servicios básicos y de apoyo a la producción agropecuaria, por lo que la identificación de las áreas de intervención se hace en función del nivel relativo de pobreza.

El Ministerio de Bienestar Social ejecutó el Programa Nacional de Desarrollo Rural – PRONADER, con financiamiento del Banco Mundial. Los objetivos del programa incluían elevar los ingresos del campesinado para mejorar sus condiciones de vida, incrementar la producción de alimentos y fortalecer la democracia en el campo a través de la participación de organizaciones campesinas.

En Loja, la Subsecretaría de Desarrollo Rural del MBS, entre 1981 y 1985 ejecutó el proyecto de Desarrollo Rural Integrado – DRI Sur de Loja, con financiamiento del FIDA, en cuatro áreas: 1) Pindal, que incluyó parte de los cantones Celica y Zapotillo; 2) Catacocha, incluyendo parte de los cantones Paltas y Gonzanamá; 3) Sozoranga, incorporando a los cantones Sozoranga, Macará y Calvas; y 4) Cariamanga, con parte de los cantones Calvas, Gonzanamá, Quilanga y Espíndola.

Los componentes del proyecto incluyeron crédito agropecuario (operado por las sucursales y agencias del BNF); organización y capacitación campesina,

extensión y desarrollo agropecuario, operados por la Unidad Ejecutora (MBS/SDR y PREDESUR); y titulación de tierras (operado por el IERAC).

Tras una primera fase de validación de tecnologías en parcelas campesinas, a través del componente extensión y desarrollo agropecuario se promovieron micro-proyectos dirigidos a las organizaciones campesinas, comunas, grupos de mujeres y mixtos de interés, con el desarrollo de iniciativas productivas agrícolas, pecuarias, de animales menores y de transformación.

Otro componente del proyecto fue desarrollo forestal (operado en convenio con PREDESUR), que promovió la reforestación con especies exóticas de pino y eucalipto, principalmente. El proyecto también trabajó construcción y mejoramiento de caminos vecinales, construcción de locales escolares, material didáctico y una fase inicial de capacitación a profesorado; construcción de puestos de salud y equipamiento básico a las unidades operativas.

De acuerdo con la evaluación realizada por el FIDA²⁵ el proyecto fue poco menos que un fracaso, pues su ejecución se vio afectada por dificultades de orden institucional, al haberse generado conflictos entre los ministerios de bienestar social (MBS) y de agricultura y ganadería, además de limitaciones desde el diseño del proyecto, ya que la propuesta del proyecto careció de un diagnóstico adecuado del área, que permitiera mirar tanto los problemas de los grupos campesinos como las tendencias en la dinámica social y productiva, pues se basó en información secundaria y no se consultó siquiera al campesinado sobre la propuesta. La inconsistencia en el diseño también dificultó el seguimiento y evaluación. La gestión del proyecto se vio limitada por dificultades de coordinación entre la dirección del proyecto en Loja y la burocracia de la sede del MBS en Quito, a lo que se sumó la inestabilidad de los equipos técnicos y hasta su falta de formación y experiencia técnica.

Entre los logros del proyecto se destaca la formación de promotores campesinos, como un mecanismo de acercamiento entre los técnicos y la población beneficiaria, y la constitución de un fondo para el financiamiento de micro-proyectos; sin embargo, la misma evaluación advierte sobre el contenido paternalista en que pueden derivar estas donaciones.

En cuanto al componente de transferencia de tecnologías, se advierten problemas de compatibilidad entre la propuesta y las condiciones socioeconómicas de la población meta. Respecto del crédito se señala un posible sobredimensionamiento, dadas las condiciones de alto riesgo de la agricultura en las condiciones agroecológicas y de variabilidad climática de las áreas del proyecto, por lo que minimizar el riesgo de pérdidas de los cultivos puede ser más importante que maximizar los rendimientos.

Desde la implementación de los proyectos se motivó la organización y participación de las familias.

Hacia la finalización del proyecto, y a través de un convenio entre la Universidad Nacional de Loja y el MBS, se ejecutó la primera promoción de la maestría en desarrollo rural, que convocó a profesionales de todo el país. En el marco de esta maestría se formuló un nuevo proyecto, esta vez para la zona indígena de Saraguro.

El proyecto DRI Saraguro – Yacuambi tiene como área de influencia el cantón Saraguro y la parroquia San Lucas de la provincia de Loja, además del cantón Yacuambi de la provincia de Zamora Chinchipe, área de asentamiento de indígenas saraguros, con una población de 5.400 familias. El proyecto se propuso incrementar los ingresos de los indígenas saraguros, además de promover un uso y manejo adecuado de los recursos naturales. Para lograr el incremento de los ingresos se apuesta a la incorporación de un paquete tecnológico convencional, tanto en la agricultura como en la ganadería, así como la dotación de agua de riego; además de la promoción de actividades productivas no agrícolas, a través de fondos de crédito según la experiencia anterior y dirigidos especialmente a iniciativas de mujeres.

Desde la gestión del proyecto se reconoce la existencia de organizaciones de segundo grado y se las convoca a participar en un comité asesor; sin embargo, para la ejecución el proyecto coordina directamente con las organizaciones de base y sus cabildos, deslegitimando a las organizaciones de segundo grado, lo que origina conflictos entre las organizaciones y obliga a la reformulación del proyecto.

En la nueva etapa se crean Fondos Comunitarios, para que las organizaciones de segundo grado ejecuten iniciativas productivas, de manejo de recursos naturales y fortalecimiento institucional y organizativo. La unidad ejecutora del proyecto recepta los proyectos, los analiza, solicita ajustes y finalmente los aprueba y entrega los recursos.

Se manejan fondos reembolsables para iniciativas productivas, y no reembolsables para fortalecimiento organizacional y capacitación. Los fondos reembolsables los manejó el FEPP. Después de la recuperación fueron devueltos a las organizaciones ejecutoras, lo que dio lugar a la formación de cajas de ahorro y crédito e incluso a una cooperativa.

A pesar de los esfuerzos de los proyectos de desarrollo rural integral, muy pocos cambios se observan en sus áreas de intervención. El campesinado, al igual que

sus ancestros, sigue haciendo agricultura de roza y quema. El maíz, fréjol, maní y café constituyen los principales cultivos; si las variedades han cambiado es en función de la demanda y quienes las han introducido son los comerciantes intermediarios. Casi como únicas evidencias físicas de las intervenciones de los proyectos DRI, se pueden observar infraestructura y equipos abandonados. En el mejor de los casos algunas iniciativas lograron activarse durante la presencia del proyecto; en otros, nunca llegaron a funcionar.

2.3. Modernización y descentralización del Estado

La profundización de la crisis económica, social y política llevó a proponer la modernización del Estado. En este marco, en 1997 se dicta la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, cuyo objeto es “impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública” (Art. 1). En el Art. 4 establece las finalidades, entre otras “b) Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad [...] d) Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias”.

El Capítulo II se refiere a las transferencias y el fortalecimiento del régimen seccional autónomo. En lo que atañe a los consejos provinciales establece: “d) Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia” (Art. 10). La ley crea el comité permanente de desarrollo provincial, así en el Capítulo III, Art. 21, establece “Créase en cada provincia un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, de conformación representativa del régimen seccional autónomo y del dependiente, así como de los sectores campesino, productivo y académico”. Las funciones del comité se enfocan hacia la coordinación entre los gobiernos seccionales y dependencias del Estado para la prestación de servicios públicos descentralizados; así como la orientación del desarrollo provincial a través de los lineamientos generales a seguir por parte de las entidades respectivas (Art. 23 lit. a y b).

A través del Capítulo V, referido a la participación social, se crean las Juntas Parroquiales Rurales (Art. 36). En el Art. 44 se establece que los municipios y consejos provinciales procurarán contratar con las organizaciones sociales la realización de proyectos y obras de desarrollo comunitario susceptibles de ser ejecutadas por dichas organizaciones en sus respectivas circunscripciones; mientras que en el Art. 45 se dispone la conformación –en los municipios– de una Unidad de Desarrollo de la Comunidad encargada, entre otras funciones, de

“promocionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicio” (Art. 45 lit. c).

Un año más tarde se aprueba una nueva constitución política de la república, que ratifica lo establecido en la ley de descentralización en cuanto al carácter descentralizado del Estado y el fortalecimiento de la participación ciudadana. A través del numeral segundo del Art. 244 se dispone la formulación descentralizada y participativa de planes y programas, obligatorios para el sector público y referenciales para el privado.

El modelo de descentralización implementado da cuenta de la obligatoriedad del gobierno central de transferir las competencias que los gobiernos seccionales soliciten y demuestren que tienen capacidad de ejecutar. Se trata de un modelo que hace muy lento el proceso de transferencia, por lo que los consejos provinciales optan por proponer la transferencia de competencias a través de convenios marco, como en el caso de las competencias en agricultura, a lo que se acogen, en el caso de la provincia de Loja, el Consejo Provincial de Loja y el municipio de Saraguro.

Otro tema en el que se hacen esfuerzos por asumir localmente la gestión de competencias es el sector ambiente, que es solicitado por el Consejo Provincial y la mayoría de municipios de la provincia; sin embargo, únicamente el primero logra concretar al menos la competencia normativa y se constituye en autoridad ambiental provincial. También se hacen esfuerzos por asumir competencias, particularmente la municipalidad del cantón Loja, en los sectores educación, salud, turismo, tránsito y transporte terrestre²⁶.

En cuanto a los procesos de planificación implementados por los gobiernos seccionales, la sistematización de dichos planes llevada a cabo por la Universidad Nacional de Loja (Poma, Salcedo y Guerrero, 2007) resume sus principales limitaciones en el orden metodológico:

- Una desvinculación entre la planificación del desarrollo y el territorio en cuestión, pues ni la información recopilada en los diagnósticos ni las propuestas tienen vínculos suficientes con el espacio, ni con los actores que lo ocupan.
- La información recopilada para los diagnósticos muestra únicamente la situación presente de una forma estática, lo que no se justifica pues existe información secundaria suficiente para un análisis de carácter histórico (incluso ya procesada en bases de datos como el SIISE e INFOPLAN).
- Los diagnósticos no logran identificar con precisión la diversidad de intereses –por la diferenciación social existente– como paso previo a plantearse

verdaderos procesos de concertación social. En este sentido, los planes no logran dar cuenta de los actores en la perspectiva del desarrollo local, sus intereses y sus formas de relacionamiento.

- Tampoco dan cuenta de las características del sistema político, basado en el clientelismo²⁷ y el corto plazo; sistema que atraviesa la gestión de la mayoría de instituciones no solamente públicas, sino también privadas.
- No se logra dar cuenta de las determinaciones de las políticas nacionales y su incapacidad para enfrentar la crisis económica y social nacional²⁸.
- No existen referencias sobre la vulnerabilidad de las economías locales (debido entre otras causas a la escala) frente a la dinámica de acumulación global.
- Desde una perspectiva sectorialista no se alcanza a aprehender la realidad como un todo, ni a vislumbrar la complejidad de las interrelaciones, por lo que, tanto en el diagnóstico como en las propuestas, predominan listados de problemas y soluciones que intentan –desde la exhaustividad– superar la carencia de un enfoque integrador. No se logra así dar cuenta de los procesos y mecanismos que reproducen situaciones consideradas problemáticas.

Bajo las consideraciones señaladas, lo participativo de la metodología utilizada alcanza apenas para identificar la percepción de la población sobre sus problemas y alternativas de solución. Dicha percepción es importante únicamente en cuanto informa sobre el nivel de conciencia de la población; sin embargo, no puede ser confundida con el conocimiento de la realidad. Lo señalado no niega la existencia y validez del saber local, únicamente da cuenta de algunos de sus límites.

Y es que los procesos de construcción de los planes de desarrollo, más que obedecer a la iniciativa de los gobiernos locales o de la población local, se impulsan por la cooperación internacional y las ONG locales. Se producen, sin embargo, cambios en la institucionalidad de los municipios, creándose unidades encargadas de temas ambientales y productivos, lo que genera encuentros con las iniciativas que las y los campesinos en forma paralela venían construyendo a través de sus organizaciones.

2.4. PROLOCAL-PRODER-IEPS

El Programa de Desarrollo Local Sostenible – PROLOCAL constituye la continuidad de las actividades de mitigación de la pobreza implementadas por el Ministerio de Bienestar Social, entendiendo la pobreza como la expresión de necesidades básicas insatisfechas y dificultad de acceso a activos, a lo que se agrega la

existencia de pocas oportunidades de empleo no agrícola. Este programa se propone apoyar los esfuerzos de descentralización y gobernabilidad a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales, el fortalecimiento de proveedores de servicios y de sistemas financieros rurales, la planificación participativa y el apoyo a los gobiernos locales. El proyecto utilizó una metodología de focalización geográfica, basada en indicadores de pobreza, e incluyó a 120 de las parroquias más pobres del Ecuador agrupadas en 6 microrregiones, una de ellas la Zona Oriental de Loja.

En la perspectiva de superar el asistencialismo que habría generado “comunidades dependientes”, el programa se propone transformarlas en “grupos proactivos” capaces de enfrentar autónomamente sus problemas de desarrollo, lo cual se conseguirá a través de las contrapartes que aportan los beneficiarios. Sin embargo, exigir contrapartes en efectivo margina a los productores más pobres, cuyas lógicas de trabajo en el límite de la sobrevivencia les impiden participar en las dinámicas de los proyectos, mucho más cuando éstos requieren endeudamiento.

En todo caso, PROLOCAL busca generar una demanda de servicios de apoyo a la producción: crédito, asistencia técnica e infraestructura. En esta perspectiva se inscriben los apoyos a varias cajas de ahorro y crédito, algunas de las cuales evolucionaron a cooperativas. Se trata de orientar las economías campesinas teniendo como referente las demandas del mercado, no sólo de materias primas, sino también de productos procesados; y no sólo los mercados locales, sino también internacionales. Para ello se apuesta al mejoramiento tecnológico y al conocimiento, como pre-requisito para llegar a la innovación.

En la provincia de Loja y en el ámbito productivo agropecuario la mayoría de las iniciativas que se implementan tienen el enfoque agroecológico. Tanto por el enfoque como por la dimensión de los emprendimientos, los mercados preferidos son los locales.

Un aspecto relevante es el fortalecimiento organizativo. PROLOCAL contrata a la FUPOCPS para la elaboración de planes de fortalecimiento organizativo de la Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas y Populares de Espíndola – UCOCPE, Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas de Paltas – UCOCPE y Corporación Campesina de Calvas – CCC, los cuales son posteriormente ejecutados por las organizaciones con financiamiento del mismo PROLOCAL.

“El PROLOCAL concluyó el año 2007 y en su reemplazo se creó el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER) con el objetivo de institucionalizar el PROLOCAL como parte del Estado. Al crearse por decreto 1668 el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), en abril del 2009, se ubicaron dentro de la

estructura del IEPS tanto el proyecto del corredor central, como el programa de desarrollo territorial rural (PRODER). El presupuesto del instituto de \$14 millones (2010) incluye los aportes de la cooperación internacional (incluyendo el FIDA) para el corredor central. La Subsecretaría de Desarrollo Rural fue reemplazada por la Subsecretaría de Economía Popular y Solidaria, dejando de lado el tema de desarrollo rural. Actualmente el IEPS tiene 283 proyectos, que sin embargo parecen operar de manera aislada y responder a demandas muy puntuales, sin tomar en cuenta las lecciones aprendidas de programas anteriores” (Chiriboga, 2010: 15).

2.5. SENPLADES (planificación regional)

A través del Decreto Ejecutivo 878 de enero del 2008 se crea el sistema nacional de planificación y se establecen zonas administrativas de planificación. La provincia de Loja corresponde a la zona 7. Dichas zonas podrían corresponder a las futuras regiones autónomas que establece la Constitución deberán conformarse de manera obligatoria.

En el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la zona 7 de la SENPLADES impulsó un proceso de elaboración del plan de desarrollo regional, que identifica los siguientes problemas: crecimiento urbano desordenado y contaminación por desechos urbanos, matriz energética negativa, altos índices de NBI, sector industrial débil y escasas fuentes de trabajo, deforestación, contaminación por agroquímicos y actividades mineras, deteriorada infraestructura de conexión vial. Simultáneamente se identifican potencialidades: agrobiodiversidad y producción diversificada, alta producción para industrialización, paisaje, cultura y naturaleza, yacimientos mineros, recursos energéticos, infraestructura y capacidad para desarrollo de TIC, binacionalidad. La propuesta se organiza en cuatro ámbitos: calidad y condiciones de vida, generación de empleo, infraestructura y procesos, y gobiernos eficientes. El primero incluye el programa de soberanía alimentaria, que podría favorecer el desarrollo de la economía social y solidaria, cuya referencia está ausente en el plan.

Cabe destacar que en el proceso de construcción del plan se privilegió la participación de actores institucionales, gremiales y empresariales, e incluso académicos, en detrimento de la participación de los sectores populares organizados de las zonas urbanas y rurales.

2.6. La intervención del MAGAP

El vice-ministerio de desarrollo rural, encargado de la gestión estratégica en la aplicación de las políticas y el control de las actividades correspondientes al

desarrollo rural, cuenta con dos subsecretarías (tierras y reforma agraria, riego y drenaje), y dos coordinaciones generales (redes comerciales e innovación).

2.6.1. Tierras y reforma agraria

La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria se gestiona a través de las direcciones técnicas nacionales que se recogen en el Cuadro 1.

El Plan Tierras tiene como objetivo construir un modelo de desarrollo rural basado en la economía social y solidaria que garantice la soberanía y seguridad alimentarias y el buen vivir en el marco de la participación social²⁹. Se trata de facilitar el acceso a la tierra a las familias que no la poseen o han accedido a predios muy pequeños, a través de la asociatividad y por medio de crédito del BNF a una tasa preferencial del 5%.

En la provincia de Loja, se hizo un primer intento de entregar a campesinos las granjas que fueron propiedad de PREDESUR, pero la decisión final de las autoridades fue entregarlas al Gobierno Provincial. Con el mismo propósito negociaron un predio de 200 has, pero la idea tampoco se pudo concretar. En definitiva y hasta marzo de 2013, este programa en la provincia de Loja no ha tenido ninguna realización.

En lo referente a la legalización de tierras, en la provincia de Loja el MAGAP trabaja en convenio con la Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales de Loja, quienes realizan la planimetría de los predios. En el año 2012 se legalizaron 1511 títulos de propiedad, principalmente en los cantones Saraguro, Puyango, Loja y Zapotillo. Las proyecciones para el año 2013 abarcan otros 1500 títulos de propiedad. Los trámites son individuales y no existe información desagregada por sexos.

Cuadro 1. Direcciones técnicas nacionales de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria	
Direcciones	Productos y servicios
Normativa y políticas de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de reforma agraria sobre políticas de acceso, legalización y uso de la tierra. - Proyectos de estrategias de instrumentación de las políticas de acceso, legalización y uso de la tierra. - Plan Nacional de acceso, legalización y uso de la tierra. - Programas regionales y provinciales de acceso, legalización y uso de la tierra. - Proyectos de normativa de acceso, legalización y uso de la tierra. - Mecanismos de coordinación interinstitucional en vigencia a nivel nacional, zonal y provincial.
Estudios técnicos e información de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios técnicos e información respecto al acceso, legalización y uso de la tierra y territorios; análisis y uso del suelo; capacidades portantes del suelo; información técnica y geográfica; y análisis de productividad del suelo.
Redistribución de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Calificación de predios; calificación de solicitudes venidas desde organizaciones y pueblos; certificados de calificación de los beneficiarios. - Informes técnicos de tierras expropiadas de acuerdo con la normativa legal vigente. - Resoluciones de expropiación, transferencias, constitución de hipotecas, títulos de crédito y todas las demás que se requieran dentro de su ámbito y competencia. - Proyectos de acuerdos de acceso y titularización de tierras. - Garantía de posesión de tierras. - Avalúos con parámetros de carácter comercial y social. - Planes de manejo de tierras en función de proyectos productivos. - Proyectos de fortalecimiento socio-organizativo.
Titulación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Titulación de tierras; titulación de tierras en posesión; títulos de propiedad. - Gestión de aprobación de planos y avalúos. - Informes de evaluación de cumplimiento de planes de manejo de tierras, de utilización productiva o ambiental de los predios rurales; informes técnicos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acceso, Legalización y Uso de la Tierra.
Saneamiento de tierras y patrocinio	<ul style="list-style-type: none"> - Planes, programas y proyectos de mediación y negociación. - Mecanismos de resolución de conflictos. - Inventarios e informes técnicos y legales de los procesos de: presentación de títulos, oposición de adjudicación, resolución a la adjudicación y expropiación. - Proyectos de resoluciones.

Fuente: MAGAP (2011): Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

2.6.2. Redes comerciales

El MAGAP, a través de la Coordinación General de Redes Comerciales, gestiona e impulsa estrategias para la comercialización de alimentos provenientes de organizaciones campesinas en circuitos cortos con la finalidad de incentivar relaciones comerciales más equitativas para las y los pequeños y medianos productores.

La Dirección Normativa Técnica de Circuitos Alternativos de Comercialización se encarga de la definición, implementación y desarrollo de la reglamentación que fomenta y fortalece circuitos cortos, estrategias de capacitación para innovación tecnológica, valor agregado de productos campesinos y recuperación de saberes ancestrales; también desarrolla estrategias para promover el consumo social y ambientalmente responsable.

Productos:

- Plan de producción de alimentos de la agricultura familiar y campesina para circuitos cortos, tales como canastas.
- Estudios para la articulación y fortalecimiento de circuitos alternativos de comercialización desde modelos de gestión y normativa.

Servicios:

- Posicionamiento y difusión para fomentar el consumo social y ambientalmente responsable a nivel nacional.
- Nuevas tecnologías para generar valor agregado conocidas por las y los pequeños productores.
- Programas de fortalecimiento de capacidades para organizaciones campesinas en sus capacidades de innovación tecnológica, recuperación de saberes ancestrales y en los procesos de post-cosecha y comercialización.
- Plan de distribución de bienes y servicios comunitarios.
- Planificación de ferias de intercambio y comercialización de productos del agro³⁰.

En la provincia de Loja, lo más relevante que el MAGAP desarrolla en este tema lo hace a través de un convenio con el Gobierno Autónomo Municipal de Loja, que abarca las 13 parroquias rurales del cantón. El objeto del convenio es mejorar sosteniblemente la producción, desde los principios de la economía social y

solidaria. A través del convenio, el GAD se compromete a promover la organización de las y los productores del cantón. El MAGAP, por su parte, se compromete a brindar asistencia técnica y capacitación a través de sus equipos técnicos, que cuentan con la movilización y logística necesarias para ejecutar y supervisar el desarrollo de los trabajos que se complementarán con el GAD municipal; se compromete también a proporcionar semillas e insumos para la producción agrícola y pecuaria. El convenio está vigente desde el 9 de abril del 2013 y tiene un plazo de duración de dos años.

En este marco el Municipio, con el apoyo del MAGAP, promueve la realización de ferias en las que diferentes productores y productoras organizadas de las parroquias exhiben su producción y la ponen a disposición de las y los consumidores de la ciudad de Loja. Las ferias se realizan una vez al mes, en la plaza de San Sebastián. El apoyo coordinado de las instituciones facilita la movilización y en general la logística para los eventos.

Independientemente de dicha dinámica, el MAGAP ha entregado a las organizaciones que se encuentran acreditadas en el ministerio carpas y jabs para facilitar la participación en las ferias.

2.6.3. Innovación

La coordinación de innovación tiene como misión promover la reactivación productiva, el emprendimiento y la innovación participativa de los pequeños y medianos productores de los sectores agrícola, ganadero, silvícola, agroforestal, acuícola y pesquero-artesanal, mediante la generación de políticas y estrategias que permitan rescatar y transmitir los saberes locales y ancestrales, así como los nuevos desarrollos en cuanto a gestión de sistemas productivos campesinos, asociatividad rural e implementación de mejores prácticas, apuntando al desarrollo rural incluyente y participativo, y teniendo en cuenta el manejo y conservación de la agrobiodiversidad y otros recursos naturales. Una de las direcciones de esta coordinación lleva el mismo nombre y se propone construir sistemas productivos eficientes y sustentables en el área rural, integrando los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos con los saberes y prácticas de las comunidades campesinas; en particular ofrece los siguientes productos y servicios:

- Estructurar una base de datos para alimentar el sistema de información nacional del agro y su correspondiente difusión.
- Establecer convenios de transferencia de tecnología a las y los pequeños productores en prácticas agrícolas.

- Ejecutar un Programa Nacional de Certificación de Semillas y Proyectos de innovación en cada zona de planificación articulados intra e interinstitucionalmente.
- Implementar plantas de producción de abonos y otros insumos.
- Ejecutar un Programa Nacional de Conservación de Recursos Naturales Renovables.
- Producir insumos para los Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en coordinación con Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Ejecutar un Programa Nacional de innovación tecnológica agrícola, animal y forestal, articulado con el INIAP.

En la provincia de Loja, la Unidad de Innovación Tecnológica tiene a su cargo la reactivación de la caficultura, para lo cual y mediante convenio con el BNF se promueven créditos a tasas preferenciales, en montos de 3.500 dólares por hectárea. Para acceder a estos créditos se debe realizar un plan de inversión, para lo que el MAGAP ofrece asesoría técnica. El responsable de esta unidad estima que se habrán entregado durante 2012 unos 200 créditos por un monto de 1 millón de dólares.

También están a cargo de esta unidad las Escuelas de la Revolución Agraria, actuando a través de 15 facilitadores/as en todos los cantones de la provincia, a excepción de Olmedo, Quilanga y Puyango. Cada facilitador está a cargo de cuatro escuelas y un promedio de 100 familias participantes. A través de las escuelas, el MAGAP impulsa la innovación tecnológica con el enfoque de la agroecología, la capacitación socio-organizativa con un enfoque de derechos y el fortalecimiento socio-empresarial. A manera de ejemplo, refieren grupos en el cantón Macará que proveen productos a los CIBV, con el apoyo de la Red de Comercialización. Se busca que las escuelas sean los nexos de la población con los diferentes programas del Ministerio.

El MAGAP también trabaja en promoción, formación y fortalecimiento de organizaciones campesinas –asociaciones y comunas– con la finalidad de que la población organizada participe en los programas del Ministerio. El fortalecimiento se impulsa a través de capacitación socio-organizativa y micro-empresarial, así como en el asesoramiento para el registro de organizaciones, e ingreso y salida de socios y socias.

El MAGAP realiza el registro de cabildos y apoya en la resolución de conflictos a aproximadamente unas 68 comunas. Registra y legaliza las actas de usufructo, que son los mecanismos a través de los que el cabildo de cada comuna entrega un

espacio de terreno a los comuneros; son documentos con una validez de cinco años y renovables según la necesidad de las familias. Estos documentos sirven para la realización de trámites en el MIDUVI y el BNF. En Loja cerca del 40% de las comunas (26), se ubican en el cantón Saraguro; mientras que los cantones en los que no están presentes las comunas son Puyango, Zapotillo, Chaguarpamba y Olmedo.

También se trabaja en el fortalecimiento organizativo de las asociaciones de ganaderos y Juntas de Regantes, y la entrega de urea, con algo más de 200 asociaciones, principalmente en el cantón Loja.

2.7. Políticas de igualdad y contra la violencia intrafamiliar

Buscar la transformación social demanda adoptar una serie de iniciativas que deben sustentarse en decisiones políticas. Lo que la sociedad ecuatoriana dispone en la Constitución del 2008 como logros legales se sostiene en la lucha social. Para algunos sectores esto supone vivir en un estado de disputa permanente, pero es innegable que las expresiones de resistencia desde los sectores marginados: mujeres, indígenas, afro, minorías sexuales, han permitido que existan una serie de instrumentos que evidencian la discriminación, para así revertir tal situación.

El documento *Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas* señala las condiciones que ha tenido el Ecuador para transitar desde un Estado con igualdad de oportunidades a uno en donde se trabaje por la igualdad y no discriminación, precisando además que la promoción liberal y neoliberal de los derechos civiles y políticos de las mujeres no logró superar las desigualdades de clase, etnia y territorio, punto interesante pues reconoce la diversidad étnica, ambiental y cultural del Ecuador.

La existencia de espacios de reforma política expresados en la Constitución de 2008 logra evidenciar oportunidades de participación para las organizaciones de mujeres en donde se ubican sus demandas, así como la posibilidad de aportar información que evidencie la discriminación. Tal es el caso de las encuestas de Uso del Tiempo o la valoración de la ejecución pública por medición de resultados, en donde se deberá mostrar el logro de metas que en muchos casos se encuentran referenciadas en el Plan Nacional del Buen Vivir considerando la perspectiva de género. Estos instrumentos contribuyen a reconocer la aplicación de medidas positivas dirigidas hacia la Igualdad³¹.

En abril del 2010 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género – CDT presentan la propuesta de Ley de la Igualdad, que provenía del poder ejecutivo.

Dicha propuesta genera reacciones no muy favorables entre las organizaciones de mujeres debido a que es una propuesta de ley construida sin consultar a las organizaciones y que se percibe lejana de lo planteado en la Constitución. Al haber una serie de objeciones y debate desde las organizaciones de mujeres, la propuesta queda represada.

Los Consejos de Igualdad³² están contemplados en la carta constitucional para garantizar y efectivizar la igualdad. En mayo del 2012, los Consejos Nacionales de la Igualdad se colocaron en el centro del debate por una propuesta de ley presentada por el Ministerio de Justicia y la Secretaría de Pueblos, que estuvieron a cargo de su elaboración y discusión, pero sin haber contado con la participación de organizaciones de mujeres. Si bien el mencionado proyecto tuvo mejor suerte y obtuvo la aprobación del Consejo Administrativo Legislativo, tampoco llegó al primer debate, y la carencia de una norma que regulara la organización y el funcionamiento de los consejos marcó la construcción de la institucionalidad ecuatoriana durante un tiempo³³.

La Comisión de Transición lidera la construcción y puesta en marcha del *Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir* con un horizonte hasta el 2014. En este marco se cuenta con las Agendas de Igualdad como espacios de articulación nacional-local que posibiliten transitar hacia la igualdad y no discriminación. En la provincia de Loja, en octubre del 2011 se hizo pública la *Agenda de Igualdad, No discriminación y Buen Vivir de las mujeres de la provincia de Loja*, lo cual no quiere decir que se esté ejecutando.

La decisión de SENPLADES –a nivel nacional– realizada en los primeros meses del 2013 es asumir la elaboración de las Agendas Nacionales de Igualdad, debiendo coordinar con los Consejos en Transición. Para el tema de género, las Agendas para la Igualdad tienen como objetivo, según el personal de la SENPLADES, transversalizar el enfoque de género en toda la agenda de la política pública nacional, para lo cual “estos instrumentos, cuya observancia será mandataria en el sector público serán incluidos en la planificación nacional”. Este proceso se lleva adelante en coordinación con la CDT, evidenciando que ni las encargadas de la CDT, ni los representantes de otras instancias estatales contemplan la posibilidad inmediata de la aprobación de una ley que le permita salir de una vez por todas del estatus de “transitoria”. Siendo el proceso con la SENPLADES el que regirá la ruta del trabajo, lo más probable es que no sea un proceso amplio de debate con el tejido organizativo de mujeres y feministas, ya que se apunta más bien a espacios cerrados entre expertas.

En el caso de la provincia de Loja, la *Agenda de Igualdad, No Discriminación y Buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja* plantea las demandas de las mujeres de la provincia en un documento que desarrolla 13 líneas estratégicas

de intervención. El mencionado instrumento fue construido en el año 2011 y establece el compromiso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja – GPL para³⁴:

- *Contar y operativizar la Unidad de Equidad Social, Género y Participación al interno de la estructura orgánica del GPL, para apoyar y hacer seguimiento a la implementación de manera transversal de las políticas públicas de igualdad.*
- *Fortalecer la Comisión permanente de Igualdad y Género a través de la instancia técnica (Unidad de Equidad Social, Género y Participación).*
- *Asumir las propuestas de la presente Agenda de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir de las mujeres de Loja, como insumo de política pública de igualdad de género.*
- *Transversalizar la igualdad de género en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a través de la asistencia técnica y coordinación con el órgano nacional responsable de velar por la garantía de derechos de las mujeres y la igualdad de género.*
- *Contribuir al empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales y, en tanto protagonistas del desarrollo de las familias, la comunidad y la sociedad, y al desarrollo de sus potencialidades en diferentes ámbitos, culturales, políticos, sociales, económicos, naturales, etc.*

A la fecha de esta investigación, la existencia de la Comisión de Igualdad y Género integrada por el Viceprefecto y dos Concejalas rurales está funcionando, sin embargo, la persona encargada de la Unidad de Equidad no está laborando, por tanto, se constata que el mencionado instrumento se encuentra en un estado de quietud. Según las entrevistas realizadas, se aspira a que en marzo del año 2013 retome sus funciones y se vayan encaminando acciones para el logro de lo propuesto.

Puntualizando lo planteado en la mencionada Agenda, en el eje Económico se proponen dos líneas estratégicas, la una denominada “Mujeres como actoras productivas” y la otra “Generación de empleo para las mujeres”. Para la primera línea se proponen acciones que aseguren el acceso, propiedad y administración de la tierra, la capacitación y asesoramiento legal y técnico, acceso a crédito, a mercados; en tanto que para la segunda línea estratégica las acciones observan la necesidad de cumplir el marco legal de maternidad en las instituciones públicas y privadas, que en los TDR para acceder a cargos tengan acciones positivas a favor de las mujeres, se institucionalice la creación de centros de cuidado familiar, y que existan políticas y acciones para generar el acceso a educación y capacitación.

Hasta aquí lo que podemos señalar como marco orientador del proceso realizado a raíz de la aprobación de elementos para proyectar y lograr la igualdad y no discriminación en la Constitución de 2008.

En función de los planteamientos y perspectivas de las organizaciones entrevistadas en la presente investigación, se indagó sobre la percepción que tenían hombres y mujeres frente a las leyes que procuran erradicar la discriminación y lograr la igualdad. Se exploraron ámbitos como el acceso a la educación, a un salario justo, el cuidado y atención de grupos vulnerables, el acceso a espacios de participación política y democrática, la ley contra la violencia intrafamiliar, el reconocimiento del trabajo reproductivo no remunerado y su aporte a la economía del cuidado, y el acceso a bonos como el de desarrollo humano.

Si bien este abanico de posibilidades es amplio y es necesario asegurar que se cumplan las metas señaladas, no necesariamente reflejan todo el horizonte de oportunidades para lograr la Igualdad y no discriminación. A continuación se ubican a manera de pinceladas los temas que, a criterio de las entrevistadas, tienen considerable significación en la provincia de Loja.

La Ley contra la Violencia Intrafamiliar

Este es un tema propuesto por las mujeres en reconocimiento a la oportunidad de ir construyendo sociedades en donde el miedo y la violencia no sean parte de la vida cotidiana de niños, niñas, jóvenes y mujeres.

La ley más conocida es la VIF, ha permitido que muchas mujeres les “paren el carro” a los hombres, y ya no se dejen humillar por los hombres (Entrevista).

De acuerdo al INEC, a nivel nacional 6 de cada 10 mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia. La institución reconoce la existencia de sub-registros, sobre todo por la ausencia de respuestas desde las encuestadas. El otro dato develado es que las cifras por agresión de las parejas y ex parejas son altas, así como que hay porcentajes similares a nivel urbano y rural.

La Agenda de Igualdad para la provincia de Loja reconoce el sub-registro de esta información y señala que las mujeres entre 15 y 49 años refieren haber sufrido algún tipo de violencia, siendo la más común la psicológica. Señala además que en el 2010 hubo en la Fiscalía provincial 159 denuncias, que deben ser tratadas en la comisaría de la mujer en el cantón Loja o a nivel provincial en cada una de las Comisarías Nacionales.

La vida de las familias organizadas y en particular de las mujeres evidencia una serie de expresiones y hechos que ratifican que la violencia está presente de

muchas formas y en muchos lados. En la vida de las mujeres campesinas, como es sabido, su carga horaria se triplica, pero todavía en algunos casos las mujeres deben pedir permiso para salir, permiso además que está mediado por la no autonomía económica para poder movilizarse y salir. Por ello la estrategia de las organizaciones de mujeres de vincular a los hombres y que reconozcan lo que hacen en este espacio contribuye a enfrentar la violencia de género.

“Las mujeres vienen a la organización, regresaban a sus hogares y eran maltratadas, por eso se vincula al hombre y se los forma. El ser una asociación mixta dejó claro que como mujeres tenemos un espacio propio y protegido por ellas que es la asamblea provincial de solo las mujeres, la toma de decisiones fuertes la hacen las mujeres, los hombres ejecutan lo que se decide en la asamblea” (Entrevista).

Si bien las organizaciones han establecido espacios de sensibilización e información para que las mujeres sepan dónde pueden ser atendidas y ventilar los problemas de la violencia intrafamiliar, se puede percibir que se ha ganado algo al hacer ya público este problema, pero falta mucho para contar con los medios para ayudar a las víctimas de la violencia y que la institucionalidad pública responda de manera más oportuna.

“Acceder a las mujeres que son víctimas de violencia intrafamiliar es difícil, pues tienen temor de denunciar; a quienes reúnen la valentía para salir del círculo de violencia, en cambio, les falta atención, porque no tienen el centro de apoyo y atención a la familia, que asegura la continuidad del tratamiento a la ruta de la violencia” (Entrevista).

En el año 2008 a través del Decreto Presidencial 620, Rafael Correa pone en marcha el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, intento loable que con la posterior ampliación de Ministerios Coordinadores quedará con poca capacidad de decisión y a expensas de la voluntad política y/o mayor sensibilidad de los ministerios involucrados. A inicios del año 2012 organizaciones de mujeres y ONG sensibles a la problemática, preocupadas por el funcionamiento del Plan Nacional de Erradicación realizaron un proceso de Veeduría Ciudadana avalado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.

Las dificultades para la aplicación de las políticas públicas en este ámbito se manifestaron de nuevo ante los desencuentros que hubo para la aprobación del nuevo código penal –en donde se debatió el funcionamiento de las comisarías de la mujer, así como temas trascendentes como la despenalización del aborto– y la criminalización de la lucha social que ha sido objeto de amplios pronunciamientos sociales y en particular de las organizaciones de mujeres y feministas.

La economía del cuidado

La economía del cuidado, siguiendo a Amaia Pérez Orozco, propone la necesidad e importancia de defender el trabajo del cuidado de la vida, indicando que el sistema socioeconómico tiene una base invisible, y que esa base son los cuidados realizados siempre por las mujeres sin recibir ningún tipo de compensación económica. El correlato de esa ausencia de compensación en sociedades capitalistas como la nuestra implica automáticamente que sea considerada una actividad invisible. Bajo ese modelo de sociedad, esas actividades, además de invisibles, no son valoradas.

Estas actividades de cuidados aseguran el mantenimiento de la vida y la salud. Ejecutar estas tareas tiene el simbolismo de adjudicar a las mujeres las capacidades para asegurar la alimentación, la salud y mantener su hogar. Si bien esas tareas son asumidas por las mujeres y dirigidas a las personas en situación de dependencia, no se puede desconocer que también son realizadas por niños, niñas o adultas mayores. El cuidar para la vida marca la diferencia pues, retomando nuevamente a Amaia Pérez Orozco, el cuidado expresa sentido de trascendencia.

Junto a las propuestas de reconocer el trabajo invisible de las mujeres y la aplicación de instrumentos que ayudan a ello, es innegable el rol de las organizaciones de mujeres y feministas para seguir en la brega de sensibilizar ampliamente no sólo a las mujeres y sus familias, sino a quienes ostentan el poder político y económico. Sin embargo, el problema de la valoración no se resuelve con una monetización economicista. Vale la pena preguntarse: ¿cómo vamos a valorar el cuidado?

“Creo que la visibilización y la valoración, siendo parte de un mismo propósito, son diferentes: valoración pasa básicamente por el reconocimiento de la sociedad y el Estado de que las mujeres generamos riqueza, y que por lo tanto como acto de justicia debemos ser beneficiarias de la misma... ojo, esto es súper-complejo, porque siempre se corre el riesgo de MONETARIZAR –paso primero para mercantilizar y privatizar– tareas que simplemente no tienen valor monetario, pero que sí tienen valor cultural y social, como el amor a los hijos, familias, a la naturaleza y más.

Y la visibilización, diría yo, es un primer paso para mostrar el trabajo que hacemos las mujeres, y obtener argumentos jurídicos, económicos y culturales que garanticen la definición y ejecución de políticas que hagan justicia con las mujeres” (Entrevista).

Las mujeres en un mismo momento pueden realizar sus trabajos en la esfera productiva –pública–, en la reproductiva y de cuidado –privada–, en la comunitaria

–lo social–, pero, contrariamente a ese reconocimiento, lo que se ha identificado es la carga del trabajo reproductivo que tampoco es remunerado.

“Como mujeres rurales hemos estado pendientes: cuidado desde la tierra, nuestras generaciones antepasadas comían sanamente, las generaciones de antes fueron sabias, dejaron herencias para ahora, por eso se teme qué irá a pasar. El cuidado va articulado en el agua, tierra y familia; sin cuidar el agua, la tierra, el aire, que son los más importantes, qué pasará. Luego vienen los cuidados como persona, familia, sociedad. Dentro de la organización estar vigilantes y apoyarnos en lo que nos hemos propuesto” (Entrevista).

Por ello sería deseable vincular la no valoración monetaria del cuidado con servicios efectivos para asegurar la atención en salud, el cuidado y atención de hijos e hijas –en la etapa de la niñez pero también como adolescentes– y facilitar condiciones que permitan generar actividades económicas.

Staab (2011) señala que, reconociendo la conciencia de género en los documentos oficiales, choca con la ausencia casi generalizada de una perspectiva de género en el diseño y la implementación de los programas públicos existentes. La autora señala que los programas establecidos inciden en el trabajo productivo, mas no para producir cambios en la división sexual del trabajo, existiendo el riesgo incluso de profundizarla, e invita a que se trabaje pensando en que la propuesta de una economía social y solidaria no sea subvencionada por el trabajo no (o mal) remunerado de las mujeres.

La decisión de seguir aplicando las encuestas del Uso del Tiempo contribuye significativamente para evidenciar los tiempos y las personas responsables que asumen estas tareas del trabajo de cuidados. Especialmente son las mujeres las que están contribuyendo a la economía del Estado, pues estos cuidados revierten en la calidad de vida de todos los miembros de la familia; le corresponde entonces al Estado responder a las demandas y ejecutar políticas públicas que generen mejores condiciones de acceso y uso de cuidados.

La Encuesta de Uso del Tiempo realizada en el año 2007 señala que “el total de horas dedicadas al trabajo de cuidado por parte de la población es mayor –en términos absolutos– que la dedicación al trabajo mercantil [...] lo realiza casi la totalidad de la población mayor a 15 años, en distintos niveles de intensidad”. Alison Vásconez concluye que los trabajos de cuidados a nivel nacional representan el 56%. Si se dimensionan todos los trabajos de cuidados a escala nacional, se concluye que el trabajo no remunerado equivale al 56% del trabajo total, en tanto que el trabajo remunerado en función del mercado laboral equivale al 44% restante³⁵.

2.8. Algunas constataciones

Una relectura de los procesos anteriores permite concluir qué es deseable potenciar y qué conviene descartar en el momento presente, tomando como horizonte de referencia el *Sumak Kawsay*. La constatación de la necesidad de contar con organizaciones que promuevan o ejecuten propuestas bajo el modelo de desarrollo vigente en cada momento va de la mano con la configuración o reconfiguración de las mismas, que en gruesas líneas demuestra la capacidad de organización en la provincia. Considerando las particularidades de cada política o programa ejecutados, podemos resumir los aprendizajes en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Aprendizajes de las políticas públicas que han afectado a la ESS en Loja

Reforma Agraria: acceso a tierra	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>En los lugares en donde hubo organización campesina se pudo aplicar la ley, con la constitución de cooperativas, y se logra acceso equitativo a la tierra.</p> <p>La experiencia de la lucha por la tierra permitió que se constituyeran organizaciones que aún subsisten y tienen presencia sociopolítica: UCOPE, Francisco Cumbicus, Organizaciones campesinas de Centro Loja...</p>	<p>Al no haber una distribución equitativa de la tierra, se profundizó la diferenciación social.</p> <p>No hubo condiciones para que las mujeres fueran adjudicatarias de tierras; y así se reforzó la figura del hombre como jefe de hogar y la cultura patriarcal.</p>
Desarrollo Rural, FODERUMA: acceso a crédito	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Desde la entrega de créditos productivos, agrícolas y pecuarios, para educación y comercialización, se logró atender necesidades del campesinado.</p> <p>Promoción y fortalecimiento de la organización campesina.</p>	<p>La propuesta de atención a sectores vulnerabilizados fue usada políticamente y quienes terminaron asumiendo esos impactos fueron las propias familias campesinas.</p> <p>No se logró generar alternativas para impedir la sobreexplotación del suelo.</p>
CATER: Investigación en tecnologías apropiadas	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>La generación de tecnología parte del conocimiento de las realidades campesinas, se reconocen las diferencias de roles y funciones entre hombres y mujeres.</p> <p>Formación de hombres y mujeres para asumir espacios de dirigencia organizativa.</p>	<p>No hubo estrategia de “transferencia” de las tecnologías generadas.</p> <p>No se logró generar alternativas para impedir la sobreexplotación del suelo.</p> <p>No hubo evaluación de sus impactos, ni difusión de sus resultados.</p>
Desarrollo Rural Integral Sur – Loja	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Reconocimiento de las organizaciones –incluidas las de mujeres– para que participen en el proyecto.</p> <p>Motivación de la organización y participación de familias por la puesta en marcha de proyectos productivos, agrícolas, pecuarios y de transformación.</p> <p>Acuerdos de cooperación interinstitucional.</p> <p>Formación de promotores y promotoras.</p>	<p>La intervención no se sustentó en un diagnóstico real, ni tampoco consultó a los y las campesinas.</p> <p>La falta de coordinación entre los ministerios participantes provocó desencuentros en la intervención.</p> <p>La tecnificación promovida desconoce la diversificación de los sistemas campesinos.</p> <p>La participación de las mujeres se limita a satisfacer necesidades prácticas y no logra incidir en su empoderamiento.</p>

Desarrollo Rural Integral Saraguro-Yacuambi	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Propone alternativas para la generación de ingresos de hombres y mujeres.</p> <p>Reconocimiento de las organizaciones de 2º grado y participación de las mismas en instancias de asesoramiento.</p> <p>Se inicia experiencia en el funcionamiento de cajas de ahorro y crédito.</p>	<p>El uso de tecnologías convencionales desconoce la cultura local.</p> <p>El proyecto incorpora a las mujeres, pero se subordina a la lógica e intereses del organismo financiero.</p> <p>Deslegitimación de las organizaciones de 2º grado al establecer relaciones directas con las organizaciones de base.</p> <p>Se generan conductas clientelares.</p>
Modernización y descentralización del Estado	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>La movilización social demanda participación social y respuestas del Estado a nivel local.</p> <p>Las subjetividades de los movimientos sociales son expresiones de lucha política y acción colectiva.</p> <p>Se promueve la institucionalidad para dar respuesta a demandas ciudadanas (p. ej. Unidades de Desarrollo Comunitario).</p> <p>Se cuenta con planes de desarrollo a nivel parroquial, cantonal, provincial.</p> <p>Las intervenciones consideran las relaciones de género.</p>	<p>La descentralización de competencias no es acompañada de los recursos.</p> <p>Se busca la participación a través de ordenanzas (p. ej. PDC-Calvas).</p> <p>Proyecciones de futuro de los territorios en los límites de las propuestas de la cooperación.</p> <p>Las organizaciones pasan de ser representantes de la sociedad a ejecutoras de proyectos o prestadoras de servicios.</p>
PROLOCAL-PRODER-IEPS	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Vincular la producción de las familias campesinas con el mercado local.</p> <p>Generación de capacidades locales responde a necesidades concretas: CAC-COAC, planes de fortalecimiento organizativo.</p> <p>Se institucionaliza experiencia.</p>	<p>Contraparte en efectivo incrementa la diferenciación social ya existente en los territorios.</p> <p>No se logra incidir en cambios de la división sexual del trabajo.</p> <p>La institucionalización no logra dar continuidad a procesos iniciados.</p>
SENPLADES: Planificación nacional-regional	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Se articula la planificación regional a la nacional.</p> <p>La planificación se organiza en cuatro ámbitos: calidad y condiciones de vida, generación de empleo, infraestructura y procesos, y gobiernos eficientes. El primero incluye el programa de soberanía alimentaria, que podría favorecer el desarrollo de la ESS.</p>	<p>El sentido de la participación privilegia a determinados actores, y no permite que tengan voz sectores populares organizados de las áreas urbanas y rurales.</p>

Desarrollo rural (MAGAP): plan tierras y legalización de tierras ancestrales, redes comerciales	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Aprovechar espacios de coordinación ministerial y con los GAD para vincular la producción campesina con las compras públicas.</p> <p>Coordinación GAD-Organizaciones sociales.</p>	<p>Falta de decisión política para la adjudicación de tierras.</p> <p>La ausencia de información desagregada por sexos incide en inequidad de acceso a activos productivos.</p> <p>Prevalcen paquetes tecnológicos convencionales.</p> <p>Al privilegiar los rendimientos productivos, las mujeres tienen menos oportunidades de participar.</p> <p>Los cuidados siguen siendo asumidos por mujeres y sus familias, desde el Estado no se satisfacen demandas de infraestructura o servicios de atención social.</p>
Políticas de igualdad y ley contra la violencia intrafamiliar	
Elementos a potenciar	Elementos a descartar
<p>Existencia de instrumento orientador –a nivel nacional y provincial– que recoge propuestas para poner en marcha el Plan de Igualdad.</p> <p>Sensibilidad, conocimiento y grados de exigibilidad para aplicación de ley VIF –especialmente desde organizaciones de mujeres– potencia liderazgos e incide en aprendizajes y ejercicio de derechos.</p> <p>Existencia de instrumentos para registrar informaciones que reconocen las realidades de hombres y mujeres (p. ej. encuestas de Uso del Tiempo).</p>	<p>Débil voluntad política para poner en marcha los mecanismos para la igualdad (secretaría técnica para funcionamiento de comisión de igualdad “no funciona”).</p> <p>Debilidades técnicas de la institucionalidad pública para incorporar en planes de trabajo los postulados constitucionales en pro de la igualdad.</p> <p>Pocas capacidades –de equipos institucionales– para registrar demandas y problemáticas de mujeres disminuyen el potencial de la existencia de instrumentos que pueden ayudar en la toma de decisiones políticas.</p> <p>No se incorpora la necesidad de visibilizar las realidades de las sexualidades en la adolescencia y de las propias mujeres campesinas.</p> <p>Se impone la jerarquía masculina para abordar temas de VIF, lo que hace que las organizaciones –especialmente de mujeres– asuman estas intervenciones.</p> <p>Campo en disputa no claro aún frente a aprobaciones de nuevos marcos jurídicos.</p>

Fuente: Elaboración propia

3. Diagnóstico de la economía social y solidaria

3.1. Lógicas campesinas y economía social y solidaria

3.1.1. Economía campesina y agroecología

Según Chayanov, la agricultura campesina tiene una lógica propia de producción-reproducción de la explotación familiar (producción mercantil simple), que busca un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la familia y el grado de dificultad del trabajo, antes que la maximización del ingreso.

Al hallarse muy cerca del nivel de subsistencia, los campesinos no pueden “darse el lujo” de incurrir en riesgos, más bien tienden a minimizarlos. Este comportamiento de aversión al riesgo puede ser entendido también como la búsqueda de sistemas de seguro, prestigio por ejemplo, que es equivalente a la garantía de ser ayudado en caso de necesidad, lo que da lugar a prácticas de reciprocidad. En algunos casos, cuando se han asegurado un ingreso mínimo o cuando el costo de oportunidad de un factor es muy bajo, los campesinos pueden asumir voluntariamente riesgos muy altos, como el caso de la emigración sin la certeza de conseguir trabajo.

Para las economías campesinas la familia tiene una importancia muy grande en la toma de decisiones y en los flujos de trabajo y dinero, lo que se explica porque la unidad de producción es la familia y no el individuo. La familia es simultáneamente unidad de producción y consumo, lo que implica que las relaciones de trabajo, incluso asalariadas, tienen un aspecto cualitativo que impide considerarlas como un factor de producción homogéneo; más bien son relaciones de parentesco, alianza, entre generaciones y entre sexos; cosa similar ocurre con la tierra que es considerada como un patrimonio.

A partir de estas consideraciones se han ensayado varias interpretaciones sobre el orden de prioridad en los objetivos de las familias campesinas. Figueroa³⁶ propone entender como objetivos tanto la auto-subsistencia como la maximización del ingreso; mientras que en el primero prevalece un comportamiento de aversión al riesgo, en el segundo los campesinos estarían más dispuestos a correr riesgos.

Morlon (2003), por su parte, propone que los objetivos del campesinado –y, por lo tanto, las prioridades en la asignación de recursos– dependen de los factores de producción disponibles y las restricciones que imponen los mercados o el acceso a la información. Desde esta perspectiva, los objetivos de subsistencia y acumulación no son contrapuestos, mucho más si se considera que las y los

campesinos siempre han tenido que generar excedentes, incluso para el pago de tributos.

La integración de los campesinos en el mercado provoca una transformación del papel de las familias y las comunidades. La mayor presión sobre los recursos desplaza el papel de las alianzas y el parentesco, del control de la mano de obra se pasa a la necesidad del control de la tierra, por lo que la familia y la comunidad constituyen espacios de relaciones de trabajo cada vez más mercantilizados (Morlon, 2003).

En esta perspectiva, las lógicas campesinas serían compatibles con los objetivos de la agroecología, en el sentido de garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, y satisfacer las demandas de los mercados locales, además de asegurar la conservación del patrimonio natural. El establecimiento de agroecosistemas diversificados, que incluyen cultivos permanentes y también sinergias con las crianzas de varias especies, aporta a la estabilidad de la producción, frente a la variabilidad de los precios en los mercados e incluso respecto de las contingencias del clima, como son la ocurrencia frecuente de eventos extremos (sequías e inundaciones), propios de los ecosistemas andinos y agravados por los cambios globales del clima.

En esas lógicas campesinas se percibe a su vez la construcción de identidades que prescriben el orden de la jerarquía, indicando las posiciones de dominio –quien provee, el hombre– y de sumisión –quien recibe, la ama de casa, la mujer–, signadas a su vez por la condición de proveer de bienes y servicios para autoconsumo y la venta, y para articular lo que se produce a nivel de la unidad familiar.

Esta forma de concebir la familia implica la existencia de formas de organización sexual del trabajo que intensifican las brechas entre hombres y mujeres, pues al no estar el propio Estado en condiciones de satisfacer necesidades básicas, estas familias, que viven entre los márgenes de la subsistencia y el intento de maximizar lo poco que tienen, deben hacer uso de una serie de estrategias como la emigración, o el incremento del uso del tiempo en actividades no remuneradas, que deja amplias evidencias de la feminización de la pobreza y el trabajo.

Estas familias entonces tejen entendidos de hombres con fuerza para trabajar, enfrentándose incluso a la naturaleza para poder asegurar el abastecimiento familiar; y mujeres pendientes de sus esposos e hijos en sus espacios privados para atender todas las necesidades, acuerdos o negociaciones familiares que deben ser asumidos para poder diversificar los ingresos: migración, venta de mano de obra, y mantenimiento de un tejido de parentescos que contribuyan a solventar las actividades productivas.

Desde ahí, quizá cabe entender no la coincidencia entre la agroecología y las lógicas campesinas, sino más bien el reconocimiento –por la agroecología– de la racionalidad e incluso la cultura campesina.

3.1.2. ¿Cómo se auto-perciben las organizaciones de ESS?

El mandato constitucional cita: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” (Art. 283, CRE). Esta definición del sistema económico, en palabras de Coraggio, asigna a la economía el propósito de garantizar de manera solidaria el sustento de todos los habitantes del país, combinando diversas formas de organización económica, las cuales se desarrollan en detalle en la LOEPS aprobada en mayo de 2011.

Pero además de reconocer la importancia dada a estas formas de organización económica, es también importante identificar la serie de entendidos de lo que es la economía social y solidaria en las prácticas organizativas y estilos de vida de socias y socios; estas expresiones son referidas concretamente por quienes han participado en esta parte de la investigación.

Una interpretación de lo que es la ESS en la vida de las organizaciones se expresa en sentir que es su espacio de interrelaciones, en donde se vinculan con la naturaleza de una manera respetuosa y se desarrolla el saber hacer de los y las campesinas. La ESS se inscribe en la realización de actos solidarios y colectivos que posibiliten acciones para la alimentación, la salud, la educación, en donde se involucran quienes producen y consumen. De esta manera se ven perfectamente visibilizados hombres y mujeres porque consideran que el rol que desempeñan en este propósito potencia el saber acumulado de ambos.

Sin embargo, en esta práctica que sienten han venido ejecutando históricamente se encuentran en estos momentos entre dos corrientes: por un lado, la de querer institucionalizar esas prácticas a través de instrumentos y métodos de la economía clásica –por ejemplo, monetarizar los actos solidarios como el compartir–; y, por otro, el desafío de impulsar iniciativas económicas que no permitan caer en la comercialización de la solidaridad³⁷.

El otro entendido sobre la ESS es asociar esta forma de organización de la economía con la economía de las personas pobres, opción a menudo asumida por quienes están en los espacios de decisión política local. Se confunde la economía social y solidaria con la economía popular, por ello los mecanismos

para atender las demandas de estos sectores desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ministerios específicos implican sobresaltos para las instituciones y las organizaciones, pues hay un amplio nivel de des-sintonía entre las expectativas de ambos lados.

En la lógica de las organizaciones una propuesta de economía social y solidaria se vincula con la soberanía alimentaria, pero el Estado prefiere a quienes producen para responder a las demandas del mercado, y así son atendidos los grandes cultivos o monocultivos. Aquí se evidencia la fractura descrita: desde el Estado el interés es dar respuestas rápidas al mercado, mientras que desde las organizaciones la demanda es concretar respuestas más amplias: acceso a agua, tierra, crédito, no uso de químicos, no uso de transgénicos, y, por tanto, evidenciar la voluntad política para lograr transformaciones.

Lo anterior situaría la lógica de las organizaciones de la ESS y la lógica de las instituciones públicas como contrapuestas. Otra perspectiva es ver el espacio constitucional y de la ley vigente como oportunidades para vincularse, constituyendo para ello organizaciones con capacidad de respuesta a las demandas que el mismo Estado plantea para atender programas públicos, como los Centros Infantiles para el Buen Vivir y otros.

3.2. Las organizaciones de la ESS frente al sector privado (no ESS)

A diferencia de otras regiones del país, en donde la hacienda dio paso a modernas explotaciones agropecuarias y a la inversión en otros sectores de la economía, en la provincia de Loja los hacendados prácticamente *se comieron la plata*. En buena medida ello se debe al aislamiento en el que vivió esta provincia hasta la década de los años 80, sumado a la poca iniciativa de la élite económico-política. En todo caso “El dinamismo económico de la ciudad de Loja, y de la provincia en su conjunto, es extremadamente débil y esta debilidad se refleja en la hipertrofia de todos los niveles del sector comercial. Los muy numerosos intermediarios son la consecuencia del fraccionamiento del capital comercial, de la ausencia de alternativas de empleo y del aislamiento de muchas zonas” (Pietri-Levy, 1993: 117-118).

La composición de la población económicamente activa (PEA) por ramas de actividad corrobora lo aseverado. Luego del sector agricultura (en el que la gran mayoría corresponde a campesinos pequeños productores) que ocupa al 30% de la PEA, le sigue en importancia el sector comercio que ocupa al 14%, y la administración pública, en la que se incluye la enseñanza, ocupa también al 14% de la PEA. En contraste, las industrias manufactureras involucran a menos del 6%, mientras el sector de la construcción ocupa al 7,5% de la PEA.

Según las cuentas nacionales del Banco Central del Ecuador³⁸, durante el período 2001-2006 la agricultura y la industria tuvieron un crecimiento acumulado de 8 y 9% respectivamente. Las ramas de actividad más dinámicas corresponden al sector terciario de la economía: el sistema financiero tuvo un crecimiento acumulado del 94%, hoteles y restaurantes, enseñanza y servicios sociales crecieron un 40% cada uno, las actividades inmobiliarias un 28% y la construcción un 11%.

El 70% de las unidades de producción agropecuaria poseen 10 has o menos de superficie, a pesar de lo cual alrededor del 80% de los ingresos provienen de las actividades agropecuarias, a excepción de las unidades de producción menores a 1 ha en las que el 45% de sus ingresos corresponden a actividades no agropecuarias.

Las organizaciones de la ESS se encuentran mayoritariamente en el área rural y consecuentemente en la agricultura. A excepción de las organizaciones capitalizadas, cuya característica principal es la especialización productiva (café, caña, maíz), la mayoría de las organizaciones manejan sistemas productivos diversificados, incluso aquellas que producen para los mercados locales, como es el caso de las y los productores de hortalizas; lo cual se corresponde con una de las características de las economías campesinas, esto es, la diversificación productiva como estrategia para disminuir los riesgos.

Las organizaciones de la ESS están en los mercados locales para la venta de la producción agroecológica de hortalizas, en el mercado internacional de café (orgánico y de comercio justo) y de plantas aromáticas. La producción de maíz molido y de panela granulada aún no logra posicionarse en un mercado específico.

La producción de hortalizas se comercializa en ferias libres que se realizan en las cabeceras cantonales. El carácter agroecológico de la producción es la ventaja comparativa sobre los productos ofrecidos por otros pequeños productores e intermediarios presentes en las referidas ferias, que son reguladas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales. En algunos casos, como las que se realizan en la ciudad de Loja, la municipalidad ha asignado un área específica para las y los productores agroecológicos.

Del lado de las personas consumidoras, la principal limitación es el conocimiento de los productos, pues “apenas el 7% de la población ecuatoriana conoce alguno de estos productos; los productos orgánicos son más conocidos (4,8%) frente a los productos agroecológicos (2,3%). La gran mayoría de la población a nivel nacional no conoce este tipo de productos; este es un síntoma del estado en el que se encuentra la difusión de la producción orgánica y agroecológica en el Ecuador” (Andrade y Flores, 2008: 33). Sin embargo, existen diferencias regionales, puesto que en la Sierra existe mayor conocimiento que en la Costa.

Según el mismo estudio, en Loja el 4,2% de las y los consumidores conocen los productos agroecológicos.

El consumo de productos agroecológicos, según el estudio *Consumo de productos orgánicos/agroecológicos en los hogares ecuatorianos* (Andrade y Flores, 2008), varía según el nivel de ingresos, existiendo una proporcionalidad directa, es decir, a mayores ingresos mayor consumo de este tipo de productos. En el caso de Loja, el 4,8% de los hogares consumen productos orgánicos/agroecológicos y el 22% podría hacerlo en el futuro. Según el referido estudio, el conocimiento y la oferta serían las principales limitaciones para el consumo de productos sanos.

Por otra parte, más del 55% de los hogares de la ciudad de Quito, independientemente de su nivel de ingresos, adquieren sus productos alimenticios en Supermaxi, por lo que la proporción de hogares que se abastecen en ferias y mercados es relativamente baja (Chiriboga, 2009: 11). El estudio no presenta información desagregada para las demás provincias de la Sierra, pero se podría pensar que una fuerte competencia para los productores agroecológicos de hortalizas de la ESS está en las grandes cadenas de supermercados.

En cuanto a la producción de café, la de los productores asociados a FAPECAFES se comercializa en el mercado de café orgánico y de comercio justo, como café lavado; lo que la diferencia del conjunto de pequeños y medianos productores convencionales y que ofertan café en bola (no lavado). Además, tiene una ventaja adicional al ser cultivado en una zona altitudinal comprendida entre 800 y algo más de 2000 metros sobre el nivel del mar, lo que le otorga mayor calidad por sus características de aroma especialmente; sobre los 1400 msnm se considera café de estricta altura, muy apreciado en el mercado internacional.

En todo caso, la competencia no es con los productores locales. Ésta se ubica en el ámbito de la exportación y en este caso los competidores son empresas nacionales que pugnan por completar los volúmenes que se requieren según los cupos de exportación. Entre las principales empresas que demandan el café de los pequeños productores asociados a FAPECAFÉS están: CAFECOM, ESCOFFE, ULTRAMARES, CAFÉ VALDEZ, entre otros (Torres, 2009: 62).

En relación con la producción de café tostado y molido, el producto ofertado por FAPECAFES, Café Victoria, tiene como competidores Neptalí café o Caxarumi y una serie de cafés con denominación de origen que se ofertan en el mercado local y nacional: Chaguarpamba, Olmedo, Malacatos, Zaruma, Criollo.

Otro producto que ofertan las organizaciones de ESS son las hierbas aromáticas y plantas medicinales, cuya producción está directamente relacionada con las particulares condiciones ambientales de la provincia de Loja y su extraordinaria

biodiversidad. Entre las organizaciones de ESS que están en esta línea de producción, destacan la Asociación Agro-artesanal de Productores de Plantas Secas Medicinales AAPSME y la Asociación Artesanal de Plantas Medicinales “La Laureña”.

Del lado de la competencia se encuentran algunas empresas pequeñas como La Sureña, Horchatas Loja y Ricosa, pero especialmente la empresa Industria Lojana de Especerías – ILE, que constituye la segunda empresa a nivel nacional en la rama. ILE adquiere la materia prima a productores y productoras locales y coloca sus productos (té y bebidas en polvo) en los mercados de Europa y Estados Unidos. Con el apoyo del servicio holandés de cooperación para el desarrollo (SNV), ILE involucra a los pequeños productores de plantas medicinales a través del enfoque de negocios inclusivos.

3.3. Las organizaciones de ESS en la provincia de Loja

3.3.1. Antecedentes: Las oportunidades que fueron dadas a las mujeres para participar en las organizaciones y en las actividades generadoras de ingreso económico

Los procesos de desarrollo entendidos como la ejecución de proyectos o programas han sido la estrategia para responder a necesidades o demandas de hombres y mujeres. Este tipo de respuestas se anclan en concepciones del desarrollo que, a su vez, condicionan la manera de ver a las mujeres para que accedan o participen en tales proyectos.

En el caso de la provincia de Loja hay una serie de tránsitos, en donde primero las mujeres han sido consideradas como “instrumentos” de desarrollo para sus familias y comunidades, y luego como sujetas del desarrollo. En síntesis, esas oportunidades ponen en evidencia las relaciones de poder que existen entre los géneros y pretenden satisfacer las necesidades prácticas y estratégicas de hombres y mujeres. En este proceso podemos distinguir las siguientes etapas.

Tiempos de movilizaciones y esperanza (década de los 80)

El desarrollo rural en Ecuador se ve influenciado por los acuerdos y directrices planteados por las Naciones Unidas y en especial por la declaración de la década de la mujer (1976-1985). Así, mientras en el contexto local y provincial hay una importante movilización para la toma de tierras por parte de campesinas y campesinos, al mismo tiempo se promueve la incorporación de las mujeres a los proyectos. El mensaje liberador de la Iglesia y el del Estado a través de programas como el FODERUMA comparten el discurso de que para lograr mayor eficiencia

y un desarrollo efectivo es preciso integrar a las mujeres. El enfoque propuesto en este caso es el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED), pretendiendo que desde proyectos específicos destinados a las mujeres se incrementen su productividad e ingresos. Este enfoque convive con el enfoque de Bienestar, dirigido a satisfacer las necesidades de las mujeres derivadas de su condición de esposas y madres, y que se traduce en programas de alimentación y atención en salud a niños, niñas y mujeres.

Estos enfoques no cuestionan aún la división sexual del trabajo y atienden fundamentalmente necesidades prácticas. Sin embargo, en los procesos de formación y capacitación se inicia una reflexión para responder a intereses de carácter más político. Este tiempo es el germen que da inicio a la conformación de la Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas y Populares de Espíndola – UCOPE (1981) y desde este espacio cantonal se proyecta la Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur – FUOCPS (1984), en las que participan mujeres y hombres campesinos.

En 1984 las mujeres campesinas sentían que no necesariamente ese era el mejor espacio en donde se escuchaba su voz; defendían su necesidad de sentirse más integradas en la sociedad y así se constituyó la Unión Popular de Mujeres de Loja – UPML.

Producto de este proceso, en el imaginario de hombres y mujeres del sector rural y urbano se configuró una imagen de colectivos con capacidad de propuesta y deseo de organización, así como de mujeres campesinas dispuestas a iniciar un camino de rupturas con los roles tradicionalmente asumidos por ellas. Los principios de tales organizaciones están fuertemente basados en la cultura campesina: el respeto, la solidaridad, el rechazo al consumismo y el cuidado de la tierra.

Tiempos de aprendizajes para el desarrollo (de 1990 a 2012)

Algunas investigaciones sobre el Ecuador indican que el enfoque MED prevaleció en el país hasta bien entrados los años 90³⁹. Si bien a principios de la década existen esfuerzos por incorporar una visión más integral de las problemáticas de las mujeres y su situación de subordinación, con un enfoque de Género en el Desarrollo (GED), en la práctica los planteamientos siguen siendo MED, con estrategias para la creación de empleo, políticas sociales focalizando atención en grupos vulnerables como niñez y mujeres, disminución del gasto social que se acaba compensando con trabajo no pagado de las mujeres... Se habla de modernización del Estado y se impulsan reformas políticas, así como la descentralización.

Podemos distinguir aquí dos periodos en el desarrollo de las organizaciones.

1990-1999: Realizando el análisis de las actividades productivas, las mujeres fueron consideradas como recurso calificado, se reconocen sus capacidades y se las integra en las dinámicas del desarrollo. Así se facilitan procesos de capacitación para que sean parte de programas o proyectos de apoyo a microempresas y sector informal, y se promueve su acceso a factores de producción como crédito y tecnología apropiada (participan en estas dinámicas en Loja las y los Apicultores de Vilcabamba, la CEPAM de Macará, la Organización de Huertas...).

Sin embargo, involucrar a las mujeres de manera más directa implicó sobrecarga de trabajo y la necesidad de solucionar carencias de servicios sociales, sin resolver la ausencia de reconocimiento como trabajo de las labores reproductivas. Se mantienen los roles tradicionales de hombres y mujeres. Las organizaciones tuvieron que navegar en los ritmos de procesos económicos, técnicos y organizativos. Hay en estas intervenciones una supremacía de la atención a necesidades prácticas, si bien el proceso permite que emerja la necesidad de autonomía económica, fruto de la reflexión de las propias mujeres.

En el contexto nacional se dan una serie de movilizaciones de colectivos sociales que demandan servicios y reconocimientos políticos; por ejemplo, el movimiento de mujeres posiciona el tema de la ley contra la violencia a las mujeres, y el movimiento indígena la ley de agua.

2000-2012: Período en el que se evidencia la valoración económica del aporte del trabajo de las mujeres en la esfera productiva, y se incorporan al debate las necesidades ambientales, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. Es un tiempo de transición en el que se impulsan procesos de planificación con perspectiva de género. En el contexto nacional la crisis bancaria provoca una masiva migración de la población y muchas de las lideresas y líderes formados salen del país.

En esta especie de transición que pretende combinar la redistribución económica con la equidad de género se dan intervenciones que promueven tecnologías, convergencia de alianzas nacionales e internacionales para frenar a intermediarios en las cadenas de comercialización, implementación de microempresas, cajas de ahorro, alternativas al consumismo... y se tratan públicamente los temas de violencia de género.

En este periodo en Loja toman relevancia organizaciones como FAPECAFES, la Red de Mujeres de Calvas, la Unión Campesina de Productores de caña, las cooperativas y cajas de ahorro articuladas en la REFSE, la Red Agroecológica de Loja, la APAAP, la Red de Comercialización de Loja...

El rol sociopolítico asumido especialmente por las organizaciones de tercer grado favorece la creación de un estado de situación que posiciona temas de

trascendencia. La agroecología es su carta de presentación y organiza a las y los actores en torno a luchas como la soberanía alimentaria, la ley de agua, y espacios de sensibilización en los que se cuestiona la situación de subordinación e inequidad de que son objeto los campesinos y en particular las mujeres campesinas. En este espacio va ganando terreno el debate y generación de conocimiento sobre la economía social y solidaria.

En este entorno organizativo aún no ha habido cambios en la división sexual del trabajo, si bien se logran modificaciones en la percepción del aporte del trabajo reproductivo de las mujeres. Se percibe en los niveles de decisión sobre lo que se quiere hacer en las organizaciones una mayor presencia de los intereses de las mujeres, y hay una mayor determinación por parte de las mujeres para visibilizarse y asumir cargos políticos o de dirección en las organizaciones. Esto se ve apoyado por la institucionalidad pública, que, entre otras cosas, ya maneja estadísticas desagregadas por sexos y propone la institucionalización del enfoque de género en toda intervención. A pesar de estos avances se mantienen condiciones inequitativas para las mujeres y se observa que el trabajo por los cambios culturales debe mantenerse por largo tiempo.

3.3.2. Una primera aproximación a las organizaciones de ESS en la provincia de Loja

Desde la instancia nacional: MIES

Entre 2007 y 2008, la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social, conjuntamente con la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) e Intercooperation realizaron el estudio “Enfoques, formas de producción y elementos de política de Estado de la economía popular solidaria en el Ecuador”. Dicho estudio fue la base para cinco encuentros regionales, que a su vez posibilitaron acuerdos sobre el texto constitucional en la materia, orientado a propiciar la transición de la economía social de mercado a una economía social y solidaria en la perspectiva del Buen Vivir.

El estudio referido se basa en una encuesta a 344 iniciativas de organizaciones en los ámbitos de producción, comercialización, procesamiento de alimentos y turismo comunitario, las dos terceras partes de las cuales son del sector rural. “En las 345 iniciativas participan 48.776 socios y emplean a 9.287 personas, es decir, que en cada empresa asociativa participan como socios un promedio de 142 personas y emplean a un promedio de 27 personas. La inversión total es de 18.629.883 dólares y el promedio de inversión es de 54.156 dólares por iniciativa. El promedio de inversión por puesto de trabajo creado es de 2.006 dólares” (Rosero y Regalado, 2008: 12).

Las 21 iniciativas encuestadas en la provincia de Loja constituyen el 20% de la muestra en la zona Sur (Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) y el 6% del total nacional. En cuanto a número de socios, las iniciativas de Loja representan el 7% del país y el 35% de la zona Sur; la diferencia es más significativa aún, a favor de las iniciativas de Loja, en lo que corresponde a número de personas empleadas: 11% y 55%, nacional y zona Sur, respectivamente; lo que explica la diferencia es quizá la incorporación en la muestra de la organización regional de caficultores FAPECAFES, que si bien tiene su sede en Loja, incluye asociados de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. Sin embargo, en cuanto al monto global de las inversiones, la diferencia también es muy significativa, pero esta vez indicando que las de la provincia de Loja son más pequeñas que el promedio nacional y de la zona Sur, pues representan el 1% y el 8% respectivamente. El elevado número de empleados versus el modesto monto de inversión da como resultado un monto de inversión por puesto de trabajo muy bajo, que representa el 14% del promedio de la zona Sur y el 13% del promedio nacional. Se trata de iniciativas básicamente rurales y en producción agropecuaria.

Por otra parte, cabe destacar que en 2013 no existía en el Instituto de Economía Popular y Solidaria una base de datos que permitiera acercarse a la magnitud del fenómeno en estudio en la provincia de Loja. Existía, eso sí, un registro de las organizaciones con las que trabajaba el IEPS, agrupadas según los programas de dicha institución, así: Hecho a Mano, Socio Vulcanizador, Circuito del Buen Servicio, Circuito del Buen Alimento...

Uno de los programas relevantes ha sido el Circuito del Buen Alimento, tanto por las organizaciones involucradas como por la cobertura de abastecimiento a los Centros Infantiles del Buen Vivir. En 2013 incluía a las siguientes organizaciones: 5 de Octubre (Macará), Comité de Gestión Microcuencas Catamayo (Paltas), Ecovida y Mi Terruño (Loja), El Finquero (Calvas, Gonzanamá y Quilanga) y UCOCPE (Espíndola).

Desde el Gobierno Provincial de Loja

El Gobierno Provincial de Loja (GPL), a través de su empresa pública DEPROSUR –durante el mandato del Prefecto Rubén Bustamante– implementó la Unidad de Economía Popular y Solidaria, con el propósito de dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; decisión que buscaba dar cumplimiento a las competencias señaladas en la Constitución y en el COOTAD. Entre las principales líneas de trabajo realizó diferentes procesos de capacitación y asesoramiento, así como apoyo a las organizaciones para la obtención de su personería jurídica.

En 2014 el GPL trabajaba con 15 asociaciones en proceso de obtención de vida jurídica y 12 cajas de ahorro y crédito comunitarias creadas, abarcando una población aproximada de 2.000 personas en la mayoría de los cantones de la provincia (ver el detalle en anexos).

3.3.3. Las organizaciones productivas de la ESS en Loja

La información secundaria revisada y el conocimiento previo del equipo, sumados a la información levantada a través de la entrevista exploratoria, confirman una gran diversidad de experiencias en el ámbito del objeto de estudio. Además de obvias diferencias de tamaño, las mayores diferencias radican en las lógicas que subyacen en la forma de organizar los procesos productivos, lo que se refleja –entre otras manifestaciones– en el grado de relación con la economía privada y con el mercado en particular, de mano de obra, financiero, y de bienes y servicios. “Una hipótesis básica, fundada en diversos elementos empíricos, es que en todos estos mercados las relaciones comerciales son inequitativas, en perjuicio de la economía popular y solidaria” (Vázquez, 2012: 164).

En el presente diagnóstico adoptamos la tipología propuesta por Caracciolo y Foti, citada por Dávalos (Dávalos, 2012: 191-192).

Cuadro 3. Tipología de organizaciones		
Autoproducción	Subsistencia	Capitalizadas
Tienen por objetivo la producción de bienes y servicios para el autoconsumo y la reproducción de la mano de obra.	Tienen por objetivo la producción y/o comercialización en el mercado de bienes y servicios para la reproducción de la mano de obra, empleando tanto trabajo familiar (por ejemplo, micro-emprendimientos o microempresas unipersonales o familiares), como asociativo remunerado (por ejemplo, micro-emprendimientos asociativos o grupales bajo diferentes formas jurídicas, como sociedades de hecho, cooperativas, asociaciones civiles, etc.).	Producen y/o comercializan en el mercado de bienes y servicios, con el objetivo de mejorar el nivel o calidad de vida. Pueden ser también unipersonales, familiares o asociativas, y el trabajo es remunerado de forma monetaria.

Fuente: Dávalos (2012)

3.3.3.1. Organizaciones de Autoproducción en la ESS de Loja

Corresponde a este tipo de organización la Comuna Cochecorral, ubicada en el cantón Espíndola. Las comunas son organizaciones ancestrales; en la provincia de Loja al menos el 50% de ellas tienen títulos de propiedad que datan de la época colonial. El otro 50% se constituyeron en la primera mitad del siglo XX, a partir de la expedición de la Ley de Comunas en 1938. La principal característica de las comunas es la propiedad colectiva de la tierra, si bien en la mayoría de los casos el territorio ha sido desmembrado por la obtención –de manera ilegítima– de títulos de propiedad individuales, por parte de los mismos comuneros o de personas ajenas a la organización.

La Comuna Cochecorral sufrió una ruptura de su proceso histórico a partir de la creación de la parroquia Santa Teresita, que se superpuso al territorio de la Comuna. Sin embargo, algunos dirigentes lograron re-estructurar la comuna y, a través de su relación con la FUPOCPS, ejecutar un pequeño proyecto que les permitió realizar acciones de afirmación sobre su territorio.

A continuación se caracteriza a la Comuna Cochecorral, a partir de su relación con los siguientes principios de la ESS: equidad, trabajo, sostenibilidad, cooperación, principio “sin fines de lucro” y compromiso con el entorno.

Respecto de la equidad en la Comuna Cochecorral

En la organización existe disposición a considerar las capacidades de las mujeres. Por la relación con organismos de desarrollo e instituciones públicas, una de ellas asume el manejo económico de la comuna.

Sin embargo, en general, la opinión y participación de las mujeres en las asambleas pasa desapercibida: muchas mujeres están ausentes de este espacio, pero asumen lo que se decida en dichas asambleas. Los temas a tratar en las asambleas se relacionan con intereses productivos de las familias o con proyectos que se pueden presentar y ejecutar con instituciones públicas o privadas.

Aún no hay espacio para discutir públicamente necesidades de las mujeres como el tema de la erradicación de la violencia, y mucho menos para lograr una participación más visible y con nivel de decisión de ellas.

La estrategia de involucrar en la dirección de la comuna a los jóvenes no sólo tiene la intención de un recambio generacional, sino también la de motivar a este grupo para que continúen con la agricultura.

Respecto del trabajo en la Comuna Cochechorral

Las prácticas de reciprocidad como el trabajo al vuelto, o solidarias como la minga, son frecuentes entre las familias comuneras. Además del espacio de propiedad colectiva, las familias poseen pequeñas propiedades individuales en donde desarrollan sus condiciones de producción y reproducción social. En el área comunal siembran frutales nativos como toronche, mora y chirimoya; mientras que en las propiedades individuales siembran productos de ciclo corto como maíz, fréjol, papa y achira, siempre utilizando tecnología agroecológica.

La carga global de trabajo es intensa para hombres y mujeres. A las mujeres la participación en la comuna les permite asegurar la alimentación familiar, por tanto, su trabajo es intenso y permanente, para lo cual cuentan con la ayuda de sus hijos e hijas; la producción de sus huertos servirá para la alimentación diaria y de haber excedentes serán vendidos en el mercado local.

Las mujeres adicionalmente participan en actividades de agregación de valor para obtener almidón de achira o mermeladas, en tanto los jóvenes inician su trabajo de servicios turísticos comunitarios. La comuna es el espacio de socialización, aprendizaje y encuentro entre todas las familias; esa oportunidad se visibiliza en tiempo de siembra (liderada por hombres) y cosecha (liderada por mujeres).

Para asegurar que se cuenta con recursos monetarios las familias hacen uso de una serie de estrategias laborales: los hombres realizan trabajos asalariados fuera de la comuna, los jóvenes migran temporalmente.

Respecto de la sostenibilidad en la Comuna Cochechorral

A través del proyecto con la FUPOCPS la comuna elabora una propuesta de bosque protector, así como el plan de manejo del bosque Angashcola que se encuentra dentro de su territorio. Esta iniciativa dio paso a la posterior declaratoria de Parque Nacional Yacuri, territorio mayor dentro del que se encuentra el bosque Angashcola.

Las acciones de conservación de los recursos naturales han permitido a la comuna ganar legitimidad en el contexto local, incluso contar con un plan de inversión a partir de los recursos que entrega el Programa Socio Bosque del Ministerio del Ambiente.

La mayor potencialidad de la comuna es la propiedad comunitaria del bosque Angashcola, que se encuentra dentro del Parque Nacional Colambo-Yacuri y constituye un espacio de una extraordinaria biodiversidad, entre otras, en

especies de aves. Tanto la comuna como los socios han sido declarados por la municipalidad como los mejores productores, por el enfoque agroecológico que utilizan en la producción agropecuaria.

En la perspectiva de lograr la sustentabilidad de la producción, la forma de trabajar se basa en la aplicación de prácticas agroecológicas, considerando los ciclos lunares y –en general– la tecnología ancestral, lo cual no impide el uso de elementos de las tecnologías modernas, supeditados al enfoque agroecológico, en el marco del respeto a la naturaleza y la producción sana y saludable.

Respecto de la cooperación en la Comuna Cochecorral

La comuna y sus integrantes forman parte de dinámicas organizativas más amplias. En el ámbito provincial forman parte de la Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur (FUPOCPS), así como de la Federación Provincial de Comunas de Loja (FEPROCOL).

A través de PROCAFEQ participan en una dinámica regional de productores agroecológicos de café, que se articula a mercados de comercio justo en el ámbito global. En la producción de café, el beneficio en el precio, diferenciado por calidad, es un incentivo para seguir participando en la comuna.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en la Comuna Cochecorral

En la comuna la aplicación de este principio se puede visualizar en los objetivos del plan de inversión de los recursos del Programa Socio Bosque:

- Mantener y proteger el área de conservación de la Comuna Cochecorral.
- Fomentar el bienestar de los habitantes de la Comuna Cochecorral con acciones relacionadas con el mejoramiento de la educación, salud, infraestructura y cultura.
- Impulsar la producción y comercialización de las áreas de cultivo comunales y familiares para lograr mejores ingresos económicos para cada una de las familias que conforman la Comuna Cochecorral.
- Fortalecer y mejorar la gestión administrativa y financiera de la Comuna Cochecorral.

Respecto del compromiso con el entorno en la Comuna Cochecorral

Las acciones de conservación del bosque Angashcola, además de la preservación de la biodiversidad, colaboran en el mantenimiento de la regularidad del río

Jorupe, cuyas aguas son aprovechadas por cerca de 300 familias del sector a través del proyecto de riego Jorupe-Cangochara.

3.3.3.2. Organizaciones de Subsistencia en la ESS de Loja

A esta tipología corresponden organizaciones cuya producción, además de satisfacer necesidades de autoconsumo, se comercializa en mercados locales. Ubicamos en este grupo a las siguientes organizaciones: Red Agroecológica de Loja (RAL), Asociación de Apicultores San Pedro de Vilcabamba, Red de Mujeres de Calvas (RMC), Unión Popular de Mujeres de Loja (UPML), Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur (FUPOCPS).

Cuadro 4. Organizaciones de Subsistencia en la ESS de Loja	
Organización	Productos
Red Agroecológica de Loja – RAL	Producción de hortalizas y animales menores. Agregación de valor a la producción: aliños, mermeladas, vinos. Comercialización.
Asociación de Apicultores San Pedro de Vilcabamba	Apicultura y asistencia técnica en el tema. Producción agrícola y de animales menores. Agregación de valor: miel, manjar de leche, mermeladas, café y chuno. Comercialización. Algo de turismo.
Red de Mujeres de Calvas – RMC	Producción de hortalizas. Comercialización.
Unión Popular de Mujeres de Loja – UPML	Producción agrícola y pecuaria diversificada en la perspectiva de la soberanía alimentaria. Balanceados cuasi-orgánicos. Comercialización. Ahorro y crédito solidarios.
Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur – FUPOCPS	Producción agrícola y pecuaria diversificada en la perspectiva de la soberanía alimentaria. Agregación de valor a la producción: café, maní, caña. Comercialización. Crédito.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas exploratorias (2012)

Las organizaciones se encuentran en la mayoría de los cantones de la provincia de Loja. Las familias accedieron a la tierra a través de la compra durante el proceso de reforma agraria, sin embargo, aproximadamente el 30% de ellas no poseen tierra (o poseen tan poca que no les permite el sustento familiar), particularmente las familias con jefatura femenina.

Las familias son mayoritariamente adultas, con una edad media estimada de 45 años; la mayoría de hogares tienen jefatura masculina. Existen también familias lideradas por madres solteras, que pueden ser mujeres jóvenes, pero también adultas; las mujeres asumen su condición de madres solteras, pero siempre ven la figura masculina –la del padre especialmente– como el jefe de hogar.

Respecto de la equidad en las Organizaciones de Subsistencia

El punto de partida en este tema es el conocimiento que tienen las organizaciones de las desigualdades y discriminación de que son objeto los campesinos en general y las mujeres campesinas en particular.

En relación con la equidad en la participación, si bien la membresía en la organización es individual, en el caso de la FUCOCS el conjunto de la familia es considerada como tal. Cuando las organizaciones son mayoritariamente de mujeres las decisiones son asumidas por ellas, en cambio, en las organizaciones con mayoría masculina, al tener como grupo de trabajo la familia, en muchas ocasiones se corre el riesgo de diluir la decisión de ellas; sin embargo, no se puede dejar de reconocer la fuerza femenina para mantener la organización que propicia encuentros y propuestas.

En todas las organizaciones se consideran iguales oportunidades para mujeres y hombres en los cargos de dirección, lo que a su vez es posible porque se han realizado esfuerzos deliberados para capacitar a mujeres y hombres por igual. Las organizaciones mixtas presentan posturas de mayor reconocimiento o visibilización de los hombres.

La concienciación realizada por las organizaciones ha permitido a las mujeres negociar con sus parejas y familias en general para el trabajo conjunto en las tareas del huerto, lo cual es particularmente importante porque la tecnología agroecológica es altamente demandante de mano de obra.

Especialmente desde las dirigentes mujeres se reconocen manifestaciones de violencia intrafamiliar. Procesos de sensibilización o de atención precisa, como en Calvas, han permitido que se vayan haciendo públicas este tipo de problemáticas de las familias y mujeres.

Respecto del trabajo en las Organizaciones de Subsistencia

Uno de los elementos comunes en estas organizaciones es la diversificación productiva, que tiene como propósito el fortalecimiento (la recuperación, en algunos casos) de la soberanía alimentaria. Para la RAL o la RMC, la diversificación implica un cierto nivel de especialización (hortalizas), lo que se explica por la orientación de estos productos a los mercados locales. En el caso de los productos elaborados, tanto por volúmenes, permanencia en el mercado, presentación y hasta requerimientos legales (registro sanitario, etc.), el posicionamiento en el mercado es aún débil.

La dimensión política del trabajo se ha abordado por las organizaciones con procedimientos para acceder a medios de producción que faciliten el trabajo productivo de las familias. Lamentablemente poco se ha hecho para lograr que haya acceso a la tierra, por ello las mismas organizaciones cuentan con familias organizadas que no poseen tierra. Así, los espacios de trabajo para el cultivo agroecológico de hortalizas se caracterizan por ser pequeños. En el cantón Loja disponen de un promedio de 200 m² en el área peri-urbana; mientras que en el resto de la provincia de Loja los huertos pueden ser un poco más amplios. La titularidad de la tierra en este caso se relativiza, pues las mujeres han logrado producir en sus huertos, ubicados cerca de sus casas, sin embargo no necesariamente se sienten dueñas de la tierra.

El arrendamiento de tierras es la opción para las familias que no disponen de terreno en propiedad, la particularidad para Calvas es que las socias trabajan en dos terrenos alquilados por la organización. En el caso de la organización de Apicultores todos los apiarios se ubican en terrenos arrendados; el pago a la persona propietaria se hace mayoritariamente con miel cosechada en estos lugares, negociación que es más fácil porque los lugares en donde se trabaja son de difícil acceso para poder desarrollar cualquier otra actividad agropecuaria.

Para complementar los ingresos monetarios, las familias hacen uso de una serie de estrategias: la migración temporal de los jóvenes, el trabajo como jornaleros especialmente de hombres, jóvenes y adultos, muchas mujeres también trabajan vendiendo productos de belleza y artesanías. A este propósito contribuye también el bono de desarrollo humano. En el caso de las familias más pobres, la precariedad en sus trabajos es evidente, las mujeres lavan ropa o trabajan por horas en determinadas familias, y también pueden ser jornaleras.

En relación con la dimensión social del trabajo, son valoradas todas las formas de trabajo: las realizadas por la dirigencia y por las bases. En estas expresiones subyace además la noción de solidaridad que se da entre quienes conforman

la organización, ya sea trabajando en mingas o contribuyendo con los aportes acordados para desarrollar las actividades planificadas por las organizaciones. Sin embargo, aún no se valora suficientemente el trabajo de cuidados y sus implicaciones, lo que se traduce en una sobrecarga de trabajo de las mujeres.

De hecho, la carga global del trabajo de las mujeres puede llegar a ser de hasta 18 horas y, por lo general, es mayor que la de los hombres. Esta jornada incluye la producción en el huerto y otros espacios productivos, además de tareas de cuidados; a lo que se suman los tiempos para participar en la organización. Para ofrecer alimentos sanos, las mujeres han incrementado su carga de trabajo frente a otro tipo de mujeres campesinas, asegurando además el cuidado de la naturaleza que es patrimonio de la humanidad. En esta diversidad de actividades participan hijos e hijas a partir de los 5 años de edad. Aumenta la carga global de trabajo de las mujeres el limitado acceso a servicios como agua para consumo humano, por ejemplo, y también la falta de servicios de atención a niños, niñas y adolescentes, en tiempos y permanencias que sean coherentes con las dinámicas productivas de las mujeres. Se rescata la disposición en las parejas jóvenes para la conciliación familiar y laboral, en esto las organizaciones han ayudado con su trabajo de sensibilización y las capacitaciones recibidas.

La producción apícola implica una división del trabajo en el interior de la familia. La construcción de los apiarios es una tarea que realizan los hombres. Las actividades de implementación y cosecha involucran al conjunto de la familia, mientras que el seguimiento de los apiarios implica un trabajo individual que demanda mucho esfuerzo, pues los recorridos son largos, lo que no impide que lo realicen las mujeres, aunque para hacerlo piden apoyo a la familia ampliada para el cuidado de los hijos pequeños.

Estando la producción de hortalizas a cargo de las mujeres, los ingresos producto de la venta también son administrados por ellas. Oscilan entre 20 y 120 dólares por semana; cuando el stock de productos incluye animales menores este ingreso puede incrementarse en un 30%. Dichos ingresos no necesariamente compensan el esfuerzo realizado y, cuando la venta de los productos es realizada por los maridos, no necesariamente entregan el dinero a las mujeres.

Respecto de la sostenibilidad ambiental en las Organizaciones de Subsistencia

El enfoque agroecológico atraviesa el conjunto de la producción en estas organizaciones. Además de buscar la soberanía alimentaria, implica una opción deliberada por alcanzar una relación armónica con el resto de la naturaleza. Las técnicas agroecológicas utilizadas en la producción se sustentan en el conocimiento ancestral heredado de las generaciones anteriores, a lo que se agregan, y solamente si son complementarios, conocimientos modernos de la

ecología aplicada a la agricultura. Esta perspectiva de una producción respetuosa con la naturaleza se ve favorecida por la abundancia de recursos naturales, particularmente la biodiversidad, que permite desarrollar múltiples opciones de producción.

Las tecnologías son enseñadas por profesionales, promotores y promotoras campesinas, básicamente a través del acompañamiento técnico, antes que por medio de procesos formales de capacitación.

Esta perspectiva adquiere también una dimensión política en espacios públicos como las ferias agroecológicas, que constituyen oportunidades de encuentro con consumidoras y consumidores de las áreas urbanas a través de campañas de consumo responsable y defensa del ambiente. Si bien son procesos recientes, se puede prever su crecimiento, lo cual es relevante, pues en general las políticas públicas no son favorables a los pequeños productores y productoras, y menos aún a quienes han optado por el enfoque agroecológico. Por ejemplo, existen programas del MAGAP que, a pesar de mantener un discurso agroecológico, ofrecen insumos químicos incompatibles con dicho enfoque.

Respecto de la cooperación en las Organizaciones de Subsistencia

La cooperación es parte de la cultura campesina y se expresa en diversas prácticas de trabajo colectivo y en una predisposición a organizarse para enfrentar los problemas y buscar alternativas. En este marco, la crisis económica, que hace muy difícil superar los problemas de manera individual, fortalece la organización, pues ésta se constituye en una necesidad; es cierto que la organización exige participación y tiempo, pero también aporta beneficios.

Prácticas presentes en la cotidianeidad del trabajo son el intercambio, el prestamano, así como el intercambio de saberes que permite enfrentar problemas agronómicos de la producción. También se manifiestan estos principios en la comercialización, al cederse puestos en los lugares de venta, por ejemplo.

La cooperación se establece entre socios y socias de una organización, pero también entre organizaciones afines, por ello existen manifestaciones de organización a nivel local, cantonal, provincial... Las denominaciones de “redes” o “federaciones” son una referencia sobre los niveles de organización que permiten que se establezcan vínculos organizativos que, a su vez, se conectan con instancias nacionales o globales; estos son espacios de aprendizaje en todos los niveles y para todos los géneros.

El reconocimiento y la legitimidad de las organizaciones permiten a sus dirigentes participar en espacios de reflexión (junto con instituciones u organismos afines a

los intereses de las organizaciones) y debate sobre problemáticas, necesidades e intereses de hombres y mujeres rurales.

A pesar de los avances en cuanto a abrir espacios específicos para productos limpios en los mercados locales, lo cual ha requerido procesos de negociación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, persisten dificultades de distinto orden. Es difícil lograr espacios específicos y diferenciados para productos agroecológicos, tampoco se logra diferenciar claramente a productores y productoras de intermediarios; en otros casos, se niega la venta de animales menores faenados, desconociendo la lógica de la producción campesina y la profunda interacción entre cultivos y crianzas.

En este marco, las organizaciones trabajan con instituciones locales como municipio y universidad la implementación de sistemas participativos de garantía local, que en el futuro incluirán a personas consumidoras, cuando éstas constituyan organizaciones que las representen.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en las Organizaciones de Subsistencia

Como se ha comentado en otro apartado, el nivel de ingresos de las y los miembros de este tipo de organizaciones no permite el lucro. De todos modos, incluso cuando se dan proyectos de cooperación con el objetivo de aumentar los ingresos, la reflexión interna se orienta hacia otros fines como la relación entre personas productoras y consumidoras, y las motivaciones para participar en las actividades tienen poco que ver con una finalidad de lucro.

La RAL, la UPML y la RMC están trabajando en la perspectiva de establecer un sistema participativo de garantía local, que les permita mejores formas de relacionamiento con las y los consumidores. Con este propósito, la UPML propone la garantía entre las mismas socias, la RAL tiene la iniciativa y ha logrado involucrar a la municipalidad y a la universidad pública local, mientras que la RMC está supeditada a la iniciativa del MAGAP, a través de las Escuelas de la Revolución Agraria (ERA).

El papel de la organización es fundamental para proponer temas que respondan a otros intereses: generar autonomía económica en las mujeres es una de las decisiones estratégicas, así como visibilizar su rol no sólo de productoras de hortalizas sino de productoras agroecológicas, promoviendo su empoderamiento y el fortalecimiento de su autoestima. Las organizaciones proponen temas con anclaje político, por eso se vincula la producción con el acceso al agua, la tierra, la salud, la alimentación, el rescate de semillas... El interés concreto en migración y violencia de género es particular para una sola organización, la RMC.

Aunque el manejo de los huertos mantiene la división sexual del trabajo, la decisión de asistir a las ferias libres es de las mujeres y se vive como una oportunidad para ampliar sus contactos; en muchos casos lo estiman como la oportunidad para recrearse.

Las organizaciones investigadas desarrollan sus actividades en el medio rural y es interesante reconocer el sentimiento de identidad que expresan. Esa identidad se arraiga en saberse y sentirse poseedores de un patrimonio intangible que les permite demostrar que hay una noción de dar un justo valor a los recursos, que el valor de compartir sigue manteniéndose y que no siempre encuentra cabida la lógica de la venta formalizada que las reglas del mercado exigen.

Respecto del compromiso con el entorno en las Organizaciones de Subsistencia

Sean estas organizaciones de segundo grado (alcance cantonal) o de tercer grado (alcance provincial), cuentan con una trayectoria histórica y un nivel de representación social que les permiten acceder a los espacios de planificación territorial, sean convocados por los GAD o por SENPLADES. Así, por ejemplo, algunas de estas organizaciones han participado en la construcción de la *Agenda de igualdad, no discriminación y buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja*.

La RAL, la UPML y la FUPOCPS vienen colaborando desde hace años en la organización de la Feria Binacional de Semillas. Asimismo, sea a través de su vinculación con el Movimiento de Economía Social y Solidaria o con la Plataforma de Soberanía Alimentaria, estas organizaciones han estado impulsando la construcción de una Ordenanza Provincial de Economía Social y Solidaria y de Soberanía Alimentaria para la provincia de Loja.

3.3.3.3. Organizaciones Capitalizadas en la ESS de Loja

Ubicamos en este grupo a las siguientes organizaciones: Asociación de Productores Agro-artesanales de Puyango (APAAP), Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur (FAPECAFES), Red de Comercialización, Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica (UCPACE) y Unión de Organizaciones de Productores Agropecuarios de la Frontera Sur Occidental de Loja (UNOPAFSOL, antes denominada CORPAP).

La característica más evidente de estas organizaciones es la especialización productiva: se trata de organizaciones de productores maiceros, paneleros y cafetaleros, además de la organización de comercialización. También es característica común de las organizaciones el estar integradas por pequeños productores –identificados fundamentalmente como hombres– propietarios de sus predios. En general, la producción utiliza tecnología amigable con el ambiente.

Cuadro 5. Organizaciones Capitalizadas en la ESS de Loja	
Organización	Producto
Asociación de Productores Agro-artesanales de Puyango – APAAP	Panela granulada
Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur – FAPECAFES	Café agroecológico
Red de Comercialización	Intermediación comercial de una diversidad de productos para los Centros Infantiles del Buen Vivir
Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica – UCPACE	Procesamiento de maíz criollo
Unión de Organizaciones de Productores Agropecuarios de la Frontera Sur Occidental de Loja – UNOPAFSOL (antes CORPAP)	Maíz

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas exploratorias (2012)

Respecto de la equidad en las Organizaciones Capitalizadas

En general, estas organizaciones están constituidas por familias de edad media avanzada, que varían entre los 40 y 45 años. En el caso de las familias cafetaleras, la edad media es algo mayor, lo que plantea el problema del relevo generacional. La jefatura de hogar es exclusivamente masculina, así que hay una jefatura real y simbólica asumida por los hombres, que son los dueños de la tierra y quienes deciden cómo se trabaja. Los hombres de este sector productivo tienen amplio reconocimiento social, económico y político.

La capacitación y sensibilización, en el caso de FAPECAFES, por ejemplo, ha llevado a que en las directivas haya paridad entre hombres y mujeres en la representación, lo que además les permite reconocer las demandas de unos y otras.

En el caso de la caña de azúcar, es un proceso productivo “duro”, como señalan los hombres, exclusivo de ellos: sembrar, cortar y cargar los fardos de caña, esfuerzos que son asumidos por los hombres; en ese sentido el desempeño de este tipo de tareas por los hombres se vive como una manera de cuidar a las mujeres.

Respecto del trabajo en las Organizaciones Capitalizadas

En todos los casos la producción es individual y el procesamiento (agregación de valor) se realiza a través de empresas asociativas. De manera generalizada, la producción se basa en mano de obra familiar, sin embargo, en momentos con

una fuerte demanda de mano de obra, ésta se adquiere a través de jornales contratados, no existen formas de trabajo recíproco.

La producción presenta diferentes grados de acondicionamiento y transformación: en el caso del café se realiza el proceso de beneficiado por vía húmeda; el maíz es molido para obtener harinas para consumo humano; la caña de azúcar se presenta en forma de panela granulada (con textura de azúcar); y las hortalizas se comercializan lavadas y empaquetadas para ser entregadas en los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV). En todos estos tipos de organización la figura visible es el hombre; las mujeres se encuentran trabajando en funciones administrativas, en algunos pasos muy concretos del procesamiento y en sus hogares cumpliendo los roles tradicionalmente asumidos por las mujeres.

Las mujeres trabajan en la esfera reproductiva y de cuidados, sin embargo, manejan todo tipo de información que les permite asegurar la participación de jornaleros en el trabajo que se necesita en el proceso productivo. En tiempos de siembra o cosecha las mujeres son apoyadas por la familia y mano de obra contratada para asegurar la alimentación de los jornaleros. Muchas mujeres incluyen en sus trabajos el manejo de huertos agroecológicos, con cuyos excedentes participan en las ferias locales. Algunas mujeres logran ejercer roles en el manejo administrativo de las plantas procesadoras o de comercialización.

En la producción de café el manejo de viveros, la siembra de las plantas y el riego son tareas asumidas por las mujeres, hijos e hijas; además la cosecha visibiliza a las mujeres, más aún por el tipo de producto. Cuando se requiere más mano de obra, la contratación de mujeres es la opción. En este caso se puede precisar cómo el mercado define las oportunidades laborales para las mujeres, es decir, de manera estacional, sin mayores seguridades.

El procesamiento de caña a panela, además de requerir mucho esfuerzo físico, es altamente demandante de fuerza de trabajo.

El procesamiento en la planta para producir la harina de maíz es una actividad en la que participan hombres y mujeres, mayoritariamente jóvenes. La responsabilidad administrativa es asumida por una mujer. La venta del producto elaborado se realiza en la planta de procesamiento y la distribución la hacen hombres y mujeres.

Respecto de la sostenibilidad ambiental en las Organizaciones Capitalizadas

Tanto los productores de panela granulada como los caficultores producen orgánicamente, incluso tienen certificación; sin embargo, la lógica de producción de la caña de azúcar es en forma de monocultivo, por lo que se trata en estricto

sentido de producción orgánica, libre de agroquímicos tóxicos (no podría calificarse de producción agroecológica). La experiencia más consolidada en cuanto a producción agroecológica es la de café, puesto que parte de la producción se realiza en huertos agroforestales, en los que el café está asociado a árboles de sombra y especies frutales.

La planta de procesamiento de harina de maíz de la UCPACE, que da valor agregado al maíz criollo, se constituye en una opción para incorporar a hombres y mujeres que buscan alternativas a la producción convencional del maíz híbrido, lo cual entra en sintonía con el circuito económico solidario que busca ofertar productos sanos.

La experiencia de producción del maíz por parte de las organizaciones de la UCPACE muestra la posibilidad de revertir prácticas insostenibles con el ambiente, haciéndolo además con los recursos económicos propios de las familias. Otro logro es el desarrollo e introducción de la semilla local mejorada “Sabanilla”, que además de generar cambios en las prácticas de cultivo, requiere menor inversión monetaria a lo largo del ciclo productivo.

En ese sentido, las mujeres ya participan en actividades productivas del maíz y se sienten así más comprometidas con la familia; pero además se podría estimar que participar en esas fases productivas les permite ejercer una especie de control para asegurar que se vaya revirtiendo el uso de químicos.

Por su parte, la Red de Comercialización, en su interés por responder a las demandas de sus clientes –en este caso el Estado mediante compra pública–, a pesar de que sus asociados producen agroecológicamente, entrega un stock de productos mucho más amplio, que supera largamente la oferta de los asociados, y para ello a veces se abastece en el mercado convencional.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en las Organizaciones Capitalizadas

FAPECAFES se vincula al mercado de productos orgánicos y de comercio justo. Todos sus productores tienen las certificaciones que les permiten participar en estos mercados. Cuenta con el equipamiento necesario para diferenciar la calidad del producto que compra a sus asociados, motivo por el cual el precio de compra puede llegar a ser de hasta el 100% superior al del café convencional en el mercado local; a pesar de lo cual solamente una pequeña proporción de caficultores logran esos niveles de calidad.

Un conjunto de factores determinan que los beneficios económicos netos sean aún poco significativos. En primer lugar, el elevado costo que por concepto de

mano de obra representa la cosecha. Además, existe la percepción entre los socios de que los gastos administrativos de la organización son elevados. Ello explica que el número de asociados se mantenga estancado y aún constituyan una minoría en relación con los productores de café en general. Desde una visión de que la comercializadora como tal es una institución sin ánimo de lucro, ha surgido la iniciativa de crear el seguro cafetalero, como opción de uso de las utilidades que se obtienen por la comercialización asociativa del café.

En el caso de la UCPACE un incentivo para seguir participando en la organización, y que es igual para hombres y mujeres, es pagar buenos precios por la materia prima, además del manejo de un fondo de crédito que es administrado por una cooperativa local.

La Red de Comercialización constituye un canal de venta de la producción de sus socios y socias. La gestión económica de la Red alcanza únicamente para pagar los costos de la mano de obra para el acondicionamiento de los productos y los costos administrativos. El acondicionamiento de los productos lo hacen personas ligadas a las organizaciones, a cambio de una remuneración, al igual que quienes hacen la administración e incluso los dirigentes. No se produce, por tanto, reparto de excedentes.

Respecto del compromiso con el entorno en las Organizaciones Capitalizadas

La producción agroecológica de café lavado, además de externalidades ambientales positivas, genera también externalidades sociales positivas. Si bien el precio del café lavado es significativamente superior al café “en bola”, como contrapartida requiere una inversión en mano de obra que es equivalente a dicho incremento del precio. Este tipo de producción constituye una opción deliberada en favor de generar ocupación productiva para la mano de obra local, mucho más importante si se considera que la mano de obra para la cosecha de café lavado es femenina.

La APAAP es una organización constituida más por hombres que por mujeres, ellos son quienes están al frente de las opciones para proponer alternativas para procesar, comercializar... A través del acompañamiento de un proyecto, han logrado participar en mesas nacionales para ofertar el producto.

3.3.3.4. A manera de síntesis

En los cuadros que siguen se resume el análisis anterior de las organizaciones productivas de la ESS en Loja, atendiendo a tres ejes: el proceso productivo; prácticas solidarias de las organizaciones y necesidades que satisfacen; y problemas y potencialidades de las organizaciones de la ESS en Loja.

Cuadro 6. El proceso productivo en las organizaciones de la ESS en Loja			
Organizaciones	Qué producen	Cómo organizan la producción	Cómo distribuyen lo producido
Comuna Cochecorral Poseen tierra comunal.	Servicios ambientales. Frutales nativos. Miel de abeja. Cultivos ciclo corto. Animales menores. Chuno y mermeladas. Enfoque agroecológico.	Conservación y aprovechamiento del bosque a través de trabajo comunitario. Cultivos de ciclo corto de manera individual, apoyado con prestamamos.	De la producción individual para el autoconsumo: 10% se destina a conservación; 75% individual en educación, salud, cultura; 9% individual, producción y comercialización; 6% fortalecimiento organizativo.
Apicultores de Vilcabamba, FUOCPS, UPML, RAL, RMC Campesinas/os propietarios de pequeños terrenos sin riego, a excepción de muy pequeños espacios en los que se cultivan hortalizas.	Diversificación productiva que incluye la crianza de animales menores, hortalizas para mercados locales; agregación de valor a la producción de frutas, café, caña, maní, a través de mermeladas. Enfoque agroecológico.	Producción individual con mano de obra familiar que se complementa en forma ocasional con pago de jornales o trabajo recíproco. La producción de hortalizas está a cargo de las mujeres en el 80% de los casos.	Producción diversificada para autoconsumo, con un excedente para la venta individual de maíz, maní, café. La organización gestiona espacios locales diferenciados para la comercialización de hortalizas, además de sistemas participativos de garantía local.
APAAP, FAPECAFES, Red de Comercialización, UCPACE, UNOPAFSOL Campesinos propietarios de terrenos de temporal en zona de menor déficit hídrico. La excepción son los maiceros de Pindal.	Especialización productiva: maíz, caña de azúcar, café. En general usan tecnología amigable con el ambiente, a excepción de los maiceros de Pindal.	Producción individual a base de mano de obra familiar y trabajo remunerado, no existen formas de trabajo recíproco. La agregación de valor (caña, maíz) o la comercialización es en forma asociativa.	No se distribuye excedente pues la orientación es pagar buenos precios por la materia prima. En el caso del maíz, los productores aportan para mantener el centro de negocios que establece los convenios para la venta individual. La organización de caficultores retiene sus gastos administrativos del precio de venta.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 7. Prácticas solidarias de las organizaciones y necesidades que satisfacen

Organizaciones	Equilibrios económicos para organizar la producción	Necesidades e intereses que satisfacen
<p>Comuna Cochecorral</p> <p>Poseen tierra comunal</p>	<p><i>Reciprocidad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre hombres y mujeres en los trabajos productivos y mingas (hombre concreta relación de trabajo recíproco/vuelto). • La cosecha es el espacio de mayor visibilización y participación de las mujeres. • En esta fase de la producción las mujeres enseñan a hijos, hijas y otros miembros de la comunidad a seleccionar semillas. <p><i>Recursos del mercado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ellas y ellos pueden vender sus productos en el mercado. • Ellos tienen mayor poder de negociación en el mercado. <p><i>Redistribución pública:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ellos son vistos primero para acceder a capacitaciones. 	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos del mercado para atender necesidades básicas. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar alimentos en cantidad y calidad adecuadas. • Reconocimiento de su rol social por cuidado de hijos e hijas. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos para alimentación familiar. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Visibilización y valoración de la cultura comunitaria. • Reconocimiento de identidad comunitaria y autoestima elevada. • Conservar la agrobiodiversidad. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Valoración de sus saberes y reconocimiento de sus capacidades en el proceso productivo. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación económica en espacio público. • Uso y control de espacio comunitario y sus recursos naturales.
<p>Apicultores de Vilcabamba, FUPOCPS, UPML, RAL, RMC</p> <p>Campesinas/os propietarios de pequeños terrenos sin riego, a excepción de muy pequeños espacios en los que se cultivan hortalizas.</p>	<p><i>Reciprocidad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo familiar: hijos, hijas, madres; en ocasiones la pareja. • Ellas definen calendario y tipo de productos a sembrar o número de animales menores a cuidar. • La cosecha de miel es trabajo familiar y recíproco. El cuidado de los apiarios es trabajo individual. <p><i>Recursos del mercado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres se definen como productoras, cuentan con proceso de certificación personal, de apoyo en lugares de venta. 	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos para trabajar en procesos productivos agroecológicos. • Ingresos que contribuyen a mejorar la calidad de vida y acceder a alimentación, servicios de atención en salud y educación. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a alimentos. • Acceso a recursos para facilitar tareas productivas y reproductivas: agua, semillas, fondos rotatorios. • Ahorro en la producción por no depender de insumos externos. • Reconocimiento de su rol social en los cuidados de la familia.

Organizaciones	Equilibrios económicos para organizar la producción	Necesidades e intereses que satisfacen
	<ul style="list-style-type: none"> • Ellas venden, deciden y hacen uso de recursos. • En sectores rurales, la comercialización se hace en pareja. • Ellas hacen directamente la compra de semillas y otros insumos. <p><i>Redistribución pública:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a ferias libres: espacio de venta, socialización y recreación. • Acceso a servicios de capacitación. • Acceso a beneficios de la experiencia: intercambios, ampliación de su red social, crédito, entrega de semillas. • El acercamiento al mercado aún no logra que se respete la estacionalidad en la producción. 	<p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de recursos económicos para satisfacer necesidades como alimentación familiar o estudios. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El mantenimiento de sistemas productivos agroecológicos permite la existencia de diversificación productiva, además de formas de trabajo mutuo y valorado. • Reconocimiento de hombres y mujeres organizadas con alternativas productivas. • Valoración de identidades, saberes y actuares de la cultura campesina: participan en mingas, intercambian información, establecen niveles de cooperación conjunta, niveles de coordinación y cooperación entre organizaciones mixtas y de mujeres. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía económica para decidir sobre los ingresos de la venta en ferias libres. • Visibilizar y hacer públicos problemas de las mujeres relacionados con violencia intrafamiliar o inequidades en trabajo. • Acceso al poder: mujeres lideresas de sus organizaciones; control sobre las decisiones en las organizaciones, especialmente de mujeres. • El acceso a espacios de participación permite potenciar capacidades de las mujeres. • Participación de mujeres en espacios públicos institucionales, como los GAD. • Reconocimiento de las mujeres en espacios públicos y capacidad de decisión en el mercado de las ferias libres. • Ejercicios de equidad: oportunidades para el reconocimiento de la división sexual del trabajo y propuesta de cambios. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de su saber y conocimiento: se incorpora en identificar alternativas al uso de agroquímicos. • Activa participación en procesos organizativos incrementa el reconocimiento de los hombres, sobre todo en las organizaciones mixtas.

Organizaciones	Equilibrios económicos para organizar la producción	Necesidades e intereses que satisfacen
<p>APAAP, FAPECAFES, Red de Comercialización, UCPACE, UNOPAFSOL</p> <p>Campeños propietarios de terrenos de temporal.</p>	<p><i>Reciprocidad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Para café y maíz, solamente en familias con escasos recursos económicos hay acciones de reciprocidad en el proceso productivo. • En el café las mujeres y sus hijos e hijas participan en todo el proceso productivo. • Las mujeres deben preparar alimentos que serán transportados al lugar de trabajo, muchas de ellas usan productos de sus huertos. • Las mujeres generan vínculos de encuentro social para iniciar trabajo productivo que será pagado, aun cuando termina decidiendo el hombre cuánto paga y a quién contrata. <p><i>Recursos del mercado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • El abastecimiento de insumos –plantas de vivero, materiales para el procesamiento– es realizado por hombres o mujeres. • La comercialización de los productos es realizada exclusivamente por los hombres. • Los recursos generados por la venta de la producción sirven para satisfacer necesidades de la familia (educación, salud). <p><i>Redistribución pública:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Convergencias y alianzas institucionales proponen temas de acceso a recursos del mercado con equidad. • Las negociaciones con otros actores económicos en su mayoría son asumidas por los hombres. • Las mujeres proponen alternativas a las formas de producción y de organización. 	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a tecnologías. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos productivos y económicos para asegurar la producción. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del proceso productivo, le permite acceder a procesos tecnológicos. • Acceso a recursos para mejorar su base productiva. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades para acceder a la organización. • Hacer públicas problemáticas de gremios. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía económica para manejar recursos económicos. • Poder para relacionarse con actores y/o sujetos económicos y decidir con quién se involucra la familia. • Acceso a diferentes espacios organizativos. • Reconocimiento del liderazgo de mujeres en espacios de organización para proponer temas de interés de género y gremios. • Evidenciar la división sexual de trabajo y formas de revertirla. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía económica (para decidir uso de recursos). • Reconocimiento de identidad: cafetaleros, maiceros. • Acceso a poder y participación en espacios de propuestas de ley (GAD, espacios de discusiones de leyes...).

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 8. Problemas y potencialidades de las organizaciones de ESS en Loja

Organizaciones	Problemas	Problemas desde las miradas de género	Potencialidades
Comuna Cochecorral	<p>Pérdida de la cultura local.</p> <p>No se entiende el pago de impuestos en la administración de los recursos públicos.</p>	<p>La división sexual de trabajo se mantiene en función del uso diferenciado de los recursos, así como la valoración de los trabajos que se asignan por sexos.</p> <p>Existencia de brechas de género en el acceso y control de activos productivos.</p> <p>La asistencia técnica ofrecida desde el Estado privilegia a los hombres.</p> <p>La organización privilegia la participación de los hombres.</p>	<p>Propiedad colectiva de la tierra y del bosque Angashcola.</p> <p>Producción agroecológica de alimentos sanos.</p> <p>Oferta de alimentos sanos en el mercado local.</p>
Apicultores de Vilcabamba, FUPOCPS, UPML, RAL, RMC	<p>Limitado acceso a recursos: tierra (cantidad, calidad) y agua.</p> <p>Metodológica y técnicamente no está definida la transición de la producción convencional a la agroecología.</p> <p>En los mercados locales de hortalizas no hay espacios específicos que los diferencien de productos convencionales y/o de intermediarios.</p>	<p>La división sexual del trabajo mantiene roles de género y retrasa la transición de la producción convencional a la agroecológica.</p> <p>No existe conciliación familiar y laboral, y la carga horaria para las mujeres sigue siendo alta.</p> <p>Las mujeres no poseen activos productivos.</p> <p>Los lugares para comercializar la producción agroecológica no aseguran el acceso a servicios de atención a otras demandas sociales (atención a hijos e hijas, p. ej.).</p>	<p>Cultura campesina, disposición a buscar alternativas de manera organizada.</p> <p>Condiciones medioambientales favorables para producción diversificada de alimentos con enfoque agroecológico.</p>

Organizaciones	Problemas	Problemas desde las miradas de género	Potencialidades
APAAP, FAPECAFES, Red de Comercialización, UCPACE, UNOPAFSOL	Gestión administrativa aún no consolidada (a excepción de FAPECAFES). Harina de maíz y panela granulada no logran posicionarse en el mercado. Mercado oligopsonico de maíz en grano.	La división sexual del trabajo ratifica roles tradicionales de cada género. La membresía en la asociación –cafetaleros– está en función de ser dueño de un cafetal: al no ser las mujeres dueñas de sus cafetales, no logran hacer uso y control de esos activos. Afianzamiento de sistemas masculinos de producción, que excluyen o subordinan a mujeres en las decisiones.	Dominio de la tecnología por la especialización productiva. Garantía de la calidad por la producción limpia (a excepción de Pinda). Capacidad instalada.

Fuente: Elaboración propia

3.3.4. Las organizaciones del sector finanzas populares y solidarias

Antecedentes

A las finanzas populares y solidarias se las define como “aquellas que buscan una democratización de los servicios financieros al servicio del pueblo, constituyen un nuevo enfoque de planificación y gestión del desarrollo de las finanzas que apuesta a promover nuevas regulaciones y organización de los servicios financieros, llevadas a cabo por ciudadanos asociados” (Orellana, 2012: 24).

La estacionalidad de la producción agropecuaria en condiciones de agricultura de temporal, con un período lluvioso concentrado en los cuatro primeros meses del año que da lugar a un solo ciclo de cultivos al año, en suelos de ladera, configuran lo que se conoce como agricultura de subsistencia. En este escenario, la demanda de crédito para subsistencia y producción, luego de la reforma agraria, fue provista por los comerciantes de las cabeceras cantonales, productores rurales dedicados a la ganadería, al comercio y al crédito usurero. Frente a esta situación, la mayoría de intervenciones institucionales de desarrollo rural han contemplado el crédito como un medio para dinamizar las economías campesinas. Las organizaciones campesinas también han desarrollado iniciativas en esta dirección.

Desde inicios de los años 80 el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP –actualmente Grupo Social FEPP– ha venido trabajando en la provincia de Loja, inicialmente en Macará y Saraguro, posteriormente amplió sus áreas de intervención a otros sectores de la provincia. Como parte de su trabajo “ha impulsado el desarrollo de las estructuras financieras locales, entre ellas cooperativas de ahorro y crédito, cajas y bancos comunitarios, cuya visión social es la de contribuir a los procesos de desarrollo local desde una perspectiva integral, siguiendo una visión del sistema de las finanzas cooperativas” (Orellana, 2012: 25).

A partir de diciembre de 1997 y por iniciativa de la misma institución se crea la Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos CODESARROLLO Ltda., que cuenta entre sus asociados, en el ámbito nacional, a 58 Estructuras Financieras Locales y 28 Organizaciones Campesinas, entre otros.

También a inicios de los años 80, el Fondo de Desarrollo Rural Marginal FODERUMA del Banco Central del Ecuador entregó créditos productivos, agrícolas y pecuarios, para educación y comercialización. Luego de vencer la resistencia de los campesinos a endeudarse, en un primer momento el programa funcionó auspiciosamente, sin embargo, hacia el cierre del programa, desde ámbitos políticos se propuso la condonación de la deuda y el programa terminó en un franco enfrentamiento entre los campesinos y el Banco Central.

Por otra parte, los programas de desarrollo rural integral del Ministerio de Bienestar Social, tanto en el centro y occidente de la provincia de Loja como en la zona de Saraguro, según las evaluaciones realizadas padecieron de un posible sobredimensionamiento del componente crédito. Dadas las condiciones de alto riesgo para la agricultura en las condiciones ecológicas y de variabilidad climática de las áreas del proyecto, minimizar el riesgo de pérdidas de los cultivos puede ser más importante que maximizar los rendimientos.

A partir de estas experiencias y por iniciativa de las organizaciones campesinas, se crean varias cajas de ahorro y crédito en la perspectiva de atender el requerimiento de crédito de las economías campesinas. A mediados de los años 90, el Programa de Desarrollo Local Sostenible PROLOCAL trabaja en el desarrollo de capacidades de las entidades financieras rurales, cajas y cooperativas de ahorro y crédito. Dirigentes y administradores se capacitan, y varias cajas de ahorro y crédito abren sus membresías más allá de sus organizaciones y comunidades. Cuatro cajas de ahorro y crédito se convierten en cooperativas.

Otra modalidad de intervención en el tema la desarrollan las ONG, que actúan facilitando créditos y absteniéndose de captar ahorros, como en el caso de FACES,

que orienta su trabajo a personas dedicadas a actividades de microempresa, que definen como “unidades productivas de baja capitalización, que operan con riesgo propio en el mercado”, por lo general nacen de la necesidad de sobrevivencia de sus propietarios. Estas microempresas están caracterizadas por tener baja productividad de la mano de obra, bajos ingresos, escasa capacidad de reinversión productiva, lo que no les posibilita una adecuada inserción en la economía del país. Alrededor del 40% no tienen acceso al crédito en el sector formal.

El 78% de la clientela de FACES MICROFINANZAS son microempresas manejadas por mujeres y la mayoría de actividades están dedicadas al comercio, seguramente porque requiere en general un pequeño capital de inversión y casi ninguna experiencia en el mercado. Un buen número de las microempresas de mujeres se dedican al comercio ambulante ya que no exige, en la mayoría de los casos, un horario estable, ni un puesto fijo de trabajo. Además pueden desarrollarse en el mismo espacio físico de la vivienda, por tanto el ejercicio de la actividad productiva no es incompatible con el desempeño de los roles femeninos asignados tradicionalmente de atención del hogar y la familia. Aun en los casos en que la actividad demanda separación del ámbito del hogar, la microempresa permite cierta flexibilidad en el horario de la jornada laboral e inclusive permite llevar los hijos al lugar de trabajo. Los bajos niveles de escolaridad y de experiencia en el mundo de lo público que presentan, en general, las mujeres limitan su incorporación al mercado de trabajo formal en el cual esos atributos (entre otros) juegan un papel importante. La falta de capital, pero sobre todo las restricciones de género, impiden la diversificación de las microempresas de mujeres, y la escasa inversión en tecnología limita seriamente su crecimiento.

Otra experiencia relevante la ha liderado la ONG “En las Huellas del Banco Grameen”, puesto que en este caso sí captan ahorros. Grameen se creó en el año 2000 y ha llegado a atender a más de 70 centros –conformados por 40 grupos solidarios de 5 a 8 integrantes– localizados en los cantones de Loja, Catamayo, Macará y Puyango. Grameen acompaña el crédito con educación y promoción del ahorro; en el ámbito productivo agropecuario promueve el enfoque agroecológico y de género.

Veamos ahora otras experiencias en marcha.

3.3.4.1. Los fondos semilla o rotativos manejados por organizaciones campesinas

Las organizaciones FUPCPS y UPML han asumido la decisión de manejar recursos que son entregados a sus socias y socios para fortalecer la propuesta

agroecológica o contar con recursos frente a eventualidades, en una perspectiva de mejorar su base productiva y con el propósito de contribuir a dinamizar las transformaciones que cotidianamente construyen los hombres y mujeres que conforman las organizaciones.

En esta iniciativa han coincidido con la ONG Heifer⁴⁰, que desde el año 2005, reconociendo las prácticas de solidaridad y los saberes presentes en las familias campesinas, se ha propuesto fortalecer los procesos productivos agroecológicos, facilitando recursos ya sea en especie o monetarios.

En la FUPOCPS el manejo de estos fondos se hace bajo la denominación de “Compartir de Recursos”, mientras que en el caso de la UPML se denomina “La Yapa”. En ambos casos, los recursos se canalizan en todas las organizaciones cantonales y de base, que forman parte de las organizaciones provinciales.

Respecto de la equidad en los fondos semilla o rotativos

A pesar de que los recursos provienen de la ONG, las organizaciones que los manejan tienen libertad para definir los mecanismos que aseguren el acceso equitativo a los recursos para todos los socios y socias. Tanto el destino como los montos o plazos se definen en función de asegurar el acceso a este fondo para todos los socios y socias de las organizaciones. Con el mismo criterio, no se exigen garantías o la firma del esposo a las mujeres, los fondos son entregados en base al conocimiento y la confianza entre los miembros de las organizaciones.

El acceso de las mujeres al fondo les permite incrementar su autonomía para decidir las actividades a realizar con los recursos, por lo que en general privilegian aquellas que mejoran su imagen de buena madre o jefa de hogar, como el establecimiento de un huerto o la crianza de animales menores; aunque también lo usan para ayudarse en los gastos familiares.

Respecto del trabajo en los fondos semilla o rotativos

Cada organización, de base o cantonal, elabora un reglamento en el que se precisan las líneas, los montos e intereses, así como las responsabilidades de socios y socias. El mismo reglamento establece los roles de las directivas (de base o cantonal), definiendo el seguimiento del uso de los recursos, así como de la recuperación del fondo. En algunos casos, Paltas por ejemplo, hay una estructura dentro de la misma organización cantonal, que tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento de los fondos entregados; esta estructura cuenta con el apoyo de una persona para el manejo contable. Los Fondos Compartir o Yapa que mejor funcionan son aquellos en los que las mujeres se han hecho cargo del seguimiento.

Respecto de la sostenibilidad ambiental en los fondos semilla o rotativos

La sostenibilidad ambiental se ha tenido en cuenta como tal cuando los créditos se emplean en facilitar procesos de transición hacia la agroecología, como el fortalecimiento de la diversificación productiva en las fincas agroecológicas.

Respecto de la cooperación en los fondos semilla o rotativos

Las dinámicas generadas en torno a los fondos semilla o rotativos logran interiorizarse en las prácticas de la organización, porque responden con oportunidad a una necesidad sentida por las familias, la del crédito. Pero además porque existen experiencias previas en diversas formas de contribución a la dinámica organizativa, como es el caso en que socios y socias aportan con alimentos para la preparación de la comida que se requiere en la realización de actividades de capacitación, reuniones o eventos tipo congresos.

También existen prácticas colaborativas con otras organizaciones del sector de finanzas populares y solidarias. Por ejemplo, en el caso de la organización de Espíndola (UCOCPE, filial de la FUPOCPS), es la caja de ahorro y crédito “Francisca Chigua” la que administra el fondo. En esta misma perspectiva, de existir una demanda de recursos para impulsar alguna iniciativa que supere la capacidad de la organización, no descartan la posibilidad de negociar con otras cajas de ahorro y crédito que se encuentran en sus localidades.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en los fondos semilla o rotativos

En algunas organizaciones que pertenecen a la FUPOCPS se mantiene la iniciativa del “pase en cadena”; en este caso, cada organización de base constituye grupos de 5 personas, con los que llegan al acuerdo de iniciar el proceso del compartir de recursos, como animales menores: pollos o chivos, por ejemplo.

La conformación de los pequeños grupos se hace considerando que en el grupo estén personas activas, que sean participativos y se encuentren al día en sus obligaciones con la organización; por lo que se trata de un incentivo de la organización a sus bases, no es para capitalizar a la organización.

Cabe destacar también la flexibilidad en el funcionamiento de los fondos, que consideran los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria de subsistencia, particularmente cuando los recursos se proporcionan a las familias con más bajos niveles de ingresos monetarios.

Las actividades apoyadas con estos recursos son: crianza de ganado vacuno, riego, crianza de cerdos y gallinas; en función de ellas se establecen los montos,

así como el tiempo de devolución del fondo que varía de 3 meses a un año. Los intereses pagados se utilizan para cubrir los gastos administrativos, capitalizar el fondo y actividades de fortalecimiento organizativo a nivel provincial y cantonal, lo que aporta a la sostenibilidad económica de la dinámica.

Respecto del compromiso con el entorno en los fondos semilla o rotativos

La adaptación que realiza la UPML en su fondo (La Yapa) consiste en establecer un mecanismo de ahorro: los miembros de cada organización de base se comprometen a ahorrar mensualmente un dólar, y un aporte inicial de 20 dólares. Este fondo se suma a lo que ya disponen las organizaciones, producto de las más diversas actividades. Con ese fondo de ahorro más el capital de inicio las organizaciones promueven sus actividades productivas. Anualmente hay distribución de utilidades generadas por el fondo de la siguiente manera: el 50% van a cada socio o socia y el otro 50% se destina para alguna mejora en la comunidad.

Una actividad relevante de proyección del trabajo organizativo, más allá del espacio comunitario, es la realización por parte de la FUPOCPS y la UPML de la Feria de Semillas. Se trata de una actividad que permite el intercambio de saberes entre productoras y productores, a la vez que propicia su encuentro con personas consumidoras de las áreas urbanas, promoviendo el reconocimiento del trabajo productivo que realizan las familias organizadas. Esta iniciativa se realiza regularmente todos los años (en 2014 se realizó la XI Feria).

3.3.4.2. Las Cajas de Ahorro y Crédito

La mayoría de los esfuerzos de creación de las Cajas de Ahorro y Crédito (CAC) obedecen a iniciativas de las organizaciones campesinas, frente a la necesidad del crédito y la explotación de los usureros⁴¹.

Al no haber estado reguladas por el Estado, no existe suficiente información que permita establecer el universo de estas organizaciones. En anexo se presenta información de aquellas asociadas a la Red de Entidades Financieras equitativas del Sur del Ecuador (REFSE) y de las que están siendo apoyadas por el Gobierno Provincial de Loja (GPL).

Las cajas de ahorro y crédito están integradas por hombres y mujeres, cuyas edades son diversas, desde muy jóvenes a adultos o adultas. El propósito de estas organizaciones es apoyar los procesos productivos en las localidades y simultáneamente contribuir a construir una cultura del ahorro entre los campesinos y campesinas. Estas organizaciones existen en la mayoría de los cantones de la provincia de Loja.

Los principales servicios financieros son: ahorro a la vista y plazo fijo, crédito, pago del bono de desarrollo humano y de servicios básicos.

Los créditos son ordinarios y emergentes. Los primeros pueden ser productivos, para vivienda o para consumo. Los emergentes, la mayoría solicitados por mujeres, atienden por lo general situaciones de calamidad doméstica. Los montos de crédito fluctúan de 100 a 150 dólares para créditos emergentes, y hasta tres mil dólares en los productivos. Por lo general los montos son entregados en forma progresiva y de acuerdo al historial de crédito, considerando además el cumplimiento del encaje como uno de los requisitos.

Las CAC tienen una fuerte identidad, en torno a los principios de la ESS, con las organizaciones que les dieron origen; sin embargo, tienen autonomía administrativa y reglamentación interna propia. Admiten en su interior a socios y ahorristas.

Dirigentes y administradoras/es perciben insuficiencia de recursos para responder a la demanda de crédito, particularmente en la época del inicio de las siembras. Frente a ello, convertirse en cooperativa podría darles acceso a financiación pública y privada.

También se perciben limitaciones de acceso a tecnología e infraestructura, lo que dificulta el trabajo e impide el crecimiento de las entidades.

En los casos de morosidad que, a pesar de no ser muy significativos, se dan, se percibe la inexistencia de personería jurídica como una limitación para exigir el pago de los créditos vencidos.

Respecto de la equidad en las Cajas de Ahorro y Crédito

Socios y socias tienen los mismos derechos. Por ejemplo, en la renovación periódica de los directorios todos y todas tienen los mismos derechos para elegir y ser elegidos/as. También existe una distribución equitativa de excedentes, cuando la organización decide repartirlos.

Estas organizaciones tienen la posibilidad de dar respuesta de forma inmediata a la solicitud de crédito del socio o socia, pues no se necesita presentar el conjunto de documentos que exigen las instituciones financieras legalmente reconocidas. Para la mayoría de las mujeres esta característica hace la diferencia entre acceder o no a un crédito. Si bien el crédito es para hombres y mujeres por igual, el destino del mismo sí demuestra usos diferentes: los hombres demandan el crédito para cultivos extensivos o crianza de animales mayores; las mujeres, en cambio, para sus huertas y/o responder a necesidades del hogar.

Respecto del trabajo en las Cajas de Ahorro y Crédito

Las decisiones sobre cómo operan, cuáles son las líneas de crédito, los intereses y plazos son establecidas en la Asamblea General; allí además se elige a las y los integrantes de los Consejos de Administración y vigilancia, Comité de Crédito y Administrador/a. Si bien esta estructura administrativa es común para muchas otras iniciativas de ahorro y crédito, una característica de las CAC es la cercanía entre directivos/as y socios/as, lo que les permite atender en casos de emergencia, incluso fuera de horario o calendarios normales de trabajo.

El trabajo del Administrador o Administradora de la Caja se orienta a entregar recursos a los socios y socias, en función de las necesidades de la gente. Se reconocen las capacidades de las mujeres en el ámbito administrativo, la mayoría de las administradoras de las CAC son mujeres.

A pesar de lo señalado, las organizaciones aún no han logrado construir nuevos paradigmas de división sexual del trabajo, ni tampoco mejoras sustanciales en su base productiva, pues por lo pronto el abordaje de temas estructurales rebasa las capacidades de las organizaciones.

Respecto de la sostenibilidad ambiental en las Cajas de Ahorro y Crédito

En la perspectiva de ser coherentes con los principios de la ESS, la Caja de Ahorro y Crédito El Manizal, por ejemplo, no da créditos para adquirir agroquímicos o bienes suntuarios. Su opción es por las actividades productivas, respetuosas de la naturaleza, además.

En este sentido, es necesario tener presente que la agroecología, al promover el uso de recursos de la propia finca, constituye una alternativa para disminuir la dependencia de insumos y por lo tanto del crédito. Este señalamiento es pertinente para los cultivos de ciclo corto, por lo que no se desconoce la necesidad de inversiones para el establecimiento de cultivos permanentes o infraestructura.

Respecto de la cooperación en las Cajas de Ahorro y Crédito

A partir de la cooperación y la confianza, las CAC privilegian las garantías personales, lo que además contribuye al logro de bajos índices de morosidad.

A través de la REFSE, las Cajas de Ahorro y Crédito se relacionan con las cooperativas asociadas a la Red para lograr liquidez a través de la colocación de pólizas, por ejemplo. Cabe destacar la confianza y agilidad con que operan este tipo de apoyos, pues en muchos casos las transacciones se acuerdan simplemente a través de una llamada telefónica.

A las Cajas de Ahorro el relacionamiento con la REFSE les permite acceder a capacitación, asistencia y seguimiento técnico. Como contrapartida, las CAC realizan un aporte económico módico de forma mensual.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en las Cajas de Ahorro y Crédito

Si bien los excedentes generados pueden ser repartidos entre las y los socios, la mayoría de las CAC prefieren utilizarlos para capitalizar la misma caja, buscando ampliar la cobertura de los servicios que prestan.

Por lo general, las personas dirigentes o administradoras dedican mucho más tiempo del remunerado con la finalidad de brindar un buen servicio.

Con el aporte de las y los socios se constituyen fondos mortuorios, para ayuda a socios y socias en caso de fallecimiento de familiares.

Respecto del compromiso con el entorno en las Cajas de Ahorro y Crédito

Las organizaciones campesinas de base, y las cajas de ahorro y crédito en particular, están fuertemente ancladas en su territorio. En este sentido se percibe su aporte a la cohesión social en las localidades.

Las CAC participan en la cotidianeidad de la vida comunitaria. Por ejemplo, la CAC El Manizal participa en el desfile, en las fiestas, en la elección de la Reina de la Parroquia; lo que a su vez tiene eco en el buen relacionamiento que mantienen con las autoridades al frente de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.

La relación entre la CAC y la organización de base exime a la primera de discutir en su interior temas en el orden técnico-productivo, social o político, ya que estos asuntos son competencia de la organización social de base.

3.3.4.3. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito

La creación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC) en varios casos tiene como antecedentes la existencia de cajas de ahorro y crédito promovidas por organizaciones campesinas de base. Como se ha señalado, al menos en cuatro casos en este proceso de transición tuvo un rol relevante el programa PROLOCAL. Lo mismo se puede decir del acompañamiento de la REFSE.

En todo caso, la creación de las cooperativas de ahorro y crédito obedece a la iniciativa de actores locales como son organizaciones de diferente tipo. Por ejemplo, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Quilanga Ltda. nació por iniciativa

de dirigentes de la organización de productores de café del cantón Quilanga, que inicialmente habían constituido una Caja de Ahorro y Crédito.

La dinámica de las cooperativas tiene relación directa con la dinámica de la economía de sus localidades, y ésta a su vez con la del sector agropecuario. Por lo tanto, la variabilidad climática que afecta a la producción agropecuaria incide también en los niveles de captación de ahorros.

Las cooperativas perciben competencia desleal tanto desde ONG que ofertan créditos sin encaje, como de las instituciones financieras del sector privado, que utilizan mecanismos propios de la ESS como la constitución de grupos para brindarse garantías cruzadas, por ejemplo.

En ocho cantones existen cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a la REFSE.

Respecto de la equidad en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

El acceso al ahorro es sin distinción de edad o sexo, por ello hijos e hijas –menores de edad– de socios o socias, si les interesa ser ahorristas, pueden ser parte de la cooperativa. Tampoco hay restricciones para acceder al crédito, sean hombres o mujeres, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos.

Sin embargo, los requerimientos técnicos y legales para la conformación de las cooperativas de ahorro y crédito obligan al cumplimiento de una serie de requerimientos que, en el caso de las sociedades conyugales, no logran superar las exigencias de reconocimientos tradicionales que limitan a las mujeres el acceso a ofertas crediticias de manera individual.

Respecto del trabajo en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), vigente desde 2011, establece un conjunto de normas que contradicen algunos de los principios con los que operaban las cooperativas de ahorro y crédito. Por ejemplo, los integrantes de los consejos de administración y vigilancia –socios y socias de las cooperativas– realizaban su trabajo de manera voluntaria, mientras que la ley establece bonificaciones; la administración de las cooperativas se basaba en el conocimiento y la confianza en la persona, mientras que la ley establece requerimientos de formación profesional específica en el área financiera.

Además de contradecir los principios con los que operaban la mayoría de cooperativas de ahorro y crédito, las disposiciones referidas significan un incremento de los costos administrativos.

Respecto de la sostenibilidad ambiental en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

La cercanía de las entidades a la cotidianeidad de la vida en la localidad permite a las cajas de ahorro y crédito priorizar el apoyo a la producción agroecológica, en tanto que las cooperativas no tienen esa capacidad y entregan crédito indistintamente para la producción convencional o para la producción agroecológica.

Respecto de la cooperación en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Existen mecanismos de cooperación entre cooperativas y entre éstas y las cajas de ahorro y crédito, que han sido promovidos por la REFSE. La misma red actúa como nodo de conexión entre las entidades financieras. La adquisición de pólizas de depósitos, como medio para transferir liquidez, es uno de los mecanismos de uso frecuente.

Respecto del principio “sin fines de lucro” en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las cooperativas del sector de las finanzas populares y solidarias transparentan las tasas de interés de sus créditos, que son menores a las tasas reales del sector financiero privado. Los montos de los créditos aún son más bajos que los del sector privado, pues las cooperativas privilegian el acceso democrático entre sus socios y ahorristas.

El conocimiento del territorio y su gente permite a las cooperativas otorgar créditos dentro de los límites reales de la capacidad de endeudamiento de las personas. De esta manera se evita la morosidad, como una medida de prudencia en el manejo financiero de la cooperativa, pero también como una forma de precautelar los intereses de socios/as o clientes.

Respecto del compromiso con el entorno en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

El crecimiento de las cajas de ahorro y crédito tiene varias constantes en las experiencias previas a la constitución de cooperativas. En primer lugar la confianza de la población local en administradores y dirigentes, además de la perseverancia de los mismos. Otro elemento destacable es la dinámica económica de las localidades, pues las zonas donde había CAC que evolucionaron a cooperativas se constituyeron en zonas productivas cafetaleras o ganaderas, por ejemplo. También es relevante el papel de las entidades financieras en la canalización de las remesas de los migrantes, como en la antes CAC y actualmente Cooperativa San José de El Airo. En algunos casos, el tránsito de caja a cooperativa de ahorro

y crédito tuvo como una de las motivaciones brindar mayor seguridad a personas que desconfiaban de entidades no reguladas por ninguna institución estatal.

En general, las cooperativas de ahorro y crédito facilitan que el dinero quede en la localidad, que las personas no tengan que salir a buscar crédito fuera, ni de chulqueros.

La disposición desde la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria de que el dinero de las instituciones públicas del Estado pueda ser manejado desde las cooperativas es otra posibilidad de manejo financiero, que podría vincular de manera práctica a las cooperativas con las instituciones locales.

3.3.4.4. La Red de Entidades Financieras Equitativas del Sur del Ecuador

La Red de Entidades Financieras Equitativas del Sur del Ecuador (REFSE) se constituye con cinco Cooperativas de Ahorro y Crédito ante el Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC), con apoyo del Grupo Social “Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio” (GSFEPP). El 16 de Febrero de 2007 obtiene su vida jurídica, Acuerdo Ministerial n.º 070018.

De acuerdo con su plan estratégico, la misión de la REFSE es “fortalecer las microfinanzas rurales de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, constituyéndose en el ente de integración, representación y prestación sostenible de capacitación y asistencia técnica para las cajas de ahorro y crédito, cooperativas de ahorro y crédito y organizaciones de microfinanzas y así contribuir en el mejoramiento socio-económico de la población rural de la región”⁴².

En el mismo plan estratégico se definen los valores de la Red: solidaridad, transparencia, responsabilidad, honestidad, respeto, equidad, confianza y cooperación; así como las líneas de acción, en el siguiente orden de prioridad:

- Representación institucional y respaldo a socios/as.
- Control-regulación-seguimiento de los socios/as.
- Realizar procesos de capacitación.
- Difusión de información, publicaciones.
- Brindar asistencia técnica a socios/as.
- Gestión de proyectos para socios/as.
- Gestionar recursos financieros para socios/as.
- Mediación de conflictos internos y entre personas asociadas.
- Promover procesos de marketing de los socios/as.

También se definen las expectativas, tanto para las cajas como para las cooperativas de ahorro y crédito:

Cuadro 9. Servicios con que la REFSE apoya a las CAC y COAC	
Cajas de Ahorro y Crédito	Cooperativas de Ahorro y Crédito
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo técnico en la legalización jurídica como cooperativa de ahorro y crédito. • Facilitar la consecución de fondos de crédito para las cajas. • Oferta continua y permanente de capacitación y asistencia técnica. • Difusión de información de las cajas de ahorro y crédito. • Representación, participación ante el Ministerio y órganos del Gobierno en defensa de los intereses de la REFSE. • Apoyo en gestión de proyectos en beneficio de las cajas de ahorro y crédito y sus beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta permanente de capacitación y asistencia técnica. • Represente y respalde los intereses de las entidades ante Gobierno e instancias de control. • Brindar enlace entre las cooperativas y potenciales inversionistas. • Facilitar y promover implantación de nuevos servicios en sus socios: transferencias, remesas, pagos. • Facilitar procesos de asistencia financiera a sus asociadas. • Desarrollo del fondo de liquidez del sector a sus asociadas. • Transparencia.

Fuente: Plan Estratégico de la REFSE 2005-2008

La REFSE respeta la autonomía de las entidades afiliadas en cuanto a los productos financieros y no financieros que ofertan, así como las condiciones de los mismos. Es aún débil su capacidad para proponer políticas públicas en favor de la ESS o de los intereses de las mujeres en particular.

En la provincia de Loja la zona de intervención de la REFSE comprende los cantones: Loja, Saraguro, Puyango, Paltas, Celica, Espíndola, Calvas, Quilanga, Gonzanamá, Macará y Olmedo. En ellos la REFSE realiza las siguientes actividades⁴³:

- Representación institucional y respaldo a Estructuras Financieras Locales (EFL) socias.
- Autocontrol, seguimiento y evaluación de las EFL socias.
- Procesos de capacitación y asistencia técnica.
- Diseño de productos financieros y no financieros para las EFL.
- Generar alianzas estratégicas con diversos organismos de apoyo y desarrollo local.
- Promover procesos de mejora de la imagen institucional de las EFL socias.

En Loja la REFSE está integrada por 11 cooperativas y 12 cajas de ahorro y crédito. De las once cooperativas, únicamente 5 (Gonzanamá, Quilanga, Cariamanga, Mushuk Muyu, COOPYMEC) han sido calificadas por la CONAFIPS para acceder a los recursos públicos. Algunos datos básicos:

Tabla 12. Información general de la base asociativa de la REFSE		
Personas asociadas	Hombres	6.772
	Mujeres	6.682
Clientes	Hombres	849
	Mujeres	694
Total	Hombres	7.621
	Mujeres	7.376
	Total	14.997
Activo		\$7.612.860
Pasivo		\$6.100.650
Patrimonio		\$1.512.210

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de EFL de la REFSE (ver el detalle por EFL en el Anexo 6)

En el marco de la sistematización del proyecto “Consolidación de las finanzas populares con la participación de los socios/as de las EFL a través del cofinanciamiento de emprendimientos productivos y posicionamiento institucional de la REFSE” (2012) y debido a la diversidad que existe entre las Estructuras Financieras Locales, se realizó un proceso de segmentación que permitiera agruparlas en función de los servicios que prestaba cada una. Para la construcción del índice de segmentación se utilizaron 11 variables y 41 criterios. Luego de la aplicación, el índice alcanza un puntaje máximo de 33 puntos. El establecimiento de las variables se realizó en función de los siguientes parámetros:

- Servicios financieros y no financieros
- Tipo de cartera
- Tipo de socios/as
- Datos financieros (pasivo, patrimonio y utilidad)
- Inversión por familia
- Emprendimientos

Los resultados de la aplicación del índice de segmentación a las entidades de la REFSE se recogen en la siguiente tabla.

Tabla 13. Segmentación de Cooperativas y Cajas de Ahorro y Crédito		
CAC / COAC	Puntaje	Grupo segmentado
CAC Un regalo de Dios	3	I Grupo
CAC El agricultor	5	
CAC Caminemos juntos	5	
CAC Señor de Girón	9	
CAC Francisca Chigua	10	II Grupo
CAC Padre José Miguel Zárate	10	
COAC Mushuk Muyo	10	
CAC San Francisco de Changaimina	12	
COAC CADECOG	12	
COAC San José	13	
COAC COPYMEG	13	
COAC 22 de Junio	13	III Grupo
CAC Sociedad Ecológica	14	
COAC Quilanga	15	
CAC El Ingenio	16	
CAC San Francisco Uduzhe	17	
CAC El Manizal	17	
COAC Cariamanga	17	
CAC Manú	21	
COAC Las Lagunas	21	
COAC 27 de Abril	23	
COAC Gonzanamá	24	

Fuente: Evaluación externa del proyecto “Consolidación de las finanzas populares con la participación de los socios/as de las EFL a través del cofinanciamiento de emprendimientos productivos y posicionamiento institucional de la REFSE” (2012)

La REFSE, al asumir un rol político para democratizar el acceso y destino de los recursos económicos, privilegia el mismo desde una estructura legalizada y formalizada, por ello su plan de lucha debe tener también estrategias claras para atender a las mujeres en particular. Se observa que únicamente las cooperativas de ahorro y crédito están próximas a llegar al máximo puntaje establecido, sin embargo, en las cooperativas uno de los límites para las mujeres y en unión conyugal es precisamente la necesidad legal de cubrir la documentación requerida, que hace que muchas mujeres no puedan o no deseen acceder a esta oportunidad de contar con recursos; quizá esta es una explicación del porcentaje del 45% de mujeres clientes frente al 55% de hombres.

3.3.4.5. A manera de síntesis

Cuadro 10. Prácticas de Finanzas Populares y Solidarias y necesidades que satisfacen	
Organizaciones de FPS	Necesidades e intereses que satisfacen
Fondos rotativos, Yapa, Compartir de recursos	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribución a la economía familiar por oportunidad para mejorar la base productiva. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos para contar con producción agroecológica. • Aporte para alimentación. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos para mejorar la base productiva. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso democrático a recursos económicos y a la organización. • Fortalecimiento de la organización de base y provincial, y consolidación de su base económica. • Aseguramiento de la producción desde un enfoque agroecológico y de protección de biodiversidad. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Control de recursos para contar con producción agroecológica. • Evidenciar oportunidades de trabajo compartido entre hombres y mujeres. • Reconocimiento social de la capacidad para llegar a acuerdos sobre el manejo y seguimiento de fondos. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento y liderazgo para definir el destino de los recursos económicos.

Organizaciones de FPS	Necesidades e intereses que satisfacen
<p>Cajas de Ahorro y Crédito: El Manizal, Huertas, CAC de CEPAM Macará</p>	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos de manera ágil y oportuna para superar necesidades de cualquier tipo. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilidad para ser ahorrista y oportunidades para acceder a recursos crediticios. • Adquisición de bienes o insumos de interés. • Aporte a alimentación o educación propia o familiar. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con recursos económicos. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Democratización del acceso al crédito y al ahorro. • Visibilización del aporte productivo y reproductivo de socios y socias a la economía local. • Acceso a poder político para orientar las decisiones en las localidades. • Afianzamiento de la necesidad de compartir trabajos entre hombres y mujeres. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Decisión y autonomía para decidir el uso de recursos para invertir. • Empoderamiento y reconocimiento de la capacidad administrativa y toma de decisiones • Acceso a información y formación que genera capacidades y eleva la autoestima. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Decisión para acceder y usar recursos económicos. • Empoderamiento y liderazgo para decidir formas de organización y destino de recursos. • Acceso a poder político.

Organizaciones de FPS	Necesidades e intereses que satisfacen
<p>Cooperativas de Ahorro y Crédito: COAC Quilanga</p>	<p><i>Necesidades prácticas...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a crédito. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aporte para cubrir sus intereses de alimentación, salud o producción. • Aportes que les permiten dar servicio a la comunidad (p. ej. alimentación). <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con recursos para su producción. <p><i>Intereses estratégicos...</i></p> <p><i>...de hombres y mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aporte a la economía local por establecer cultura de ahorro y crédito. • Empoderamiento y reconocimiento de las capacidades locales para contar con entidades financieras locales y con gente local. • Vinculación con otros actores sociales y políticos que permite posicionar propuestas en leyes. <p><i>...de las mujeres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos locales para usarlos de acuerdo con sus necesidades, incide en el grado de autonomía de ellas. • Empoderamiento y reconocimiento de la capacidad administrativa y toma de decisiones de mujeres que están al frente de las COAC. <p><i>...de los hombres:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Decisión para acceder y usar recursos económicos. • Empoderamiento y liderazgo para decidir formas de organización y destino de recursos. • Acceso a poder político.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 11. Problemas y potencialidades de las organizaciones de FPS en Loja

Organizaciones de FPS	Problemas	Problemas desde las miradas de género	Potencialidades
Fondos rotativos, Yapa, Compartir de recursos	El monto de recursos económicos no necesariamente posibilita diversificar actividades económicas.	Los fondos del crédito, si bien posibilitan a las mujeres decidir sobre su uso, no necesariamente sirven para incrementar sus activos productivos, sino para solventar sus “crisis” momentáneas.	Reconocimiento de la capacidad productiva y administradora de recursos de las familias y de las mujeres en particular.
Cajas de Ahorro y Crédito: El Manizal, Huertas, CAC de CEPAM Macará	En el afán de lograr el crecimiento en términos económicos, no consiguen definir procedimientos y prácticas de seguimiento del uso de los fondos asignados.	Las CAC y las organizaciones no han logrado construir un plan de lucha para el acceso a crédito y ahorro que posibilite nuevas construcciones en la división sexual del trabajo.	Al estar cercanas a los procesos organizativos pueden direccionar recursos para la atención exclusiva de demandas de las mujeres.
Cooperativas de Ahorro y Crédito: COAC Quilanga	Las regulaciones legales estandarizan a las cooperativas y generan incertidumbres sobre su nivel de acercamiento a las variadas demandas de sus asociados y asociadas.	El cumplimiento de la legalidad que exige su funcionamiento, al demandar firmas compartidas, limita que tengan grados de libertad para dar preferencia a intereses estratégicos de las mujeres.	Las mujeres tienen opciones de mejorar sus ingresos por ofertas que da la cooperativa.

Fuente: Elaboración propia

3.3.5. El tejido de las relaciones sociales y las evidencias de experiencias de ESS

Las relaciones de las mujeres para impulsar las iniciativas de la ESS en sus espacios de trabajo se corresponden con el paisaje natural (su entorno inmediato, su territorio), y las condiciones sociales que se desprenden o tejen fruto del acceso a activos productivos: tierra, agua, crédito, organización.

En esta parte se analizan dos temas de interés. El primero, una particularidad del territorio que determina un ritmo de trabajo productivo: su estacionalidad por las limitaciones del agua. El segundo, la distribución y uso del territorio, tanto en las ex-haciendas como en las comunas y espacios de propiedad individuales. En estos márgenes de uso de recursos se entrelazan las relaciones de género, que a su vez visibilizan o no la participación de las mujeres. Son ellas las que reflejan y, por qué no, esconden los intereses de las familias a quienes pertenecen; pero en el tema que nos ocupa son esas familias quienes mantienen –quizá larvadas o muy evidentes– prácticas que en el entendido de la economía social y solidaria contribuyen al mantenimiento y reproducción de la vida.

Alexandra Martínez y Modesto Gálvez sostienen que el entramado del tejido social que da sentido a la historia del lugar pasa por entender las relaciones desiguales que se manifiestan. Es necesario entender las prácticas conservacionistas o depredadoras, las relaciones con el mercado y con los centros de poder estatal, así como las valoraciones que se dan al paisaje; en ese entramado de diversos intereses se reconoce el papel de las familias.

La constitución de las familias

La decisión de contraer matrimonio o unirse en pareja, aun cuando se estima que es una decisión tomada por los dos, no deja de requerir el visto bueno –en la mayoría de los casos– de la madre del hombre. Cuando se concreta el matrimonio, se llega a vivir en la casa del hombre.

“...Ya decidimos casarnos, pero no sabíamos dónde vivir, y como él ya trabajaba, arrendamos un cuarto y nos vinimos a vivir aquí en el centro”
(Grupo focal: mujer joven).

“Mi esposo me dijo: vamos a vivir en la casa de mi mamá. Nos fuimos, pero yo al ver que solo hacía lo que ella decía y a mí ella no me quería, le dije: o tu mamá o yo, yo me fui... pero me siguió” (Grupo focal: mujer adulta).

Existe entonces la idea de establecer matrimonios con gente del lugar. En algunos casos hay endogamia, en otros se observa una extendida virilocalidad, como han identificado Potrillo (2011) y Martínez (2001) en Pindal. La virilocalidad “reduce el poder que podrían tener las mujeres al ser excluidas de su grupo de parentesco y reduce las posibilidades de que accedan al suelo”. Así se modela la conformación de familias, que a su vez determinan la diferenciación social que hay en todos los territorios rurales de la provincia de Loja.

Las familias con más recursos incluyen a quienes cuentan con medios monetarios, sociales y simbólicos, que los han heredado o adquirido; las constituyen

comerciantes o hacendados del lugar que disponen de tiendas, medios de transporte, bodegas, cuentan con facilidades para acceder a agua para riego, poseen extensiones de tierra y lugar para la crianza de ganado; además en este grupo están los prestamistas del lugar. Suelen ser muy cercanos al poder político y religioso, sus hijos e hijas salen a estudiar, son quienes migran fuera del país. Muchas veces los contactos para las intervenciones de desarrollo han sido realizados primero con el jefe de estas familias. Se deja entrever que en el interior de estas familias la decisión del matrimonio debe tomarse considerando cómo incrementar el patrimonio familiar y social.

Su capital simbólico estriba en la oportunidad que tienen para prestar dinero, que en muchos casos es cobrado con intereses o que luego deberá ser pagado con parte de la cosecha; la capacidad para decidir a quién se contrata y cuánto se paga; y el simbolismo de la cercanía con el poder político y religioso. En este grupo de familias se evidencia la presencia del hombre como quien representa a la familia.

Las familias ubicadas en lo que se puede considerar clase media son aquellas que han logrado tener tierra, fruto principalmente de la reforma agraria. Han visto en la migración temporal un medio para diversificar sus ingresos, así como el acceso a empleos públicos, privados o también como jornaleros. Para las mujeres el acceso a los bonos de desarrollo humano es otra posibilidad de disponer de recursos. El acceso a la educación les facilita la búsqueda de recursos y asimismo acceder a espacios públicos y con grado de decisión política. Su poder económico, si bien es modesto, les permite contratar mano de obra del lugar para solventar actividades productivas, aun cuando se privilegia la mano de obra familiar para asumir las tareas necesarias. De estas familias se observa que un gran número forman parte de las organizaciones sociales que existen en los lugares, y dependiendo de su reconocimiento pueden dirigir las organizaciones; el acceso a los procesos organizativos y, por tanto, a los beneficios dados desde determinados proyectos contribuye a diversificar sus recursos. En estas familias se observa con más frecuencia la fragmentación de la tierra por herencia, además hay que tener presente que este grupo no es propietario de grandes extensiones. Las mujeres de estas familias pueden ser del lugar o de fuera de este. El manejo de información es un recurso importante para estas mujeres: saben acceder y utilizar, y se percibe que contribuyen a la toma de decisiones familiares.

Las familias más pobres, quienes no tienen tierra, están integradas por parejas que pueden ser con una mujer u hombre que no es del lugar pero que por la migración se conocieron en algún sitio y han constituido su familia, o por pertenecer al grupo de hijos o hijas no reconocidos por su padre. Para estas familias el acceso al bono o bonos se constituye en un aporte relevante para sus economías. En estas familias hombres y mujeres venderán su mano de obra a quienes estén en

condiciones de pagar; tienen en la migración temporal o definitiva su estrategia más segura para asegurar los ingresos. Las mujeres suelen mostrar una fuerte dependencia de su esposo o pareja, dependencia dada por el número de hijos y por no disponer de recursos de manera autónoma. Quizá en este grupo la conformación de familias ampliadas es mayoritariamente vista.

“Las familias pobres están abajo, en donde hay mucho tomate porque siembran con químicos para poder tener plantas para vender, les toca trabajar solitos, allí es donde hay muchos hijos, y no hay organización como para que vean otras cosas” (Grupo focal: mujer).

Como una alternativa a la conformación convencional de las familias, es interesante ver parejas formadas entre jóvenes de distintos cantones, que se conocieron en la organización. Normalmente el destino de la mujer es la casa o el barrio del hombre. Estas familias contribuyen a la conformación de liderazgos en las organizaciones y a la conformación de nuevas organizaciones.

En este proceso de constitución de las familias no conviene olvidar la existencia de familias “transnacionales”, las cuales se inscriben en el relacionamiento de familias ampliadas, en las que los hijos e hijas pequeñas han quedado a cargo de las abuelas, tíos, tías...; dependiendo de la situación se aprecia que en esas familias la jefatura de hogar es asumida por el hombre, sea este abuelo o tío.

Las mujeres de todos los tipos de familias facilitan las condiciones para crear relaciones sociales que posibiliten la interdependencia entre los miembros de las familias y entre familias conocidas. Los *prestamos* o trabajo al vuelto son prácticas que se mantienen, sin embargo, las expresiones finales del acuerdo sobre cómo se devolverán esos apoyos son definidas por los hombres.

La noción de patrimonio y, por tanto, de pertenecer a cualquier tipo de familia tiene sus contrastes. Para el grupo de familias con más recursos el sentido del patrimonio se relaciona con contar con tierra y que sea de calidad. Cualidades relacionadas con el patrimonio natural (bosque, flora y fauna) no necesariamente son más valoradas.

En las familias llamadas de clase media, el patrimonio puede contar con una amplia gama de activos: tierra, animales mayores (especialmente ganado vacuno o un cerdo); en otros casos se sienten –especialmente las mujeres– dueñas de café o maíz almacenado que podrá venderse en su momento. Los padres de estas familias suelen dar alguno de estos bienes a la hija que se casa como dote.

“Se entrega a la hija por lo menos una vaca, para que no vaya sin nada cuando se casa” (Grupo focal: hombre adulto).

La titularidad de la propiedad de la tierra⁴⁴ –en general en todas las familias– se fija por herencia y de este modo se asegura el acceso a la tierra después de muerto el padre; esto se hace así porque una práctica común es que los padres asignen en vida a sus hijos varones un pedazo de tierra para que la trabaje, lo que no quiere decir que ya sea dueño.

“Por herencia la tierra se divide, no se es dueño de la tierra, la calidad del suelo es mala” (Grupo focal: mujer joven).

Finalmente, estas familias mantienen patrones culturales en donde la organización del trabajo asume sus roles mantenidos tradicionalmente, como demuestra el censo del INEC: cuando se observa la población dedicada a los quehaceres domésticos, el 95% de las mujeres se dedican a esta actividad y el 5% lo asumen los hombres.

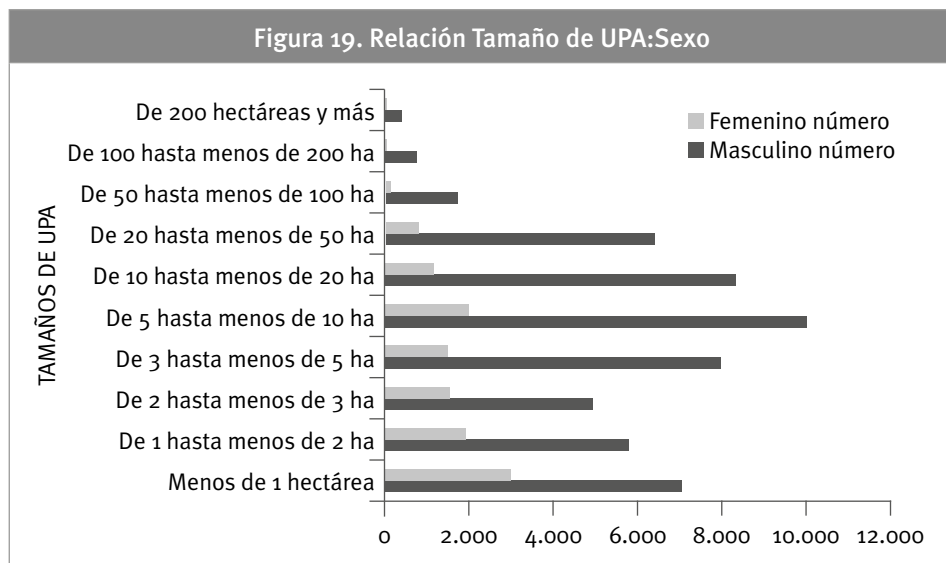
Acuerdos familiares para la organización del trabajo, entre el trabajo y la esperanza

Uno de los objetivos de la economía campesina es maximizar su ganancia, para lo que necesita utilizar los recursos de que dispone; la mano de obra familiar juega un rol importante para ello.

Las familias campesinas deben desplegar una serie de estrategias que les permitan contar con recursos para la autosubsistencia y/o para la maximización. La relación con el mercado impone prácticas familiares que pueden alejarse de las lógicas de la economía campesina, pero que no están ajenas a sus vidas. Dependiendo de sus recursos pueden trabajar en diferentes pisos ecológicos, lo cual otorga a las familias prestigio y acumulación.

Sin lugar a dudas, la relación tamaño de la UPA y posibilidades de acceso para considerarse un hombre o mujer como persona productora es otra demostración de las desigualdades. En la provincia de Loja la relación es de cuatro hombres productores por cada mujer productora; y considerando el tamaño de la UPA, solo cuando el tamaño es menor a una hectárea la relación es de dos hombres productores por cada mujer productora. Conforme se incrementa el tamaño la relación se incrementa, como se observa en la Figura 19.

Considerando la diferenciación social producto del tipo de familias y del uso y acceso a recursos, podemos inferir que en las esferas productivas y reproductivas a nivel rural participan todos los miembros de la familia: es la valoración y reconocimiento del trabajo realizado lo que es diferente.



Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2001; Elaboración: Equipo de trabajo

En el espacio familiar las mujeres se unen especialmente con sus hijas mujeres para continuar con la vida familiar, en donde lo privado es asumido mayoritariamente por ellas. En algunas familias jóvenes las mujeres aseguran ya contar con el apoyo de los hombres para compartir trabajos relacionados con el cuidado. Sin embargo, la valoración objetiva y subjetiva del trabajo se refleja en la generación de recursos; es asumido y aceptado que esto lo lidera y es responsabilidad del hombre, sea el esposo, hermano mayor, padre o suegro.

Las niñas y niños se relacionan con el trabajo familiar desde edad temprana (6 o 7 años). Ellas demuestran solvencia en el conocimiento de las plantas, los animales..., con lujo de detalles describen cómo se trabaja en el campo, porque son parte de este trabajo, iniciadas por su padre:

“Mi papá nos enseña lo de ir a la huerta, él tola, él hace el hueco y nosotros regamos el grano, eso lo hacemos con mi papá” (Grupo focal niñas).

Para asumir estas responsabilidades deben sortear el cumplimiento de otras tareas, deben hacer los deberes, ayudan además a ver “los animalitos”, el perro, la gallina, y regar las plantas del huerto. Los hermanos que andan por la misma edad también se incorporan a estos trabajos.

“Riegan plantas, ponen abono, dan maíz a las gallinas, a los puercos. Si tienen vacas, salen con sus hermanas a ver las vacas, no las bañan ni

desparasitan porque eso lo hacen los hombres, cosechan poroto” (Grupo focal niñas).

Conforme crecen las familias los y las adolescentes son más esquivos para aceptar fácilmente que realizan trabajos productivos. Su primera reacción es responder que se dedican exclusivamente a estudiar, pero luego comentan que según pasan los años deben asumir el trabajo por más tiempo y con el uso de herramientas más pesadas. Así, hombres y mujeres adolescentes participan –considerando su calendario de estudio– en todo el proceso productivo.

“Se siembra, se deshierba, se limpian las huertas, se traen alimentos de la huerta, se trae maíz, guineos, se cosecha, se saca la planta de café de la funda y se la siembra, se abona la planta de café con cal, se siembra fréjol, maíz, se cargan guineos, se cogen frutas, se cosecha el café y se debe cuidar del chamizaso –o que se queme” (Grupo focal adolescentes).

Los varones adolescentes son los primeros en salir del lugar de origen para vender su mano de obra, ya sea como jornaleros, en la construcción, en las bananeras o camaroneras... Su salida es con la autorización especialmente materna, quien si bien ha consultado con el padre, asume la responsabilidad de la salida del hijo. En el caso de las familias más pobres en esta salida se incluyen las hijas mujeres, que mayoritariamente se dirigen a la capital de provincia para trabajar como empleadas. Martínez incluso expresa que –desde las percepciones de sus entrevistados– estas salidas son formas de conocer el mundo e iniciar el ejercicio de la sexualidad, que para los hombres se proyecta con su ejercicio de masculinidad.

Esas salidas y el aporte monetario a las familias tienen implícita una valoración del trabajo, y siempre es mejor valorado el realizado por ellos que por ellas; el trabajo de las hijas adolescentes se valora desde la idea del sacrificio por la familia.

Los hijos e hijas asisten a lugares de estudio. El sueño del grupo de adolescentes y de sus madres y padres es que continúen sus estudios para que asistan a la universidad. Esta opción no es solamente para las familias con más recursos, sino también para quienes tienen menos recursos, pues la aspiración de sus padres y madres es que sus hijos e hijas sean profesionales y encuentren un trabajo mejor. En las economías de las familias esta decisión implica significativos egresos, y son las madres quienes están más atentas a resolver sus gastos y mantenimiento fuera del hogar.

Las tareas para asegurar la producción destinada para el autoconsumo o la venta tienen determinado su calendario agrícola. Las mujeres, al ser responsables del

huerto, tienen en este espacio el lugar para cuidar los productos básicos de la dieta familiar, aquí son apoyadas por sus hijos e hijas. Es también el lugar de socialización con vecinos, vecinas, en donde se pueden iniciar las relaciones de intercambio futuras. Asimismo este espacio es el lugar donde se pone en práctica lo que la organización propone en el ámbito productivo.

Los huertos abastecen de productos para la venta, ya sea en el mercado más cercano o en las ferias libres, en las que se puede participar a través de la organización; así la producción agroecológica se comparte dentro y fuera. En este sentido los huertos permiten que haya conexiones con el mundo de afuera, oportunidades de salir para en cierta forma aprender a tener autonomía económica. Sin lugar a dudas este espacio es de trabajo. Desde los entendidos de las mujeres, se trata de un lugar para su recreación y para asegurar la salud y la alimentación. A la tarea de los huertos se suma el trabajo en los viveros, donde las mujeres tienen amplias capacidades y además aseguran –por ejemplo en el café– que haya abastecimiento de plantas y posibles ingresos por la venta de las mismas. Este espacio se percibe como un ámbito de negociación asumido por ellas y que les otorga niveles de autonomía.

Las mujeres deben combinar su trabajo para asumir tareas en las esferas productivas y reproductivas. El espacio denominado huerta es, entonces, otro escenario de negociación familiar. En tiempos de cosecha o de siembra la carga laboral se intensifica y, dependiendo de los recursos, se puede disponer de mano de obra y tecnología para lograr mejorar la productividad, acceso a recursos vía crédito...; este espacio es quizá el más obvio para lograr la maximización económica de las familias.

“Así sea poco en lo que tenemos que trabajar, pero todo hacemos y trabajamos igual” (Grupo focal: mujer).

Las huertas pueden ocupar diferentes pisos ecológicos. En ellas pueden estar trabajando hombres y mujeres por cuenta propia, otros devolviendo un prestamano acordado entre parientes o amigos, así como jornaleros. Las mujeres, en su condición de esposas, deben responder primordialmente en el cuidado familiar y la alimentación, asegurando que la misma satisfaga a quienes están trabajando, sin embargo, también participan en el proceso, ya sea acarreando producto cosechado, participando en las mingas o controlando que lo cosechado sea adecuadamente ubicado en los hogares. Son tiempos en que las tareas las debe asumir ella y el resto de la familia debe apoyar para asegurar que la producción a obtener sea segura y puedan contar con ingresos para el siguiente año. Las tareas son valoradas en la medida en que contribuyen a maximizar la posible utilidad de la producción.

La cosecha es tiempo de trabajo y de fiesta, es donde se observa mayor cantidad de gente y hay trabajo. Para muchas mujeres la minga es además el espacio de aprendizaje para que los hijos puedan amar el trabajo y el campo, para asegurar el mantenimiento de las semillas y para preservar muchas tradiciones culturales. Para algunas familias, especialmente las cafetaleras, en este tiempo las mujeres pueden acceder a salarios, pues les pagan por el trabajo realizado.

Los pagos por el trabajo asalariado son realizados por los hombres, la figura masculina sobresale en este proceso. A las mujeres, aun cuando inician los acuerdos para asegurar una posible maximización, se las ve más en la tarea de alimentar. Se construye así un imaginario sobre su trabajo como de ida y vuelta, en el que su poder de negociación disminuye. En ellas prevalece la idea de que el trabajo realizado es de ayuda mutua.

“Si le hacemos de todo, le ayudo a mi esposo los sábados a cultivar el maíz, lampeo –ambos a dos–, cultivado, cosechado y eso me sirve para mis aves, veo mis dos niños, tengo mis plantas ornamentales, ya que no tengo ningún sueldo, le doy a mi suegro de comer y cuidarlo” (Grupo focal: mujer).

En las familias y sus prácticas productivas se dejan entrever diferentes significados de rentabilidad. Las familias que se dedican al cultivo del maíz desde una opción extractiva buscan la mayor rentabilidad, lo cual no se corresponde con la dependencia tecnológica y financiera de la que son objeto. En el caso del café y más aún en los cultivos de los huertos la opción va de la mano con pensar en el cuidado de la naturaleza, la salud de las personas que participan y el aporte que hacen a la sociedad por vender productos sanos. Las mujeres en este aspecto tienen siempre presente la necesidad de cuidar la naturaleza y la salud.

En esos ritmos de trabajo se buscan condiciones para asegurar el mantenimiento de la vida. Estas familias rurales deben cubrir horarios de trabajo extensos, con apoyo de todos los miembros de la familia, y quienes no tienen activos productivos deben seguir vendiendo su mano de obra. Las mujeres afrontan el trabajo, sin que necesariamente se reconozca el mismo; mientras lo hacen, no han logrado aún que el Estado facilite opciones seguras para cuidar a los hijos pequeños, a los adultos, o para acceder a servicios de salud que superen la atención limitada que se da en los centros de salud de sus parroquias. Desde esta constatación, es necesario plantearse si la incorporación de las mujeres y sus familias al mercado es una opción planteada por ellas, o es una respuesta de ellas a la demanda del mercado.

Las relaciones con el mercado

Según el tipo de producto la relación la mantienen los hombres o las mujeres. Los productos que inciden en la alimentación directa y que se abastecen desde los huertos son manejados directamente por las mujeres, en tanto que los llamados productos de renta, como el maíz y el café, son manejados por los hombres, que para ello tienen a su vez algunas estrategias, como la vinculación con la organización, y en otros casos con intermediarios y bodegueros.

Lo más frecuente es comentar que la venta del maíz a menudo deja en quiebra a la gente –se exceptúan las familias con recursos–, pues deben pagar deudas en especie o dinero a chulqueros, bodegueros, prestamistas, al banco... Este tipo de cultivo es una muestra de las grandes desigualdades que se dan en la provincia de Loja.

En cambio, la venta de las hortalizas y verduras sirve para que las mujeres puedan sentirse con espacios de decisión económica. Se observa que estos recursos los destinan para continuar con sus trabajos reproductivos y de cuidado. La venta puede ser llevada en forma individual, pero lo que sobresale es la comercialización como organización. En esta investigación se observó que la venta en las ferias la realizan mayoritariamente las mujeres. Si la venta es realizada por un hombre adulto, el dinero es entregado a la esposa, aunque se deja entrever que si se trata de una pareja joven esta reacción no necesariamente se da. Es ampliamente reconocido el rol jugado por las organizaciones, sean de mujeres o mixtas, pues no solo genera capacidades, sino que propone otras formas de relación con otras organizaciones y los potenciales grupos de personas consumidoras.

Enfáticamente, desde las y los dirigentes campesinos se afirma que la economía social y solidaria no es un discurso, sino una opción de vida mantenida por muchas familias campesinas. Las prácticas solidarias que aseguran procesos productivos saludables y apoyo para lograr la maximización de sus recursos son solo una parte de lo efectiva que es esta forma de hacer economía.

Desde nuestro punto de vista, esa permanencia es una evidencia de la resistencia campesina a las lógicas capitalistas. Las organizaciones sociales son llamadas a exigir que el Estado asegure condiciones para reproducir la vida, y que cada vez haya más espacios de sensibilización para hombres y mujeres tendentes a lograr disminuciones en la carga global del trabajo de las mujeres.

Las organizaciones como espacio de participación

La estructura de las organizaciones campesinas en la provincia de Loja tiene un perfil de participación familiar y de dominio masculino. Con frecuencia son los

hombres quienes las dirigen y, en muchos casos, estos dirigentes y sus socios y socias pertenecen a más de una organización en el mismo barrio. Por otro lado, dado el prestigio y representatividad con que cuentan las familias con más recursos (dentro del grupo de familias con más recursos y clase media), los dirigentes también son designados de este grupo.

En palabras de Modesto Gálvez, la cooperación y el conflicto son la tónica de las organizaciones, debido a la serie de temas pendientes muchas veces sin resolver entre las familias.

Las organizaciones son el nexo entre las necesidades o demandas de la población y las ofertas de desarrollo—que vinieron con mucha fuerza en tiempos neoliberales—en la actualidad promovidas por el Estado. En primera instancia siguen siendo los hombres quienes son contactados. Los hijos e hijas de dirigentes y socios y socias —que han participado en capacitaciones, pasantías, intercambios, y han accedido a educación universitaria— están asumiendo la dirección de las organizaciones. Esto permite sentir otros vientos de trabajo, si bien todavía es mayor la frecuencia y el número de hombres asumiendo los espacios de dirección de las organizaciones.

Los intereses que se ventilan cuando están al frente hombres o mujeres son diferentes. Una organización liderada por mujeres vincula sus temáticas con temas relacionados con exigibilidad de derechos: alimentación, crédito, salud, vivienda, no violencia... Los hombres proponen temas relacionados con riego, producción, debates políticos, temas electorales... Es interés de los dos géneros buscar alternativas para la generación de ingresos y trabajo.

En los espacios mixtos, las mujeres demandan cada vez con más fuerza reconocimiento y el ocupar los puestos directivos. Las organizaciones de mujeres, en cambio, están en un proceso de vincular a los hombres a las mismas, en principio y según expresan para sensibilizar más a los hombres sobre la importancia de la organización, y ejercer niveles de control para evitar violencia intrafamiliar.

Las mujeres jóvenes están participando, desde su condición de socias, como responsables de temas concretos como manejos contables, asistencia técnica... Muchos de los hombres jóvenes y con liderazgo se han incorporado a la función pública y asumen responsabilidades que les permiten vincular la función pública con la organización. Ese nexo les aporta amplias posibilidades de información.

El acceso a cargos políticos desde las dirigencias campesinas está más presente en espacios como las Juntas Parroquiales o concejalías, sin embargo, algunas

mujeres perciben inequidades para ejercer el poder político por su condición de mujeres y campesinas.

3.3.6. Relaciones entre organizaciones productivas y de finanzas

Como se refirió en el acápite correspondiente, la mayoría de cajas de ahorro y crédito, incluidas aquellas que dieron lugar a la formación de cooperativas, fueron creadas a iniciativa de organizaciones campesinas de productoras y productores, en respuesta a la demanda de crédito de sus asociados. Si bien es cierto que las cajas de ahorro y crédito o las cooperativas son organizaciones con autonomía política y administrativa, comparten los principios que dieron lugar a la creación de la organización madre. Por eso frecuentemente los socios fundadores de las cajas lo son también de la organización de productores.

Son los casos de la Caja de Ahorro y Crédito El Manizal, creada por iniciativa de la organización Siempre Unidos Huertas; y de la Cooperativa Quilanga, creada (inicialmente como caja) por la organización de caficultores del mismo cantón. Este origen común seguramente facilitó que la organización productiva PROCAFEQ accediera a un fondo de crédito de tres cooperativas de la zona: Quilanga, San José y Gonzanamá: “De esta manera, al menos 120.000 dólares del ahorro local se destinará anualmente a financiar los préstamos y adelantos que PROCAFEQ debe hacer como capital de operaciones del sistema de comercialización asociativo. De esta manera, los propios habitantes de la localidad financiarían el 25% del capital actual de operación de la organización más grande de comercialización asociativa de la zona” (Ospina *et al.*, 2011: 18).

Otro caso es el de las organizaciones APAAP y UCPACE que, luego de la ejecución de un proyecto con recursos de la cooperación, recibieron en donación un fondo de 130 mil dólares, a partir del cual negocian con cooperativas de ahorro y crédito locales, lo que les permite definir las políticas de crédito, tanto para sus asociados como para las empresas asociativas, incluso tratando con cooperativas tradicionales (CACPE-Celica y 23 de Enero de Puyango) que por lo general privilegian créditos comerciales y de consumo. La propiedad del fondo de crédito se constituye además en un incentivo para que los asociados permanezcan en la organización.

4. Demandas de las y los actores de la ESS

En la memoria están los efectos de la crisis neoliberal que hemos vivido, y que los hombres y en particular las mujeres han ayudado a superar con su trabajo. En estos momentos de crecimiento económico que vive el país, las mujeres y hombres rurales siguen contribuyendo desde una particular racionalidad de la economía campesina, cercana a enfoques como soberanía alimentaria y agroecología, consecuentes con la ESS.

Se evidencia una dualidad en la cultura de estos actores. Por un lado, se constata la concienciación de vivir sin transgénicos, sin minería a gran escala, de defender el agua; pero también se acepta el discurso del gobierno de aplicar políticas extractivas como las petroleras o de gran minería, supuestamente para contar con recursos para los bonos de desarrollo humano que atienden demandas sociales. Esta aceptación pasa, asimismo, por reconocer que hombres y mujeres son sujetos de derechos, y el acceso a estos bonos implica hacer uso de su derecho a sentir que dejan de ser pobres y se merecen vivir bien. Aun así, considerando esa serie de intereses, los hombres y en especial las mujeres rurales están pendientes de que la oferta del gobierno no atente contra la naturaleza. Al participar en programas como cría de animales menores o huertos, exponen su preocupación ante la aplicación de técnicas convencionales y, desde el saber que tienen, ellos y ellas aplican tecnologías agroecológicas.

Reconociendo que en determinados procesos productivos solidarios existen relaciones asalariadas y con acceso a los beneficios del aseguramiento, es oportuno proponer que el Estado facilite a quienes están involucrados en actividades de la economía popular y solidaria una opción de seguro universal, independiente del estado conyugal, ofertando todos los beneficios que se derivan de esto: crédito para viviendas, atención en salud y jubilación.

Para hombres y mujeres, la posibilidad de pronunciarse frente a problemáticas culturales, sociales y económicas requiere que sus organizaciones tomen la iniciativa de crear espacios de deliberación, abiertos a quienes históricamente han permanecido excluidos de los procesos de construcción de políticas públicas. Asimismo, son precisos espacios de vigilancia de los logros alcanzados por los procesos de movilización social, que se expresan en el marco constitucional y legal vigente.

Trabajar en la perspectiva de una sociedad sustentada en principios que no sean los del mercado demanda que quienes han estado cerca de la tierra mantengan sus prácticas y valores, promover relaciones de reciprocidad para acceder a tierra, fomentar las prácticas de guardianía de semillas... Se requiere, además, que el

Estado haga entrega real y efectiva de tierra a quienes no la tienen, considerando la condición y posición de género y clase.

Particularizando, a través de los diálogos con las y los actores, se han recogido las demandas que se exponen a continuación.

4.1. De las organizaciones productivas

4.1.1. De las organizaciones de autoproducción

Se percibe una crítica a los programas del MAGAP, que por una parte promueven la soberanía alimentaria y la producción agroecológica, y por otra mantienen programas como la entrega subsidiada de urea, que contradicen dichos enfoques. Más aún, programas como la reactivación de la caficultura, que incluye crédito a tasas subsidiadas, están acompañados del paquete tecnológico de la revolución verde. De acá se desprende una demanda de coherencia en los programas del MAGAP. Ante estas contradicciones institucionales es necesario asegurar procedimientos organizativos que impliquen el mantenimiento de los principios de la cultura campesina, que van de la mano con la identidad de las familias campesinas y son consecuentes con los principios de la ESS.

4.1.2. De las organizaciones de subsistencia

La presencia de estas organizaciones en los mercados locales, ofertando productos de calidad (frescos, sanos, de alto valor nutritivo), requiere de los GAD espacios adecuados y diferenciados para los productos agroecológicos, así como mayor apertura para que se les permita ofrecer la diversidad de productos de las fincas agroecológicas, incluyendo animales menores, en pie o faenados.

El acceso a los espacios públicos y las ferias es también una oportunidad para que se fortalezcan las organizaciones y todas las instituciones. La experiencia contribuye a la construcción de un concepto y una práctica donde hombres y mujeres en igualdad reconozcan el valor de la producción y del ser productivo. De esa manera, el acceso a los espacios públicos sirve para propiciar relaciones más justas con sus familias, entre productores y productoras, con consumidores y consumidoras, y con el mismo Estado.

Se requiere la acción decidida del Estado y sus instituciones a nivel nacional y local para educar a las y los consumidores de las áreas urbanas. No solamente deben ser conscientes de la calidad de los productos agroecológicos, deben también valorar el aporte de esta forma de producción a la conservación de la

agrobiodiversidad, la cultura local e inclusive el enorme esfuerzo que representa la producción sin agroquímicos en áreas por lo general con menos servicios públicos que los existentes en las áreas urbanas.

4.1.3. De las organizaciones capitalizadas

A diferencia de las organizaciones de subsistencia, para quienes los mercados locales y las ferias de productos agroecológicos constituyen su mercado “natural”, las organizaciones capitalizadas deberían tener en las compras del Estado su mercado natural. La calidad de los productos que ofertan les da ventajas competitivas, sin embargo, son unas pocas empresas las que en la actualidad abastecen a los programas del Gobierno. ¿Tiene el Gobierno la independencia necesaria respecto de los intereses de estas pocas empresas? Formalmente, sí; en la práctica y según la opinión de expertos, la compra pública está favoreciendo la concentración de la riqueza, pues son contadas las empresas que acceden a ella.

La experiencia de la APAAP deja claro que los procesos burocráticos del Estado tienden a retrasar los pagos. En este sentido, la exigencia de las organizaciones es que se sensibilice al funcionariado respecto de la necesaria agilidad que deben tener estos trámites, pues de ella depende la estabilidad económica de muchas familias de pequeños productores rurales, que con su trabajo generan un conjunto de externalidades positivas para el conjunto de la sociedad.

Superado el escollo del mercado, las organizaciones capitalizadas requieren crédito, tanto para la producción y abastecimiento de las materias primas, como para los procesos de agregación de valor. Sin embargo, los programas y quizá más los funcionarios del Banco Nacional de Fomento (BNF) exigen planes de inversión desde la concepción de la revolución verde y desconocen por completo las lógicas diferentes de la producción agroecológica, por lo que no aceptan planes adecuados a estos otros enfoques.

Las oportunidades de acceso a trabajo y salario deben mantener el principio de pago justo sin que haya discriminación en la valoración del trabajo por motivos de género, edad u otros.

4.1.4. Problemática y propuestas para disminuir las brechas de género en el acceso y control de los recursos productivos en las organizaciones de ESS

En relación con las brechas de género, las organizaciones productivas de la ESS afrontan todavía los siguientes problemas:

- En el ámbito de la participación política (interna en la organización y hacia afuera en los procesos de incidencia) las organizaciones mixtas a menudo privilegian la participación y empoderamiento de los hombres y desconocen las problemáticas de las mujeres.
- La división sexual del trabajo se mantiene en función del uso diferenciado de los recursos; la valoración que se asigna al trabajo está diferenciada por géneros.
- Existen brechas de género en el acceso y control de activos productivos.

En los siguientes cuadros se recogen tanto las problemáticas como propuestas para abordarlas.

Cuadro 12. Problemática de género y propuestas en el ámbito de la participación		
Problemas	Propuestas	Responsables
<p><i>Acceso</i> Limitado acceso de las mujeres para participar en las Asambleas de las organizaciones, sobre todo en las mixtas.</p> <p><i>Control</i> El control de lo que se plantea y decide en las Asambleas es de los hombres.</p>	Promover programas de capacitación y educación dirigidos principalmente a las mujeres para lograr mejores niveles de autoestima y empoderamiento.	Organizaciones MIES IEPS
	Establecer los procesos de capacitación considerando en los presupuestos necesidades de movilización, alimentación y atención de hijos e hijas de las mujeres participantes.	Organizaciones MIES GAD Cooperación
	Establecer campañas de promoción y sensibilización dirigidas especialmente a los hombres para lograr compartir roles y trabajos.	Organizaciones MIES GAD
	Estimular y promover la conformación de organizaciones y redes, y de organizaciones y redes de mujeres en particular.	Organizaciones MIES GAD
	Visibilizar la problemática de la violencia intrafamiliar, sensibilizando a mujeres y familias víctimas de la violencia, y asegurando condiciones de atención adecuadas.	Organizaciones MIES Ministerio del Interior

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 13. Problemáticas de género y propuestas sobre el acceso y control de los recursos productivos

Problemas	Propuestas	Responsables
<p><i>Acceso a la tierra</i></p> <p>En las áreas comunales el 100% de los hombres y mujeres acceden a los espacios comunales.</p> <p>En las áreas individuales, el 100% de los hombres y mujeres cuentan con pequeñas extensiones de tierra destinadas a huertos.</p> <p>El 10% del total de la base social de la FUPOCPS y de la Red de Mujeres de Calvas no poseen tierra. Para acceder a tierra se hace bajo condiciones de arrendamiento.</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres organizadas para acceder y usar recursos como la tierra.</p>	<p>MIES IEPS</p>
<p><i>Control de la tierra</i></p> <p>En la sociedad conyugal las mujeres no ejercen el control sobre la propiedad de la tierra.</p> <p>El uso de la tierra para decidir qué sembrar es un acuerdo familiar, pero la mujer propone qué se debe sembrar.</p>	<p>Fomentar las relaciones de reciprocidad para acceder a tierra.</p>	<p>Organizaciones</p>
<p><i>Acceso a semillas</i></p> <p>El 100% de las mujeres y hombres acceden a semillas adquiridas o nativas.</p> <p><i>Control de semillas</i></p> <p>El 100% de las mujeres deciden qué semillas serán guardadas para la próxima siembra.</p> <p>Para adquirir semillas las mujeres compran en el mercado local o acceden a través de la organización a semillas híbridas.</p>	<p>Facilitar el acceso a la tierra disponible, como las fincas experimentales del GAD Provincial de Loja.</p>	<p>GAD Provincial Loja MAGAP</p>
<p><i>Acceso a semillas</i></p> <p>El 100% de las mujeres y hombres acceden a semillas adquiridas o nativas.</p> <p><i>Control de semillas</i></p> <p>El 100% de las mujeres deciden qué semillas serán guardadas para la próxima siembra.</p> <p>Para adquirir semillas las mujeres compran en el mercado local o acceden a través de la organización a semillas híbridas.</p>	<p>Fomentar las prácticas de guardianía de semillas.</p>	<p>Organizaciones</p>

Problemas	Propuestas	Responsables
<p><i>Acceso a crédito</i> El 100% de los hombres y mujeres tiene acceso a los fondos creados por la propia organización. Por su relación con otras instancias de organización pueden también acceder a otros créditos, tal es el caso de Espíndola con la Caja Francisca Chigua. Por disposiciones legales, en la sociedad conyugal las mujeres dependen de los hombres para acceder a créditos.</p> <p><i>Control del crédito</i> Sin autonomía desde las mujeres, salvo en el caso de las mujeres jefas de hogar. Las mujeres hacen uso de los recursos provenientes de créditos vía fondos de la organización previa consulta familiar y de acuerdo con los intereses del esposo.</p>	<p>Apoyo con recursos para incrementar los fondos de las organizaciones de tercer grado.</p>	<p>IEPS Cooperación</p>
	<p>Revisión de la ley para que exista acceso igualitario de hombres y mujeres al crédito.</p>	<p>REFSE (incidir para)</p>
<p><i>Acceso a espacios de comercialización</i> Más mujeres comercializan verduras y hortalizas en el mercado local, que no cuenta con infraestructura diferenciada para comercializar la producción agroecológica.</p> <p><i>Control de espacios de comercialización</i> Ni las mujeres ni los hombres tienen control sobre los espacios destinados para este fin. Muchas mujeres, especialmente en el área rural, siguen dependiendo de los hombres para decidir sobre la comercialización. Se mantiene el comportamiento de venta de animales mayores como actividad exclusiva de hombres.</p>	<p>Exigir a los GAD el cumplimiento de la ley para la puesta en marcha de espacios para ferias, según sus competencias.</p>	<p>Organizaciones (incidir para) GAD (cumplir)</p>
	<p>Funcionamiento de albergues y centros de cuidado de hijos e hijas.</p>	<p>GAD MIES IEPS</p>
	<p>Generar información desde los principios de la ESS para reconocer el aporte de las mujeres campesinas a la sociedad y formular planes y políticas públicas.</p>	<p>Universidad pública GAD MIES IEPS Ministerio de finanzas Organizaciones</p>

Problemas	Propuestas	Responsables
<p><i>Acceso a asistencia técnica</i> Las instituciones que trabajan en procesos productivos ponen la atención en los hombres, y para servicios sociales como atención a niños y niñas se acercan primero a las mujeres.</p>	Vigilar el cumplimiento de los principios constitucionales de atención con equidad a hombres y mujeres.	Organizaciones Instituciones Entidades de apoyo
<p><i>Control de la asistencia técnica</i> Ni mujeres ni hombres campesinos tienen control sobre la oferta de asistencia técnica. Las propuestas de proyectos y servicios destinados a la producción se dirigen primeramente a los hombres, intentando responder a sus intereses.</p>	Incidencia en los GAD para el cumplimiento de las leyes: LOEPS, participación, atención a víctimas de VIF...	Organizaciones

Fuente: Elaboración propia

4.2. De las organizaciones de finanzas populares y solidarias

4.2.1. De los fondos semilla o rotativos

Las organizaciones que manejan estos fondos exigen que se respete su autonomía respecto del Estado. Su lógica de funcionamiento, al margen de la dinámica del mercado capitalista, les lleva a tomar distancia de los controles burocráticos del Estado y de su tendencia a vincular toda la economía a este mercado, a pesar del discurso del buen vivir y de los señalamientos en ese sentido del marco constitucional vigente.

Los fondos semilla o rotativos se basan en la reciprocidad y solidaridad, promoviendo la corresponsabilidad de los asociados. En este sentido, las acciones de corte paternalista de los programas del Gobierno constituyen una amenaza para la continuidad de estos fondos.

Se demanda establecer diversas opciones de destino de fondos –distintas líneas de crédito– que puedan cubrir otras posibles actividades como las de servicios o turismo, que pueden ser realizadas por las mujeres.

4.2.2. De las cajas de ahorro y crédito

La principal necesidad de las cajas de ahorro y crédito es el acceso a financiación para atender la demanda local de crédito, especialmente para la producción

agropecuaria, demanda exacerbada en las temporadas de inicio de los ciclos de producción. Las cajas de ahorro y crédito no necesariamente deberían convertirse en cooperativas para acceder a los recursos de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS).

La ubicación de las CAC en las parroquias y barrios, donde no existe infraestructura de comunicación y particularmente acceso a internet, limita la prestación de servicios por parte de estas organizaciones.

Se demanda fortalecer las capacidades de las mujeres en su condición de administradoras de las CAC. También facilitar a las mujeres el acceso al crédito para aquellos recursos productivos que les permitan acrecentar su capacidad de decisión en el uso de dichos recursos.

4.2.3. De las cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito perciben que actúan en desventaja cuando las instituciones del sector privado ofertan crédito sin exigir encaje, y muchas veces sin conocer la capacidad real de pago de los solicitantes, amparadas en los mecanismos coactivos para la recuperación de su cartera. Los principios bajo los que operan las cooperativas del sector y el conocimiento pormenorizado de la localidad e incluso de sus personas asociadas les obligan a actuar con prudencia. En esta perspectiva ¿existen mecanismos de orden legal, o se pueden crear, para disminuir este tipo de competencia desleal?

Se demanda que las mujeres puedan acceder a créditos con autonomía, eliminando exigibilidades de manejo patrimonial compartido que limitan el acceso a la diversificación de ingresos para las mujeres.

En un taller⁴⁵ en el que participaron 26 personas expertas, vinculadas a las prácticas sociales o institucionales en el ámbito de la ESS, se visualizaron los siguientes problemas y propuestas de política pública para el sector de las Finanzas Populares y Solidarias (FPS), que recoge el Cuadro 14.

Cuadro 14. Problemática y propuestas de política pública para el sector de las finanzas populares y solidarias		
Principales obstáculos o problemas encontrados por las organizaciones	Propuesta de política pública o de medida de fomento	Institución responsable de formular/implementar la política pública
A las organizaciones de FPS (fondos rotativos, CAC y COAC) les faltan recursos para atender la demanda de crédito.	Estructurar un modelo que permita disminuir los costes financieros a las y los usuarios, p. ej. a través de las Juntas Parroquiales o la REFSE. Que la CONAFIPS dirija recursos también hacia las CAC. Que el BNF entregue recursos a las CAC y organizaciones que cuentan con fondos rotativos.	GAD parroquiales REFSE CONAFIPS BNF CAC
Las organizaciones de FPS (fondos rotativos, CAC y COAC) tienen limitaciones de acceso a tecnología.	Creación de un fondo fiduciario de las diferentes organizaciones de FPS para la creación de software diseñado a la medida (propio) y el equipamiento correspondiente.	GAD Organizaciones de FPS
Los niveles de gerencia y administración de las organizaciones de FPS desconocen los principios de la ESS.	Programas de formación a nivel universitario.	Universidad pública IEPS
Competencia desleal desde el sector financiero privado y público (bajo el argumento de apoyo a la EPS) que sobre-endeuda a los usuarios y usuarias.	Regulación desde los GAD de la presencia de instituciones de desarrollo en su territorio.	GAD municipales Organizaciones de FPS
Cargas tributarias impuestas a las finanzas populares y solidarias.	Que se reinviertan en el fomento de las mismas organizaciones, y en todo caso que se queden en la localidad. Que el aporte a la Superintendencia sea invertido en capacitación en las mismas entidades.	SRI Superintendencia de economía popular y solidaria – SEPS

Fuente: Elaboración propia

5. Perspectivas de futuro y recomendaciones de política por ámbitos y actores

5.1. Recomendaciones en el ámbito de la identidad y el reconocimiento

5.1.1. Para la política nacional

En la provincia de Loja las organizaciones de la ESS se encuentran mayoritariamente en el área rural. En este territorio predomina la agricultura de subsistencia, de bajos insumos, muy cercana al enfoque de la agroecología, en la que persisten lógicas de economía campesina que se expresan en el trabajo de todos los miembros de la familia: madres, padres, hijos, hijas... Las familias asumen tareas que se inscriben en la esfera productiva y reproductiva y que contribuyen a toda la producción familiar, como la diversificación de la producción o prácticas de reciprocidad, como parte de la estrategia para disminuir riesgos, que a su vez se articula a estrategias de generación de excedentes, muy presentes en las economías campesinas desde épocas pre-hispánicas y exacerbadas en tiempos de libre mercado.

Esas prácticas milenarias se ven fortalecidas con los enunciados constitucionales y legales, especialmente en el Artículo 281 de la Constitución, que hace referencia a la responsabilidad del Estado ecuatoriano para alcanzar la soberanía alimentaria, y en el Artículo 14 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, que menciona el rol del Estado para estimular la producción agroecológica, orgánica y sustentable a través de mecanismos de desarrollo de productos, programas de capacitación, líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización.

Corresponde entonces al MAGAP trabajar para que las propuestas tecnológicas del Ministerio impliquen apoyos reales a las estrategias de disminución de riesgos de las actividades agropecuarias –en lugar de limitarse a incidir en los rendimientos productivos– desde las lógicas y valores de las economías campesinas. Es necesario que las organizaciones sociales y productivas puedan acceder a incentivos generados desde el Estado para que sea posible sostener y extender sus prácticas desde su propio saber productivo.

5.1.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)

Los instrumentos de planificación correspondientes a las competencias exclusivas y concurrentes señaladas en la Constitución y en el COOTAD definen que el GAD provincial debe asumir el trabajo de fomento a la producción. En ese marco, las agendas productivas y de igualdad posibilitan impulsar procesos que reconozcan la vocación productiva de la provincia, por tanto, poner en marcha

tales instrumentos facilitará la constatación de logros y aprendizajes que puedan aportar en el establecimiento del sistema económico social y solidario.

Una de las líneas de acción que puede contribuir a visibilizar la identidad de campesinas y campesinos es garantizar el acceso a la tierra, propuesta que ha sido recogida en la agenda de igualdad nacional y provincial.

Para contribuir a la construcción de identidad, los GAD tienen como finalidad dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales: “La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural” (COOTAD: Art. 4, lit. e).

5.1.3. Para las organizaciones productivas de ESS

Las organizaciones que identificamos como de ESS en Loja son en su mayor parte organizaciones agro-productivas, en un espacio en el que se practica agricultura de subsistencia, y que a lo largo de los últimos 20 años han ido reconociendo el enfoque y la práctica de la agroecología, así como sus vínculos con la soberanía alimentaria y la salud.

En el caso de las organizaciones de autoproducción y de subsistencia, las y los miembros de estas organizaciones campesinas se identifican como productores de alimentos sanos (agroecológicos) y son reconocidos como tales por las personas consumidoras de las áreas urbanas (p. ej. a través de las ferias libres); ese es también el caso de los cafetaleros o los productores de panela granulada, y en esa misma perspectiva avanzan los productores de maíz. La identidad de estas organizaciones se construye en contraste con la producción convencional, no necesariamente con la economía privada.

Si a lo señalado se agrega lo relativamente reciente del concepto de economía solidaria en el Ecuador, se entiende que existan en las organizaciones diversos entendidos de lo que constituye la ESS: desde aquellas que la perciben como el espacio de vínculo respetuoso con la naturaleza y/o de reconocimiento de sus saberes y prácticas asociativas y comunitarias; hasta aquellas organizaciones recientemente constituidas para aprovechar el marco legal, que les abre oportunidades por ejemplo en las compras públicas.

Todavía las prácticas de organización del trabajo se proyectan asumiendo la tradicional división sexual del trabajo, lo que conlleva altas cargas globales de actividad para hombres y mujeres. El aporte de estas familias, y de las mujeres en particular, a la economía general, desde sus prácticas de la economía del cuidado

–de las personas y de la naturaleza– es relevante, por tanto, se debe contribuir a su reconocimiento y visibilización, y a la traducción de este reconocimiento en medidas de política pública que aseguren una infraestructura de servicios públicos adecuados que pueden ser cubiertos desde los presupuestos de los GAD provincial y municipales.

5.1.4. Para las organizaciones de FPS

El origen de las organizaciones de finanzas populares y solidarias está en la dinámica de las organizaciones campesinas y su búsqueda de alternativas a los problemas de la producción –demanda de crédito de las personas asociadas–. A partir de esta historia, la especificidad de la actividad de las cajas y cooperativas de ahorro y crédito ha generado una fuerte identidad y reconocimiento de estas organizaciones en sus territorios. La pertenencia a la REFSE ha fortalecido el hecho de que las entidades se auto-identifiquen con el enfoque de finanzas populares y solidarias, frente a otras prácticas cuestionadas como el mero microcrédito otorgado por entidades privadas.

El vínculo territorial incluye una relación consolidada entre estas iniciativas financieras y los GAD parroquiales, lo que puede facilitar el diseño de mecanismos para que los GAD parroquiales propicien incentivos productivos canalizados a través de fondos manejados por las entidades de las FPS.

5.1.5. Para las entidades de apoyo

Las capacidades y recursos con que cuentan las ONG, universidades y centros de investigación deberían servir para generar información que respalde el reconocimiento de factores, circunstancias o particularidades que sustentan la construcción de la identidad de las familias de Loja, como condición para entender su presente y pasado, y para profundizar en la comprensión de la relación entre los sistemas de producción y reproducción, de cara al establecimiento de modelos y sistemas económicos más cercanos a la auto-reproducción que a las lógicas de acumulación, sin que ello signifique prescindir de la participación en el mercado.

5.2. Recomendaciones en el ámbito de la participación

Las organizaciones de la ESS en Loja responden a un aprendizaje organizativo de más de veinte años. En su cultura de organización y participación se evidencia el interés por encontrar respuestas a formas de vida caracterizadas por la desatención de las instituciones públicas, así como la necesidad de sortear una serie de circunstancias que configuran una realidad productiva basada en la contradictoria abundancia y escasez de recursos naturales.

Estas organizaciones han demostrado su capacidad para el ejercicio de la participación, buscando la equidad y el bienestar. Los vínculos con iniciativas impulsadas bajo propuestas de proyectos de desarrollo han forjado también formas de participación para lograr objetivos productivos, relacionados con el mercado y con el acceso a derechos.

A nivel local y provincial han sido las organizaciones sociales quienes han provocado la reflexión sobre el hacer productivo, con temas estratégicos como la protección de semillas, los mercados locales o la soberanía alimentaria. Sin embargo, sus planes de lucha no necesariamente han logrado revertir su condición de campesinos y campesinas sin tierra o con escaso acceso a tierras de calidad, ni ubicar propuestas con suficiente impacto como para construir el sistema económico social y solidario. En este sentido, la arquitectura legal e institucional actuales abren vías de oportunidad para dar un salto cualitativo que permita un avance en los distintos niveles de intervención.

5.2.1. Para la política nacional

La participación como derecho de asociación está reconocida en la Constitución ecuatoriana y en la Carta Universal de los Derechos Humanos. La promoción de la participación permite la toma de decisiones basadas en el consenso para el interés colectivo, como expresan los principios del Artículo 95 de la Constitución. El Artículo 96 a su vez reconoce que las formas de organización de la sociedad civil son expresiones de soberanía popular.

Los avances en el logro de la vida en democracia implican esfuerzos dialógicos entre la sociedad y la institucionalidad pública. Corresponde al Estado establecer mecanismos que faciliten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los debates nacionales sobre el modelo de desarrollo que se implementa en el país y las implicaciones para las y los pequeños productores, y las productoras y productores agroecológicos en particular. En estos debates las organizaciones pueden posicionar aquellos temas que implica la perspectiva agroecológica, más allá de lo ambiental, como la soberanía alimentaria y la autonomía de la agricultura familiar campesina.

Es cierto que las convocatorias para la participación suponen una gestión de la complejidad en la identificación de las y los actores. Aun así, estos diálogos deben reflejar la diversidad de intereses existentes, es por ello que reconociendo el Decreto n.º 16 sobre las organizaciones de la sociedad civil (“Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas”), se recomienda que las organizaciones establezcan un proceso de revisión y propuesta al mismo, ya que no recoge la diversidad de las

formas de organización y articulación sociales. Existen muchas organizaciones que se han constituido para defender sus territorios y culturas –como las comunas–; o estrategias de las organizaciones, como los fondos semilla, que han permitido a sus bases acrecentar sus capacidades, responder a sus necesidades y sentir que sus niveles de bienestar también son satisfechos por su propia organización. Desconocer su presencia y experiencia atenta contra las expresiones de asociatividad y participación.

Corresponde también al ámbito de la política nacional el promover espacios de participación para la revisión y seguimiento de la aplicación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. No nos extendemos sobre este punto porque ha sido ampliamente tratado en el trabajo de Verónica Andino “De palabras con poder y acciones con libertad. Análisis de los posibles efectos del marco legal en el sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador y propuestas para seguir actuando en libertad”.

5.2.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados

La participación para la construcción de un sistema económico social y solidario implica tránsitos desde quienes ejercen el poder local para superar la percepción de que los aportes de la ESS son insignificantes o se trata de una economía de pobres, y avanzar hacia una economía que responda a las necesidades de quienes sustentan la base productiva de la provincia. Para las organizaciones esto exige visibilizar y fortalecer sus propuestas en espacios como el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador o la Plataforma de Soberanía Alimentaria, de modo que se articulen como espacios de alternativa y pugna de los intereses de las familias de la provincia de Loja.

En los diferentes niveles de los GAD se han establecido una serie de instrumentos legales o sistemas de participación que permiten generar capacidades de diálogo entre el poder local y la demanda ciudadana. En el caso del GAD Provincial la presencia en la Asamblea Provincial, o en los Municipios y Juntas Parroquiales los llamados Sistemas de Presupuestos Participativos, u otras convocatorias de participación ciudadana, son oportunidades que demandan acciones conjuntas de las organizaciones para remitir propuestas que fortalezcan sus capacidades productivas. Se podría pensar en el establecimiento de incentivos para lograr que hijos e hijas jóvenes que han salido del sector rural se incorporen a estos espacios y puedan impulsar propuestas para las actividades productivas. Medidas de atención específicas deben también habilitarse para facilitar el acceso de hecho (no solo de derecho) de las mujeres a estos espacios.

5.2.3. Para las organizaciones productivas de ESS

La participación en las organizaciones se produce en espacios de encuentro a nivel local. En las organizaciones mixtas históricamente se ha privilegiado la figura masculina para ejercer la representación de lo expresado en estos espacios. En la medida en que las mujeres han adquirido experiencia para conducir las organizaciones se está incrementando la valoración de su participación.

En cuanto a las y los jóvenes, es necesario emprender un proceso de cambio generacional –sin que implique desconocer la presencia y liderazgo de los mayores–, que asegure la incorporación y visibilización de hombres y mujeres jóvenes en los espacios organizativos, a nivel político y técnico, incorporando también a este sector de la población como base laboral concreta en las iniciativas productivas de la ESS. En general es preciso asegurar la participación de mujeres y jóvenes en la toma de decisiones estratégicas de las organizaciones.

En las prácticas de las organizaciones de la ESS por el momento las oportunidades se focalizan en potenciar las formas de participar mediadas por la relación con el mercado, lo que provoca una especie de categorización de lo que hacen en sus organizaciones, corriendo el riesgo de ubicar los intereses de sus bases en solamente esta esfera productiva.

La visibilización de los saberes de las familias campesinas a través de la puesta en marcha de los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) es una oportunidad que debe contar con el seguimiento y apoyo necesarios para que fortalezca los principios solidarios y de confianza que mantienen las organizaciones y se vayan tendiendo puentes para incidir en espacios públicos de mayor alcance, de forma que este aprendizaje aporte al desarrollo local. A la fecha, los SPG promovidos por la Red Agroecológica de Loja cuentan con la participación institucional del Municipio de Loja y de la Universidad Nacional de Loja, lo que puede considerarse una experiencia de referencia de articulación y participación conjunta de entidades públicas, académicas y sociales.

5.2.4. Para las organizaciones de FPS

Las Finanzas Populares y Solidarias en Loja se sustentan en una diversidad de opciones, que no necesariamente responden a las estructuras recogidas en la LOEPS: a día de hoy funcionan los fondos semilla, las cajas de ahorro y crédito y las cooperativas de ahorro y crédito.

Las formas de participar en este sector tienen un fuerte fundamento en la confianza y reconocimiento dado a líderes/as y administradores/as. Se aprecia un

amplio espectro de participación en las asambleas, que se va reduciendo en los niveles de toma de decisiones, como los comités de crédito y vigilancia. Ante esta constatación, las cooperativas de ahorro y crédito están promoviendo principios de solidaridad para no distanciarse entre lo que propició en origen su creación y sus grupos de base. En los niveles de participación política institucional, como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, es aún menor su nivel de participación y decisión.

De lo observado, es a nivel micro donde las formas de participación son más activas y propicias para visibilizar, reconocer y fortalecer las capacidades especialmente de las mujeres. Por tanto, conviene respaldar más iniciativas de organización que busquen respuestas a manejos económicos de las familias del sector en este nivel de base.

5.2.5. Para las entidades de apoyo

La generación de información, la asignación de recursos para sistematizar y capitalizar experiencias, y el desarrollo de capacidades de participación serían útiles para contar con una población consciente de su entorno político y coyuntural.

Esto vale tanto de forma general como para estudios de caso concretos de buenas prácticas de participación, como el ejemplo mencionado de los Sistemas Participativos de Garantía. La intervención conjunta entre ONG y centros de investigación permitiría generar y sistematizar información coherente con la problemática local y contribuir a contar con SPG mejor documentados.

5.3. Medidas de fomento, promoción e incentivos de los CES

5.3.1. Políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central

Los programas de crédito para emprendimientos productivos ligados al Bono de Desarrollo Humano deberían tener una orientación precisa en los principios de la ESS, procurando que en lugar de promover la competencia, muy de moda en la economía privada, se promueva la complementariedad, de forma que puedan estructurarse o fortalecerse circuitos económicos solidarios (CES). En este mismo sentido, se pueden considerar iniciativas para liberar el tiempo de trabajo de las mujeres, provocando cambios en la división sexual del trabajo en una perspectiva de emancipación, al margen de políticas clientelares.

Es relevante que instituciones públicas como el MAGAP, por ejemplo, consideren las dos estrategias principales del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017:

cambio de la matriz productiva y erradicación de la pobreza, que contienen los lineamientos para promover la producción sostenible, la asociatividad, el cuidado y el acceso a los medios de producción, entre otros. Ello debería llevar a que se revisen los programas que promueven tecnologías de la revolución verde, cuyos nocivos efectos ambientales, económicos y socioculturales han sido ampliamente demostrados. Se debería dar mayor impulso a aquellas acciones que promueven el uso de bio-insumos producidos por empresas asociativas, que tienden a que la riqueza generada circule localmente para beneficio de las mayorías.

Los programas de capacitación deberían considerar en sus presupuestos, además de las necesidades de movilización, alimentación y materiales, la atención de hijos e hijas de mujeres participantes. En este sentido, por ejemplo, es de reconocer este tipo de políticas en los programas de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional.

Se requiere la acción decidida del Estado y sus instituciones a nivel nacional y local, para educar a las y los consumidores de las áreas urbanas. No solamente deben ser conscientes de la calidad de los productos agroecológicos, sino también valorar el aporte de esta forma de producción a la conservación de la agrobiodiversidad, la cultura local e inclusive el enorme esfuerzo que representa la producción sin agroquímicos en áreas por lo general con menos servicios públicos que las ciudades.

Las universidades públicas tienen el rol de generar el conocimiento que redunde en el reconocimiento del aporte de la ESS al conjunto de la sociedad, así como investigaciones que permitan evaluar impactos y sustentar propuestas de políticas públicas.

5.3.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados

Provinciales

Los CES se fortalecen también en la medida en que cuentan con variedad y volumen de producción para atender la demanda. Una de las limitaciones para lograr esto es el acceso a la tierra, particularmente en el caso de las mujeres, por lo que los GAD provinciales deberían desarrollar programas de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres organizadas para acceder y controlar recursos como la tierra; pero también promover prácticas de reciprocidad para acceder a tierra. Se podrían implementar experiencias piloto de entrega de tierras a grupos de mujeres organizadas, a partir de las fincas experimentales que recibió el GAD Provincial de Loja con la extinción de los Organismos de Desarrollo Regional.

Municipales

La presencia de las organizaciones de ESS en los mercados locales, ofertando productos de calidad (frescos, sanos, de alto valor nutritivo), requiere de los GAD municipales espacios adecuados y diferenciados para los productos agroecológicos, así como mayor apertura para que se les permita ofrecer la diversidad de productos de las fincas agroecológicas, incluyendo animales menores, en pie o faenados.

Los GAD municipales tienen la competencia de los espacios públicos, por lo que además de preocuparse para que los espacios de comercialización brinden las mejores condiciones a las y los productores agroecológicos, así como a las personas consumidoras, simultáneamente se deben desarrollar campañas de sensibilización a consumidores para ampliar y cualificar la demanda, en la perspectiva de promover el establecimiento de CES.

El apoyo de los GAD municipales se podría ampliar poniendo en funcionamiento albergues y centros de cuidado para los hijos e hijas de las personas que concurren a estos espacios, sea en calidad de vendedores/as o compradores/as.

Parroquiales

Las Juntas Parroquiales, dentro de sus limitaciones de fondos, cuentan con la posibilidad de apoyar la financiación de actividades productivas en el marco de sus competencias concurrentes. Dada precisamente esta limitación presupuestaria, se propone que prioricen las iniciativas asociativas de ESS vinculadas a los CES, por los beneficios sociales que reportan en comparación con otras iniciativas productivas en términos de redistribución económica, retención de recursos en el territorio, cohesión social y refuerzo de redes comunitarias.

En relación con la comercialización, promover el acceso al espacio público parroquial, tanto a personas productoras como consumidoras, sirve para propiciar relaciones más justas entre vecinos/as y nuevas formas de relación con el Estado, lo que sin lugar a dudas aporta a la construcción de ciudadanía.

5.3.3. Para las organizaciones productivas de ESS

Para las organizaciones de autoproducción

Todas las comunas tienen la propiedad sobre un territorio, la mayoría de varios miles de hectáreas, quizá no de la misma riqueza en biodiversidad como el bosque Angashcola de la comuna Cochechorral, sin embargo, dichos recursos, sumados a la dinámica del mercado y la acción estatal en esa misma dirección,

generarán cada vez mayores vínculos de estas organizaciones a una lógica de subsistencia o incluso de capitalización. De hecho, para que las organizaciones de autoproducción puedan incorporarse al CES como oferentes de bienes tendrían que generar un excedente que les permita salir al mercado.

La convicción, experiencia y capacidades desarrolladas en torno a la conservación del bosque Angashcola, ubicado dentro del parque Nacional Yacuri y de la Reserva de la biosfera Podocarpus-El Cóndor, abren posibilidades a la comuna Cochecorral tanto para captar recursos públicos y de cooperación, como para proyectar acciones de desarrollo en la perspectiva de la conservación del patrimonio natural.

Las proyecciones de la comuna pasan por democratizar su gestión. Un buen primer paso es la incorporación de jóvenes a la organización. El siguiente es asegurar la participación de las mujeres y los mismos jóvenes en las decisiones estratégicas de la organización.

Las iniciativas de generación de valor añadido a la producción y venta de servicios turísticos deben asegurar el acceso equitativo al empleo y a la remuneración y evitar cambios negativos en la forma de relacionarse con el patrimonio natural de la comuna, tanto por parte de las y los mismos comuneros, como de quienes podrían visitar la zona en calidad de turistas.

La posibilidad del acercamiento al mercado desde las lógicas de la oferta y la demanda de productos o servicios no es ajena a la vida de estas poblaciones. El tránsito de una lógica de autoproducción a otra de subsistencia va a implicar cambios en las formas de organización familiar, por tanto, es necesario que las mujeres –especialmente– sean conscientes de las implicaciones de estos cambios, para que se reconozca su aporte a la economía del cuidado, y se visibilicen mejor sus saberes en los diferentes espacios de trabajo productivos y comunitarios como la minga. Además los símbolos e iconos característicos de cada comunidad deben ser protegidos por las y los comuneros, pues pueden ser tomados fácilmente por otros actores.

Para las organizaciones de subsistencia

La dinámica más relevante de estas organizaciones la constituyen las ferias agroecológicas, por las múltiples externalidades positivas que generan en varios ámbitos. Consolidar estos espacios de encuentro entre los mundos urbanos y rurales, pasa por enfrentar un conjunto de desafíos en varios órdenes.

Ampliar la oferta exige desarrollar técnica y metodológicamente la transición desde la agricultura convencional a la agroecología. Quienes lo han logrado

han tenido que interiorizar períodos de baja productividad y lo han hecho por motivaciones incluso de carácter personal o familiar. La mayoría de las familias productoras no están en condiciones de asumir los costos de la transición, por lo que debe desarrollarse una propuesta técnica y metodológica que sustente una propuesta de política pública que podría incluir algunos mecanismos de subsidio decrecientes durante dos o tres años. Para desarrollar dicha propuesta de transición es imprescindible la participación de la universidad y otros actores locales. Las organizaciones deben consolidar estas alianzas.

Se requieren campañas de educación dirigidas a las personas consumidoras para ampliar y cualificar la demanda. En esta dirección, los Sistemas Participativos de Garantía se han revelado como una estrategia muy útil para fortalecer las relaciones entre personas productoras y consumidoras de los CES.

La Red Agroecológica de Loja (RAL) está llamada a acompañar el fortalecimiento de las ferias en otras localidades, dado que tiene las capacidades para hacerlo.

Si bien en este grupo se encuentran las mayores expresiones de organización y base social, no se puede ignorar la diversidad de intereses que existen entre sus bases. Las mismas organizaciones de carácter provincial, como la FUPOCPS o UPML, tienen en sus bases también organizaciones –o socios y socias– que se encuentran en dinámicas organizativas ubicadas en la categoría de capitalizadas. Así, se puede pensar que en una misma organización existirán intereses que circulan en la lógica de la ESS, o en la de la economía popular, esto implica que en la misma organización es preciso desplegar estrategias para no perder de vista el sentido social de la economía, y no perder de vista tampoco el significado de los CES que, más allá de espacios de intercambio económico, son espacios relacionales donde el diálogo de saberes y la articulación para la incidencia juegan un papel relevante.

Para las organizaciones capitalizadas

Las organizaciones que hemos considerado como capitalizadas viven con la urgencia de posicionarse en el mercado, de lo contrario perderán el respaldo de sus personas asociadas. Esta aseveración es válida para organizaciones como la APAAP y la UCPACE –puesto que FAPECAFES tiene un buen posicionamiento–, mientras que la UNOPAFSOL (antes CORPAP) debe todavía discutir las implicaciones económicas de la tecnología que utiliza, puesto que condiciona la comercialización.

Dado que estas organizaciones cuentan con la capacidad de producción y calidad suficientes para acceder a las compras públicas, destinar parte de su oferta a la institucionalidad pública permitiría incorporar a las propias instituciones

públicas a los circuitos económicos solidarios con un rol de clientes, además del rol que corresponde a los gobiernos como entidades de apoyo y promoción de la ESS. En relación con este rol de apoyo, las organizaciones deben negociar con los programas del Estado que se respete su perspectiva agroecológica; sin embargo, eso supone superar la cooptación de la que han sido objeto los dirigentes de muchas de las organizaciones.

Algunas de estas organizaciones se han constituido o crecido al amparo de los principios del comercio justo, y se orientan sobre todo a la exportación. De cara al fortalecimiento de los CES locales, sería deseable la generación de estrategias que permitieran un mejor posicionamiento en los mercados locales. Para ello, estas organizaciones también se beneficiarían de un mayor nivel de conciencia por parte de las personas consumidoras. Es casi anecdótico que el azúcar blanco se pague a un mejor precio que la panela granulada, solo a manera de ejemplo.

5.3.4. Para las entidades de FPS

Las entidades de FPS son actores del CES en la medida en que contribuyan a la financiación de las iniciativas de ESS. La relación ha de ser de doble sentido, de forma que los fondos de las entidades de la ESS se gestionen a través de entidades de FPS, al tiempo que estas últimas proporcionan crédito u otros servicios (ahorro, seguros...) a las entidades de ESS.

5.3.5. Para las entidades de apoyo

Como se ha mencionado, la transición de la agricultura convencional a la agroecología requiere un desarrollo técnico y metodológico, que sustente una propuesta de política pública que podría incluir algunos mecanismos de subsidio decrecientes durante dos o tres años, según el caso. Para desarrollar la propuesta de transición es imprescindible la participación de la universidad y otros actores locales. Las entidades de apoyo, como las ONG, podrían jugar un rol relevante por la cercanía a experiencias exitosas y su versatilidad para interactuar con las organizaciones locales y de la cooperación.

5.4. Medidas de fomento, promoción e incentivos de las compras públicas solidarias

5.4.1. Políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central

El componente 5 de la estrategia de erradicación de la pobreza, referido a la inclusión económica y promoción social, menciona las compras públicas a

los actores de la economía popular y solidaria. A partir de esta declaración de principios, es necesario el desarrollo de mecanismos que lo viabilicen.

El hecho es que las entidades de ESS encuentran diferentes obstáculos para el acceso a la compra pública: el desconocimiento del funcionariado de las especificidades de la ESS; la exigencia de altos volúmenes de compra; la falta de comprensión sobre la estacionalidad de algunos productos; y el retraso en los pagos del Estado, que deja sin liquidez a las organizaciones. Se requieren, por tanto, medidas que reviertan esta situación: sensibilización y formación del funcionariado; fraccionamiento de los volúmenes de compra de manera que los puedan proveer diferentes entidades; facilitación de fondos para liquidez... y otras que puedan diseñarse de manera participativa junto con las y los actores del sector.

5.4.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados

Además de lo establecido en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, los GAD deben viabilizar los incentivos que les corresponde otorgar a la producción, según recogen el COOTAD, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador.

Los GAD en sus respectivos territorios podrían realizar un inventario de los productos ofertados por las entidades de ESS, así como de las demandas de compra pública de los propios GAD, para identificar sectores prioritarios en los que la demanda pública puede ser satisfecha por la ESS. Asimismo, pueden introducir en las condiciones de contratación pública cláusulas sociales que privilegien la compra a las entidades de ESS, al tiempo que favorecen también la práctica de condiciones sociales orientadas al buen vivir en la economía privada convencional.

5.4.3. Para las organizaciones productivas de ESS

Las organizaciones de ESS deben mirar las compras públicas como una oportunidad, siempre y cuando esa relación con el Estado no signifique una ruptura de sus lógicas de producción. Antes de involucrarse en esta estrategia, las organizaciones necesitan analizar sus fortalezas y debilidades, así como los riesgos que podrían afrontar.

En realidad, las compras públicas son más convenientes para la tipología de organizaciones capitalizadas, que pueden beneficiarse ampliamente de esta oportunidad, como corrobora la experiencia de la APAAP, dado que tienen capacidad de producción y calidad para ello. En cualquier caso la estrategia de

venta debe contar con una segmentación de clientes que no dependa al completo de las compras públicas, sino que contemple también opciones de diversificación.

5.5. Medidas de fomento, promoción e incentivos de las Finanzas Populares y Solidarias

5.5.1. Para políticas nacionales, del gobierno central o que puedan ser aplicadas por entidades desconcentradas del gobierno central

Las organizaciones que manejan los fondos rotativos requieren que se respete su autonomía respecto del Estado. Su lógica de funcionamiento al margen de la dinámica del mercado capitalista les lleva a tomar distancia de los controles burocráticos del Estado y su tendencia a vincular toda la economía a este mercado, a pesar del discurso del buen vivir y de los señalamientos del marco constitucional vigente.

En el marco de la LOEPS, la transformación de las cajas de ahorro y crédito en cooperativas, entre otros cambios, podría implicar limitaciones para el acceso al crédito particularmente de las mujeres, por el cumplimiento de requisitos administrativos como por ejemplo la firma conjunta con sus esposos, a pesar de las disposiciones constitucionales y lo establecido en el plan nacional de igualdad y no discriminación. Lo señalado amerita la revisión del marco legal.

Las cajas de ahorro y crédito han demostrado su capacidad para llegar a la gente de forma oportuna, aunque con limitaciones en los montos y en la cobertura, por lo que no necesariamente deberían convertirse en cooperativas para acceder a los recursos de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. En la misma perspectiva, el Banco Nacional de Fomento (BNF) podría entregar recursos a las CAC, incluso a las organizaciones que cuentan con fondos rotativos.

Las organizaciones productivas capitalizadas de la ESS requieren crédito, tanto para la producción y abastecimiento de las materias primas, como para los procesos de agregación de valor. Sin embargo, encuentran dificultades de acceso a los programas del BNF. En el marco del convenio entre el BNF y el MAGAP podrían superarse algunas de estas limitaciones, particularmente la demora en los trámites. La intervención del IEPS sería pertinente para facilitar que se consideren los principios y modos de funcionamiento de la ESS en este tipo de programas de apoyo.

Las universidades públicas podrían desarrollar programas de formación especialmente dirigidos a trabajadores y trabajadoras de las cooperativas y cajas

de ahorro y crédito, para apoyar su profesionalización, manteniendo su afiliación a sus organizaciones de origen.

5.5.2. Para los gobiernos autónomos descentralizados

En función de sus competencias, los GAD pueden regular la presencia de instituciones de desarrollo y finanzas en su territorio, exigiéndoles que, además de actuar en el marco de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, consideren los principios de la ESS y de las finanzas populares y solidarias.

Los fondos públicos de los GAD en su respectiva circunscripción territorial deberían gestionarse a través de las entidades de FPS del propio territorio, en vez de beneficiar a la banca privada. De este modo los recursos permanecerían en los territorios en lugar de ser extraídos de los mismos.

La ubicación de las cajas de ahorro y crédito en parroquias y barrios donde no existe infraestructura de comunicación, y particularmente acceso a internet, limita la prestación de servicios por parte de estas organizaciones. Los GAD pueden facilitar el acceso a dichos servicios, en la medida que ello implica un mejor acceso al crédito para sus habitantes.

5.5.3. Para las organizaciones de FPS

Fondos semilla o rotativos

En aproximadamente cinco años organizaciones como la UPML y la FUOCPS han logrado incrementar el fondo de 30 a 130 mil y de 25 a 100 mil dólares, respectivamente, con una cobertura que alcanza a la mayoría de socios y socias. Esto demuestra que las organizaciones campesinas son capaces de administrar eficientemente este tipo de iniciativas, sin necesidad del control del Estado, en parte debido a que pueden internalizar parte de los gastos de administración; por lo que la posibilidad de sujetarse al marco legal vigente podría desestabilizar estas experiencias.

La administración de los fondos ayuda a las organizaciones a impulsar de manera autónoma las iniciativas que consideran prioritarias entre sus socios y socias, lo que permite legitimar y fortalecer estas experiencias organizativas que, además de iniciativas económicas, han asumido la representación sociopolítica del campesinado.

Políticas asistencialistas y/o clientelares, del Estado principalmente, amenazan los principios de reciprocidad y solidaridad sobre los que se sustentan estas experiencias.

Cajas de ahorro y crédito

La sostenibilidad y el crecimiento de las CAC descansa en la confianza que se han ganado las y los dirigentes y administradores, principalmente mujeres, además de en la capacidad de estas organizaciones para internalizar parte de los gastos administrativos. Transformarse en cooperativas podría significar que dichos dirigentes y administradores –la mayoría no profesionales– tuvieran que ser sustituidos por profesionales, que no necesariamente se encuentran en las propias organizaciones y ni siquiera en las localidades en algunos casos.

El crecimiento de las CAC y en particular su expansión en el territorio generan dificultades para operar en el marco de confianza de la relación y el conocimiento incluso personal entre personas administradoras y socias. Por tanto, importa que en las organizaciones se promueva el debate oportuno sobre la necesidad o no de dicho crecimiento, sus implicaciones, y el modo en que puede realizarse sin perder la estrecha relación social que identifica a las CAC.

Cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito que actúan bajo los principios de la economía social y solidaria están llamadas a constituirse en la fuente de financiación para las iniciativas productivas y de servicios de la ESS, además del apoyo a las CAC. Para ello es necesario que se fortalezcan, y se constituyan nuevas cooperativas en aquellos espacios del territorio en donde aún no existen.

El arraigo de las cooperativas de finanzas populares y solidarias en el territorio y la legitimidad que ello les otorga son el sustento para que dichas entidades sean quienes canalicen los recursos del sector público en sus localidades, pues ello contribuye a su fortalecimiento.

Unidades de Integración, redes y movimientos

El rol de la REFSE debería fortalecerse en el marco de su misión actualmente establecida, que le ha dado legitimidad y el reconocimiento de las organizaciones afiliadas.

Además de las actividades de incidencia ante las instituciones públicas que le corresponden como red a la REFSE, hay actividades de promoción de orden técnico que también puede asumir. Por ejemplo, la REFSE podría actuar como ente coordinador en la creación de un fondo fiduciario de las diferentes organizaciones de FPS, para el desarrollo de software diseñado a la medida y el equipamiento correspondiente.

6. Reflexiones finales

La economía social y solidaria abre posibilidades para nuevas formas de organización social y propicia nuevos espacios para visibilizar otras formas de acción colectiva. En el territorio de la provincia de Loja se constata que las iniciativas colectivas se corresponden con la abundancia de recursos naturales y la disputa de la propia gente por conseguir que el territorio tenga capacidad de retenerlos y lograr procesos de acumulación que permitan su reproducción social y económica. En esa disputa en la que emergen formas de organización social basadas en principios de solidaridad, se identifican también debilidades para lograr relaciones con el Estado que permitan impulsar desde sus instituciones mejores propuestas de atención.

El hecho de no lograr problematizar sus cotidianidades familiares—por asumir una visión sesgada de lo que debe ser o no público— convive con una reconfiguración del mundo económico sustentada en una significativa economía del tercer sector e informal que no logra incrementar su relevancia a nivel nacional. Frente a esto, nos atrevemos a plantear una serie de reflexiones, que se inscriben en el espacio de la propuesta para seguir pensando.

Estas reflexiones parten de la constatación inicial de que, siendo la ambición de la Constitución ecuatoriana establecer un sistema económico social y solidario, al no haber precedentes de un sistema semejante nos encontramos ante un proceso en construcción, donde lo económico ha de ser expresión de la matriz ética y cultural del Buen Vivir, pero se experimenta mediante prácticas que conviven con un contexto marcadamente capitalista y, en ese sentido, hostil. Esta situación genera una tensión permanente entre la creatividad de las y los actores de la ESS —incluidos los hacedores de política pública— y la necesidad de sobrevivir en un entorno con reglas del juego que contradicen los principios que se desean promover y preservar.

La contradicción la viven internamente también cada uno de los agentes intervinientes, ya que la ESS supone cambios culturales y actitudinales en el funcionamiento cotidiano a todos los niveles, por lo que cultivar los principios de la ESS exige un cuestionamiento y revisión permanentes de las políticas y experiencias, a fin de profundizarlas y reorientarlas una y otra vez en la dirección estratégica que se pretende. Esta problematización ha de realizarse, por tanto, por cada uno de los actores en su nivel de intervención. Destacamos tres ámbitos prioritarios:

- La reconstitución de la base social local, a fin de que recupere el papel que le corresponde desde funcionamientos coherentes que respondan a las desigualdades, tanto hacia dentro como en su actividad externa.

- La problematización de las prácticas económicas y organizativas, de modo que se ajusten a las necesidades vitales y sociales de acuerdo con los planteamientos de las economías críticas, entre las que se encuentran la economía campesina, la economía del cuidado y la economía social y solidaria.
- La problematización de las ofertas del Estado, para que promuevan procesos de emancipación de las personas excluidas, en detrimento de las prácticas de carácter meramente asistencial.

Hacia la (re?)constitución de la base organizativa local para reconocer que prevalecen desigualdades de clase y de género

Las organizaciones deben definir lineamientos claros para disminuir las brechas sociales, apuntando, por ejemplo, a la titularidad de tierras para los hombres y mujeres que no pueden generar una producción propia por falta de ella. Las familias que no poseen tierra, y las mujeres en especial, mantienen el perfil de explotadas contradictorio con los principios de la ESS. Para revertir esta situación se debería apoyar e impulsar la propuesta formulada desde la Comisión de Transición⁴⁶ de establecer un fondo de acceso y titularidad de las mujeres a la propiedad de la tierra.

Como escenarios privilegiados de aprendizaje, las organizaciones deben reflexionar sobre temas como el poder y la propiedad de los recursos; el modo en que el sistema patriarcal fomenta que los hombres, al sentirse y/o ser dueños de la propiedad, mantengan actitudes de control hacia las mujeres, actitudes que a su vez se proyectan en las organizaciones impidiendo la emancipación y participación activa de las mujeres.

Las organizaciones deben incorporar el valor de las subjetividades como impulsoras de nuevas formas de reconocimiento de las prácticas campesinas y organizativas. Como son las mujeres quienes aún mantienen muchas de estas prácticas, se debe asegurar que haya un mayor acceso de las mujeres a las organizaciones y una profundización de la calidad de su participación. Las prácticas diarias de las mujeres campesinas, y que se consideran en los principios de la economía solidaria, demuestran la capacidad de lucha y resistencia de las mujeres. Las mujeres son talegueras⁴⁷, son quienes enseñan en las mingas, quienes negocian las transacciones solidarias, y también asalariadas que se necesitan en los procesos productivos; sin embargo, el conjunto de la sociedad no ha logrado valorar su trabajo productivo, y menos aún reconocer el valor económico de sus prácticas en los cuidados a las familias y la naturaleza.

Las organizaciones de la sociedad civil representan intereses colectivos y son actualmente quienes defienden los bienes comunes. El cuestionamiento de sus

desigualdades internas (de clase, de género, de edad...) debe facilitarse de modo que contribuya a fortalecer el propio colectivo en términos de coherencia, suma de voluntades y potencial, atracción de la participación y capacidad de análisis socioeconómico y político. Estas capacidades colectivas son las que pueden facultar a las organizaciones sociales para incidir en el espacio público con un fuerte respaldo de sus bases. Así, aprovechando los espacios de participación ciudadana y los cambios en el sistema educativo se debe incidir para valorar el saber y hacer campesinos, pensando en visibilizar y valorar la identidad campesina de modo que se constituya en un símbolo de resistencia para fortalecer también los principios de la economía social y solidaria.

Hacia la problematización de las prácticas económicas y organizativas para promover el acceso a los espacios públicos y la participación social con equidad

Las organizaciones de ESS deben estar atentas para que su crecimiento no se haga a costa del sacrificio de sus principios; para ello es necesario que incluyan en su agenda la promoción de otras organizaciones de ESS en las diversas ramas productivas, para ir construyendo circuitos económicos solidarios que colaboren con la sostenibilidad de las organizaciones. Estas nuevas actividades de economía solidaria formal pueden ser efectivas frente a la informalidad que en buena parte sostiene la dinámica económica de la provincia.

La deconstrucción de imaginarios y prácticas patriarcales en las mujeres y hombres que trabajan bajo los principios de la ESS implica el reconocimiento de las voces de sus principales protagonistas. Es necesario que hombres y mujeres involucradas en estas actividades se auto-reconozcan y demanden el reconocimiento de su condición de seres productivos con autonomía para generar una base económica con capacidad de transformación social. En tanto que agentes de transformación, son también sujetos políticos para la participación ciudadana, por lo que se debe fortalecer su acceso a los diversos espacios públicos.

Además de las problemáticas que los diversos grupos de interés colocan en la agenda, se precisa avanzar hacia la consideración de las convocatorias de participación ciudadana como espacios de construcción deliberativa que permitan visibilizar problemáticas represadas, como la ausencia del reconocimiento del trabajo reproductivo y la permanencia de la división sexual del trabajo en los ámbitos reproductivo, productivo y comunitario. En esta dirección, las nuevas formas de las relaciones laborales, acordes con las transformaciones económicas, tecnológicas, metodológicas y sociales, si quieren tender a la valoración del trabajo inscrito en las lógicas de la economía del cuidado y la economía social y solidaria implican:

- El reconocimiento del valor simbólico y productivo del trabajo reproductivo y de cuidados.
- La conciliación entre géneros, valorando y asumiendo realizar en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres también aquellas tareas o labores asumidas históricamente por las mujeres.
- Emprender nuevas lecturas del significado de ser propietarios o propietarias de activos productivos asumiendo prácticas desde la economía social y solidaria. Ante el logro del acceso y control de activos productivos vale la pena preguntarse ¿realmente se promueven procesos económicos alternativos a la extendida práctica individualista, rentista y explotadora de los recursos?
- Asegurar la ejecución de obras de infraestructura básica: riego, obras de saneamiento, centros de atención y cuidado..., que son asumidas por los gobiernos autónomos descentralizados y que se demandan como aportes para los procesos productivos. Para ello las organizaciones deben permanecer vigilantes y propositivas durante la definición de los recursos asignados en los presupuestos participativos.

La promoción de las prácticas de ESS requiere también un abordaje intersectorial, pues a menudo lo que podríamos considerar “económico” se ve afectado por factores culturales, sanitarios, violencia, etc. Lamentablemente, la incorporación de las mujeres a las actividades productivas todavía se ve obstaculizada por actitudes machistas y violentas. Han sido las organizaciones de mujeres quienes han presentado como un objetivo de lucha la prevención o control de la Violencia Intrafamiliar (VIF). Se debe asegurar una mejor articulación con las instituciones estatales, que son quienes deben responder a los procesos de atención a las víctimas de VIF. La estrategia que han adoptado algunas organizaciones de mujeres de constituirse en mixtas para controlar la VIF en sus bases es encomiable, debiendo delimitar la participación de los hombres para que el empoderamiento de las mujeres no se vea empobrecido ni mermado.

Hacia la problematización de las ofertas del Estado que promueven procesos de emancipación de las personas excluidas

a) Eficiencia productiva que promueve el consumismo versus principios de la ESS

El buen vivir como principio filosófico es cautivador para interiorizar rupturas con el paradigma del desarrollo, sin embargo, las prácticas cotidianas siguen en el carril de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento y en el consumo. El impulso de procesos productivos basados en la eficiencia demanda prácticas contradictorias, como el uso de insumos que significan gastos y egresos importantes en las economías campesinas, y que no se corresponde

con las prácticas agroecológicas de las organizaciones. Otra tensión se crea al participar en el mercado para satisfacer sus demandas, lo que exige a las familias productoras ofertar tipos, cantidades y calidades de productos en función de criterios ajenos a las verdaderas necesidades de las familias consumidoras y de las propias personas y comunidades productoras.

Estas prácticas responden no solo a las tensiones inherentes en el sistema, sino también a las orientaciones de política general desde el Estado. Desde una perspectiva crítica, cabe preguntarse si el cambio de la matriz productiva del país se dirige a la producción de los bienes socialmente necesarios, y si sus resultados conducen o no al sistema económico social y solidario propuesto. Dadas las contradicciones presentes en la política pública institucional, el costo asumido por las organizaciones que anteponen la satisfacción de necesidades sobre las demandas o deseos puede ser apoyado por organismos ajenos al Estado, que impulsen otras lógicas económicas.

b) Necesidad de protección social, lucha contra pobreza y procesos emancipatorios

Los programas de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de riesgo y vulnerabilidad incluyen el Programa de Bono de Desarrollo Humano, Programa de Crédito Productivo Solidario y el Bono de Emergencia. De los tres programas, el de Desarrollo Humano es el de mayor cobertura y cuenta con la entrega de otros servicios como el de becas estudiantiles, salud y crédito para la inversión en emprendimientos productivos, con un monto de unos 700 dólares. Lo loable de la política convive con sus insuficiencias, pues estos programas carecen de una estrategia para liberar el tiempo de trabajo de las mujeres, no provocan cambios en la división sexual del trabajo, ni involucran a los hombres en las tareas del hogar; pero lo significativo es que la entrega de ese bono sigue viendo a esa población y a las mujeres en particular como sujetos pobres, focalizando esta condición en quienes reciben esos recursos, y por tanto postergando acciones de emancipación y manteniendo estas personas en los márgenes de clientelas políticas. Se precisa otra mirada para avanzar desde la necesaria protección social a la inclusión efectiva y la agencia de las personas participantes en estos programas.

c) Otras construcciones de la vida familiar, incluyendo la vida sexual

La propuesta feminista según la cual lo personal es político rompe con la dicotomía entre lo público y lo privado, y desvela la interacción e interdependencia en el funcionamiento de estos espacios. Así, la dinámica de las organizaciones de ESS en la provincia de Loja no está desligada de las construcciones de la vida familiar vigentes, y la política gubernamental tampoco es ajena a esta realidad.

Cambios organizativos en los roles de género y en la participación de las y los jóvenes requieren abordar aspectos intersectoriales como el acceso y participación en los programas de embarazo y salud sexual y reproductiva especialmente de las y los adolescentes, de forma que contribuyan a deconstruir la imagen de ser mujer siendo madre y su correlato de padre, así como ir superando en los y las adultas los tabúes sobre la sexualidad. Las organizaciones deben emprender procesos creativos e innovadores para evidenciar esta realidad de los hijos e hijas de familias campesinas, y el Estado debe ejecutar sus programas considerando el mundo rural y campesino, de forma que las políticas productivas consideren las dinámicas familiares de vida y contribuyan a su sostenibilidad y a la reproducción social del mundo rural.

Finalmente, podemos concluir que la economía social y solidaria, con un desarrollo conceptual relativamente reciente –pero sólidamente enriquecido con las aportaciones de la academia y los movimientos sociales de distintos continentes– tiene, sin embargo, una masa crítica relevante de experiencias prácticas en la provincia de Loja, con diversos grados de auto-identificación con el enfoque. En las últimas décadas la política pública se ha dirigido a estas experiencias con diferentes intervenciones, de las que es posible extraer aprendizajes a partir de la evaluación de sus impactos en la reducción o no de desigualdades de clase y género, y en general de las mejoras logradas y los problemas aún no resueltos en las poblaciones que constituyen la base social de las organizaciones. Las y los actores de la ESS han aprendido también en estos procesos y cuentan con capacidades para alimentar diagnósticos e identificar propuestas, por lo que su participación en el diseño y veeduría de las políticas públicas para el sector es esencial dadas, por otra parte, las dificultades de aplicación planteadas a menudo por el funcionariado a causa del desconocimiento de las economías campesinas y las restricciones que afrontan. Los gobiernos autónomos descentralizados, por su cercanía a estas poblaciones, tienen un importante rol que desempeñar en el marco de sus competencias. En este trabajo se han planteado algunas demandas y líneas de acción que podrían ser desarrolladas por los mismos. Ahora queda destinar el tiempo y los recursos necesarios para, desde la problematización de las corrientes y modos de funcionamiento dominantes, apoyar aquellas políticas y experiencias que en sus principios, formas de articulación e impactos responden verdaderamente al mandato constitucional.

Notas

- ¹ DANTAS, Isolda (2008): “Una economía solidaria con igualdad para las mujeres”, en *Economía Social y Solidaria, Revista Alai*, n.º 430, 14-16.
- ² LAVILLE, Jean Louis (2012): “La ESS en Europa y Francia”, en CORAGGIO, José Luis (ed.): *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria*, IAEN, Quito.
- ³ Solamente veinte años atrás empiezan a introducirse herbicidas para suplir la fuerza de trabajo en la deshierba y fertilizantes sintéticos para sustituir el barbecho.
- ⁴ HOCQUENGHEM, Anne Marie (2004): “¿Una posible macro región binacional andina?”, en POMA, José y Lorena Salcedo (eds.): *Memorias del seminario taller: Hacia la elaboración de una imagen compartida de la región sur*, Universidad Nacional de Loja y Abya-Yala, Quito.
- ⁵ CAILLAVET, Chantal (2000): “Las etnias prehispánicas del sur ecuatoriano”, en CAILLAVET, Chantal: *Etnias del Norte, etnohistoria e historia de Ecuador*, Abya-Yala, Quito.
- ⁶ RAMÓN, Galo (1990): “Loja y Zaruma: entre las minas y las mulas, 1557–1700”, en *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, Año IV, n.º 7, Banco Central de Ecuador.
- ⁷ PETITJEAN, Martine e Yves Saint-Geours (1983): “La economía de la cascarilla en el corregimiento de Loja”, en *Revista Cultura*, n.º 15, Banco Central del Ecuador.
- ⁸ “Y porque no era posible doctrinar a estos indios ni hacerlos vivir en policía sin sacarlos de sus escondrijos, para que esto se facilitase, como se hizo, se pasaron y sacaron en las reducciones a poblaciones y lugares públicos”. JIMÉNEZ DE LA ESPADA, Marcos (1965): *Relaciones Geográficas de Indias. Perú*, Atlas, Madrid.
- ⁹ El sistema de hacienda que, a partir del control social de la fuerza de trabajo, simultáneamente constituía desde el punto de vista económico una unidad de producción y representaba el poder político local (a través de relaciones de parentesco controlaba los aparatos ideológico –la Iglesia– y militar), configura el poder oligárquico que caracterizó a la provincia de Loja.
- ¹⁰ PIETRI-LEVY, Anne Lise (1993): *Loja una provincia del Ecuador*, Banco Central del Ecuador, Quito.
- ¹¹ STAAB, Silke (2011): *Estado de Arte sobre las políticas, leyes, programas y propuestas desde el Estado y la sociedad civil respecto al trabajo reproductivo no remunerado y la división sexual del trabajo Bolivia, Ecuador y Perú*, CARE.
- ¹² LARREA, María de Lourdes (2011): *Estado de situación de las mujeres en el Ecuador*, AECID, Quito.
- ¹³ En junio de 2009 se aprueba la unificación salarial. Con esto se evidenció la necesidad de redistribuir el trabajo en el interior de las familias, pero además la necesidad de asegurar servicios públicos de atención fuera del hogar. Staab señala: “En el Ecuador, las relaciones laborales del servicio doméstico se rigen actualmente por el Código del Trabajo (2005). Este establece el derecho a una décima tercera remuneración (bono navideño), a un día de descanso por semana, a 15 días de vacaciones anuales remuneradas después de un año de servicios, un fuero maternal que protege la trabajadora del despido hasta 10 meses después del parto, un descanso maternal igual al régimen general (2 semanas antes del parto, 10 semanas después). También se considera obligatoria la afiliación a la seguridad social. No establece jornada laboral y hasta hace poco también las discriminaba en cuanto al monto del salario mínimo establecido que se encontraba por debajo de otras ocupaciones. Este tema se resolvió en 2009, cuando –vía acuerdo ministerial– se unificaron los salarios mínimos (o salarios básicos) en 240 USD mensuales.
La trabajadora tiene el derecho de ser afiliada al IESS para gozar del seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, cesantía, muerte y de riesgos del trabajo. En términos de la protección de la maternidad, el empleador está obligado a otorgar los permisos correspondientes (tres meses de maternidad, dos horas de lactancia diaria hasta que el bebé cumpla un año de edad). Sin embargo, las tasas de afiliación son muy bajas. Según el Ministerio de Relaciones Laborales, de las 173 mil empleadas domésticas que trabajan a nivel nacional, sólo el 12,5% se encuentra afiliado al IESS. Esto es indicativo del amplio no cumplimiento incluso del marco legal existente”.

- ¹⁴ MAYORGA, Magdalena *et al.* (2005): *Metodología re-interpretativa de diagnósticos de sistemas productivos reproductivos agropecuarios. Axiomatización de interrelaciones de clase social, género y edad, en los sistemas productivos agropecuarios*, Proyecto FAO Ecuador TCP/ECU/2902 (A), FAO, Quito.
- ¹⁵ Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (2012): *Diagnóstico estado de la situación de las mujeres ecuatorianas*, consultado el 15 de enero de 2013, disponible en: <<http://agendaigualdad.files.wordpress.com/2012/04/insumos-tc3a9ncios-agenda-de-las-mujeres-y-la-igualdad-de-gc3a9nero.pdf>>.
- ¹⁶ Fuente: Adjudicaciones tramitadas por la Jefatura Zonal del IERAC-Loja, 1977-1991.
- ¹⁷ En 1763, la población de Celica y Guachanamá (occidente de la provincia) correspondía apenas al 8% del total provincial. Fuente: MINCHOM, Martín: “Historia demográfica de Loja y su provincia, desde 1700 hasta fines de la colonia”.
- ¹⁸ En Zapotillo, extremo occidental de la provincia, existieron cinco haciendas ganaderas con una superficie promedio superior a las 10 mil has.
- ¹⁹ Respecto de este indicador también existen muchas críticas, pues no considera la producción para autoconsumo y menos la dinámica en torno a la economía del cuidado. Más aún, el Banco Central del Ecuador calcula el PIB nacional, los datos provinciales corresponden solamente a estimaciones.
- ²⁰ ENDEMAIN: Encuesta Demográfica y de salud Materna e Infantil.
- ²¹ Para esta parte utilizamos la información procesada por Carlos Larrea, en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales, que ejecutó RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) en varios países latinoamericanos. En Ecuador, el estudio se llevó a cabo a través de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- ²² OSPINA, Pablo *et al.* (2011): “Dinámicas económicas territoriales en Loja, Ecuador: ¿crecimiento sustentable o pasajero?”, Documento de Trabajo n.º 76, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- ²³ FRASER, Nancy (2009): “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en *Ecuador Debate*, n.º 46, CAAP, Quito, 139-174 (consultado en junio 2013), disponible en: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-o8-Fraser.pdf>>.
- ²⁴ En el sistema de roza y quema la recuperación de la fertilidad de los suelos se produce a través del barbecho. Cuando disminuye el tiempo de descanso de una parcela, disminuye también la recuperación de la fertilidad de los suelos.
- ²⁵ Ver: <www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/r135ecbs.htm>.
- ²⁶ Estado de concreción de la Descentralización en el Sector Agricultura.
- ²⁷ La experiencia de descentralización muestra que, cuando esta no va acompañada de la democratización de las relaciones sociales de dominación, la cultura clientelar y autoritaria se profundiza (Ojeda, 2004).
- ²⁸ La experiencia del cantón Guamote podría ser ilustrativa en el sentido de que los logros alcanzados en términos de densidad organizacional y de control popular de los poderes locales no se compadecen con la profundización de la pobreza a escala nacional y que para el caso del cantón corresponde a 89,3% de pobreza y 68,3% de indigencia.
- ²⁹ Ver: <<http://www.agricultura.gob.ec/plan-tierras>>.
- ³⁰ Ver: <<http://www.agricultura.gob.ec/redes-comerciales>>.
- ³¹ María Arboleda indica que es necesario que las políticas de igualdad para las y los diversos tengan cuidado frente a los siguientes riesgos: a) una recolocación de la invisibilización del género, común a una concepción que homogeneiza los raseros y patrones de igualdad; b) la conversión de los temas específicos de las mujeres, de género y de las culturas como temas de “minoría” o

“sector”; c) el dualismo de género o la invisibilización de las comunidades de diferente identidad sexual; d) la invisibilización de las mujeres de clase media en beneficio de las mujeres que se definen por su pertenencia étnica o de clase popular.

- ³² Tomado de Judith Flores (2012): “Seguridad alimentaria y desarrollo económico local”, documento borrador.
- ³³ Finalmente la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad se publicó en el Registro Oficial n.º 283 del lunes 7 de julio de 2014.
- ³⁴ Palabras de presentación del Prefecto Provincial de Loja en GOBIERNO PROVINCIAL DE LOJA (s/a): *Agenda de igualdad, no discriminación y buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja*.
- ³⁵ Citado en el Informe de la Comisión de Transición.
- ³⁶ En MORLON, Pierre (2003): *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales Perú-Bolivia*, Instituto francés de estudios andinos – IFEA y Centro de estudios regionales andinos “Bartolomé de las Casas”, Lima.
- ³⁷ Expresiones de Emilio Aguilar, dirigente de la FUPOCPS, diciembre de 2012.
- ³⁸ Banco Central del Ecuador: “Cuentas Nacionales 2001-2006”.
- ³⁹ LARREA, Sissy *et al.* (2006): *Género y ambiente en el Ecuador. Teorías, prácticas, creaciones y discusiones: una lectura desde las experiencias y apuestas*, Consorcio CAMAREN, Quito.
- ⁴⁰ Heifer es una organización de desarrollo rural conformada por un equipo interdisciplinario e inter-étnico, con valores de solidaridad, respeto, compromiso, participación, equidad y honestidad, que trabaja junto a las familias de organizaciones indígenas, campesinas, afroecuatorianas, pueblos del manglar, grupos urbano marginales, apoyando la construcción de alternativas campesinas propias que los ayuden a salir de las condiciones de pobreza y mantenerse en el campo con una vida digna.
- ⁴¹ El crédito informal a tasas alrededor del 10% mensual ha sido una práctica generalizada en el sector rural a partir de la reforma agraria.
- ⁴² Plan estratégico de la Red de Entidades Financieras del Sur REFSE 2005-2008.
- ⁴³ Datos tomados de: <<http://corporacionrefse.blogspot.com/2011/01/presentacion.html>>.
- ⁴⁴ Alexandra Martínez (2002: 34) indica: “La herencia de la tierra está regulada por leyes ecuatorianas. Por lo tanto, hombres y mujeres pueden heredar bilateralmente. Sin embargo, estas regulaciones por sí solas no dicen nada sobre las normas tradicionales de acceso y control de los recursos, y, menos aún, sobre la posibilidad real de que las mujeres dispongan, de manera independiente –sin la mediación de sus padres o esposos– de sus derechos sobre su tierra u otros recursos naturales”.
- ⁴⁵ Seminario “Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en la provincia de Loja”, celebrado en Loja el 25 y 26 de abril de 2013, al que asistieron 26 personas de instituciones públicas, universidades y organizaciones de ESS.
- ⁴⁶ Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (antes Consejo Nacional de las Mujeres – CONAMU).
- ⁴⁷ Talegueras son las mujeres que ubican las semillas en fundas de tela, y las seleccionan para guardarlas y utilizarlas en las próximas siembras.

Bibliografía

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi.
- ASAMBLEA NACIONAL (2011): *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, Quito
- ASKUNCE, Carlos, Jon Morandeira y Cayetana Santaolalla (2012): *Agenda: Retos para una Economía Solidaria en Bizkaia*, Economía Social y Solidaria, Emaús Fundación Social y Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.
- Banco Central del Ecuador – BCE: “Cuentas Nacionales 2001-2006”, disponible en: <<http://www.bce.fin.ec/>>.
- CAILLAVET, Chantal (2000): “Las etnias prehispánicas del sur ecuatoriano”, en CAILLAVET, Chantal: *Etnias del Norte, etnohistoria e historia de Ecuador*, Abya-Yala, Quito.
- CHIRIBOGA, Manuel y Brian Wallis (2010): “Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública”, documento preparado para ser distribuido en la reunión de conformación del Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (consultado en febrero de 2013), disponible en: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366317392Diagnosti...pdf>.
- CORAGGIO, José Luis (2004): *La gente o el capital. Desarrollo local y economía del trabajo*, Centro de investigaciones CIUDAD, ILDIS-FES, Abya-Yala, Quito.
- DANTAS, Isolda (2008): “Una economía solidaria con igualdad para las mujeres”, en *Economía Social y Solidaria, Revista Alai*, n.º 430, 14-16.
- DÁVALOS, Xavier (2012): “Las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en Ecuador. El estado del conocimiento: líneas de investigación en marcha y las prioridades de investigación”, en CORAGGIO, José Luis (ed.): *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria*, IAEN, Quito, 187-216.
- DUTÁN, Hugo y José Poma (1994): *FUPOCPS: contextos, potencialidades y estrategias de desarrollo*, Pedro y Pablo Editores, Cuenca.
- FAUROUX, Emmanuel (1983): “Poder regional e instituciones regionales en la provincia de Loja desde principios del siglo XX: ejes de una investigación”, en *Cultura: Revista del Banco Central del Ecuador*, volumen 15, n.º 5, Edición monográfica dedicada a la provincia de Loja, BCE, Quito, 235-253.
- FRASER, Nancy (2009): “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, en *Ecuador Debate*, n.º 46,

CAAP, Quito, 139-174 (consultado en junio de 2013), disponible en: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>>.

GÁLVEZ, Modesto (2000): “Planificación participativa del proyecto Manejo Comunitario de Microcuencas y Bosques Secos en el Suroccidente de la provincia de Loja”, Loja.

GOBIERNO PROVINCIAL DE LOJA (s/a): *Agenda de igualdad, no discriminación y buen vivir de las mujeres de la provincia de Loja*, GPL, Quito.

GURIDI, Luis y Yolanda Jubeto (2014): “Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria”, en JUBETO, Yolanda, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa (eds.): *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador: Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, Hegoa, Bilbao.

HOCQUENGHEM, Anne Marie (2004): “¿Una posible macro región binacional andina?”, en POMA, José y Lorena Salcedo (eds.): *Memorias del seminario taller: Hacia la elaboración de una imagen compartida de la región sur*, Universidad Nacional de Loja y Abya-Yala, Quito.

HOCQUENGHEM, Anne Marie y Etienne Durt (2002): *Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local*, Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines – IFEA, 31(1), 39-99.

Instituto Nacional de Estadística y Censos – INEC: Censos Nacionales Agropecuarios (1954), (1974), (2000).

____: Censos de Población y Vivienda (1982), (1990), (2001), (2010).

LARREA, Carlos *et al.* (2008): *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006. Metodología y resultados*, Documento de Trabajo n.º 13, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

LARREA, María de Lourdes (2011): *Estado de situación de las mujeres en el Ecuador*, AECID, Quito.

LARREA, Sissy *et al.* (2006): *Género y ambiente en el Ecuador. Teorías, prácticas, creaciones y discusiones: una lectura desde las experiencias y apuestas*, Consorcio CAMAREN, Quito.

LAVILLE, Jean Louis (2012): “La ESS en Europa y Francia”, en CORAGGIO, José Luis (ed.): *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria*, IAEN, Quito, 41-54.

- LOZANO, Pablo (2002): “Los tipos de bosque en el sur del Ecuador”, en *Botánica Austroecuatorialiana. Estudios sobre los recursos vegetales en las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe*, Abya-Yala, Quito, 29-50.
- MAYORGA, Magdalena *et al.* (2005): *Metodología re-interpretativa de diagnósticos de sistemas productivos reproductivos agropecuarios. Axiomatización de interrelaciones de clase social, género y edad, en los sistemas productivos agropecuarios*, Proyecto FAO Ecuador TCP/ECU/2902 (A), FAO, Quito.
- MARTÍNEZ, Alexandra (2002): *La Vida cotidiana en Pindal. Lecciones de un proyecto de conservación de recursos naturales en el Ecuador*, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y Proyecto Bosque Seco, Quito.
- Ministerio del Ambiente (2011): “Plan de inversión de la comuna Cocheccorral”, Programa Socio Bosque.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP: Programas (consultado en julio de 2013), disponibles en: <<http://www.agricultura.gob.ec/redes-comerciales/>>, <<http://www.agricultura.gob.ec/plan-tierras/>>.
- MORLON, Pierre (2003): *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales Perú-Bolivia*, Instituto francés de estudios andinos – IFEA y Centro de estudios regionales andinos “Bartolomé de las Casas”, Lima.
- OJEDA, Lautaro (2004): “¿Por qué la descentralización no avanza?”, en *Revista Ecuador Debate*, n.º 61, CAAP, Quito, 95-116.
- OSPINA, Pablo (2004): “La memoria de la naturaleza, espacio físico y ecológico”, en BÁEZ, Sara, Pablo Ospina y Galo Ramón: *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, CAMAREN-IEE, Quito.
- OSPINA, Pablo *et al.* (2011): “Dinámicas económicas territoriales en Loja, Ecuador: ¿crecimiento sustentable o pasajero?”, Documento de Trabajo n.º 76, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- PASTRE, Olivier y Carl Waroquiers (2003): “Un diagnóstico agrario del cantón Espíndola. Crisis del minifundio en los Andes Ecuatorianos”, Universidad Nacional de Loja / Unión Cantonal de Organizaciones Campesinas y Populares de Espíndola / Institut National Agronomique Paris – Grignon / Institut de Recherche pour le Développement, Loja.
- PÉREZ, Aquiles (1984): *Los Paltas (provincia de Loja)*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.
- PETITJEAN, Martine e Yves Saint-Geours (1983): “La economía de la cascarilla en el corregimiento de Loja”, en *Revista Cultura*, n.º 15, Banco Central del Ecuador, Quito.

- PIETRI-LEVY, Anne Lise (1993): *Loja una provincia del Ecuador*, Banco Central del Ecuador, Quito.
- POMA, José, Lorena Salcedo y Trotsky Guerrero (2007): *Aportes para debatir el desarrollo de Loja*, Universidad Nacional de Loja, Loja.
- Red de Entidades Financieras equitativas del Sur del Ecuador – REFSE: “Plan estratégico de la red de entidades financieras del Sur 2005-2008”, REFSE, Loja.
- ROSERO, Fernando y Fabián Regalado (2008): “Enfoques, formas de producción y elementos de política de estado de la economía popular solidaria en el Ecuador”, MIES, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2009): *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, SENPLADES, Quito.
- SALOMON, Frank (2011): *Los señores étnicos de Quito en la época de los incas. La economía política de los señores étnicos norandinos*, Instituto Metropolitano de Patrimonio, Quito.
- STAAB, Silke (2011): *Estado de Arte sobre las políticas, leyes, programas y propuestas desde el Estado y la sociedad civil respecto al trabajo reproductivo no remunerado y la división sexual del trabajo Bolivia, Ecuador y Perú*, CARE.
- TAYLOR, Anne Christine y Cristóbal Landázuri (1994): *Conquista de la región Jívaro, 1550-1650: relación documental*, MARKA / IFEA / Abya-Yala, Quito.
- TOBÓN QUINTERO, Gabriel (2007): *Lo público, políticas públicas y políticas agrarias*, Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas Javergraf, Bogotá.
- VÁZQUEZ, Paciente (2012): “Algunas ideas acerca de investigaciones que pueden contribuir al diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo de la economía popular solidaria”, en CORAGGIO, José Luis (ed.): *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria*, IAEN, Quito, 153-166.

Anexo 1

Organizaciones de ESS seleccionadas para el estudio de políticas públicas territoriales en la provincia de Loja

Organización	Sector	Alcance / Localización
Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur – FUPOCPS	Productivo	Provincial, Loja
Unión Popular de Mujeres de Loja – UPML	Productivo	Provincial, Loja
Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur – FAPECAFES	Productivo	Regional, Loja
Red Agroecológica de Loja – RAL	Productivo	Provincial, Loja
Red de Comercialización	Productivo	Provincial, Loja
Red de Entidades Financieras Equitativas del Sur del Ecuador – REFSE	Finanzas	Regional, Loja
Caja de Ahorro y Crédito Las Huertas	Finanzas	Cantonal, Paltas
Cooperativa de Ahorro y Crédito Quilanga	Finanzas	Cantonal, Quilanga
Red de Mujeres de Calvas	Productivo	Cantonal, Calvas
Centro de Producción Asociativa Macará – CEPAM	Productivo	Cantonal, Macará
Asociación de Productores Agroartesanales de Puyango – APAAP	Productivo	Cantonal, Puyango
Unión de Organizaciones de Productores Agropecuarios de la Frontera Sur Occidental de Loja – UNOPAFSOL (antes CORPAP)	Productivo	Cantonal, Pindal
Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica – UCPACE	Productivo	Cantonal, Celica
Comuna Cochecorral	Productivo	Comunitario, Espíndola
Asociación de Apicultores San Pedro de Vilcabamba	Productivo	Comunitario, Loja

Fuente: Equipo de trabajo del Programa de Economía Social y Solidaria (PESS)

Anexo 2

Ubicación de las iniciativas de ESS del estudio “Enfoques, formas de producción y elementos de política de estado de la economía popular solidaria en el Ecuador”

Cantón	Sector	Iniciativa	Producto
Calvas	Rural	Junta Administradora de agua Ramales	Huevos criollos
Calvas	Urbano	Talla de piedras semipreciosas	Joyas
Celica	Rural	Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica – UCSPACE	Granos También tiene una CAC
Celica	Rural	Asociación de productores agropecuarios “Nuevo Horizonte”	Granos
Loja	Urbano	FAPECAFES	Café
Loja	Urbano	NUTRIPAC	Hortalizas
Loja	Urbano	Asociación de productores urbanos SUMAKRURAY	Textiles artesanales También ofrece servicio de procesamiento
Paltas	Rural	Organización de participación El Tamarindo	Ganado
Paltas	Rural	Asociación artesanal de plantas medicinales	Hierbas aromáticas
Paltas	Rural	Asociación de gallinas criollas por pastoreo de San Antonio	Huevos criollos
Paltas	Rural	Asociación de productores de leche y derivados lácteos Santa Gertrudis	Leche
Paltas	Rural	APROMANÍ	Maní También ofrece turismo
Paltas	Rural	Asociación de productores del valle de Casanga	Maní
Puyango	Rural	APAEL	No ofrecen productos
Saraguro	Rural	Asociación de mujeres organizadas de indígenas Saraguro	Comida preparada, servicio restaurante
Saraguro	Rural	Asociación de mujeres Nuevos Senderos	Pollo
Saraguro	Rural	Asociación de ganaderos de Saraguro	Queso
Saraguro	Rural	Centro de mujeres indígenas Saraguro – CEMIS	Textiles artesanales
Zapotillo	Rural	La Tronqueñita	Aliños
Zapotillo	Rural	Asociación Los Ceibos	Yogur También ofrece turismo

Fuente: MIES (2008): “Enfoques, formas de producción y elementos de política de estado de la economía popular solidaria en el Ecuador”

Anexo 3

Organizaciones que constan en el catálogo de actores, productos y servicios de la economía popular y solidaria

Cantón	Iniciativa	Productos
Calvas	Asociación Agro-artesanal de Productores de Tuna Cochinilla	Bebida tonificante de la penca de tuna, ungüento antiinflamatorio, champú
Loja	Asociación Artesanal Reina de la Caridad	Miel abeja (polimiel), café ecológico
Loja	ALIMENTOS PROCESADOS	Panela granulada
Loja	Asociación Artesanal para el Procesamiento de diversos Productos Alimenticios	Panela granulada marca “Tesoro de Quinara”
Paltas	Asociación de Procesamiento y Transformación de Productos San Antonio de Paltas	Bocadillos, turrone, garrapiñadas, pasta de maní, frutas (cítricos), tejidos de alforjas
Paltas	Asociación Artesanal de Plantas Medicinales “La Laureñita”	Horchata orgánica
Puyango	Asociación de Productores Agroartesanales de Puyango – APAAP	Panela granulada
Quilanga	Asociación artesanal El Colmenar	Café

Fuente: <www.ieps.gob.ec>

Anexo 4

Organizaciones de economía social y solidaria con las que trabaja el Gobierno Provincial de Loja

Cantón	Organizaciones
Catamayo	Fundación Catamayo Solidaria “FUNCASOL”
Celica	Asociación de productores agropecuarios del barrio Zapallal
Chaguarpamba	Asociación de productores Agropecuarios “Chaguarpamba” Asociación de Participación Social “Lozumbe” Asociación Sociedad Obreros “San José” Banco comunitario “Chaguarpamba”
Espíndola	Pre-asociación de apicultores “San Roque” del barrio Cangochara
Gonzanamá	Pre-asociación de productores agroecológicos “Olímpica” del barrio Guayurunuma
Loja	Asociación de Carpinteros y Anexos “MALVISA” de la parroquia Vilcabamba Pre-asociación de Productores Agropecuarios “El Colmenar” de la parroquia El Cisne
Macará	Asociación de productores apícolas “San Antonio” del barrio Laguar Asociación “Camino al Futuro” del barrio Machanguilla Asociación de Mujeres “La Victoria” Pre-asociación del barrio El Vergel
Pindal	Asociación “Luz del Mañana” del barrio La Tuna
Sozoranga	Pre-asociación de productores apícolas “Jotupamba – Jorupe”
Puyango	Asociación “27 de junio” de la parroquia El Limo Junta de regantes “Valle Nuevo” de la parroquia El Arenal
Zapotillo	Asociación de productores agropecuarios de la parroquia Bolaspamba Asociación de Productores “POLIMIÉL” de la parroquia Paletillas

Fuente: Gobierno Provincial de Loja, 2012

Anexo 5

Entidades financieras asociadas a la REFSE-Loja

Entidad	Cantón
Caja de ahorro y crédito Francisca Chigua	Espíndola
Caja de ahorro y crédito San Francisco	Gonzanamá
Caja de ahorro y crédito Caminemos Juntos	Loja
Caja de ahorro y crédito Sociedad Ecológica San Pedro de Vilcabamba	Loja
Caja de ahorro y crédito Un regalo de Dios	Olmedo
Caja de ahorro y crédito El Agricultor	Paltas
Caja de ahorro y crédito El Manizal	Paltas
Caja de ahorro y crédito Padre Miguel Zárate	Paltas
Caja de ahorro y crédito Señor de Girón	Puyango
Caja de ahorro y crédito Manú	Saraguro
Caja de ahorro y crédito San Francisco de Uduzhe	Saraguro
Cooperativa de ahorro y crédito Cariamanga Ltda.	Calvas
Cooperativa de ahorro y crédito El Ingenio	Espíndola
Cooperativa de ahorro y crédito San José	Espíndola
Cooperativa de ahorro y crédito Cámara de Comercio de Gonzanamá	Gonzanamá
Cooperativa de ahorro y crédito Gonzanamá	Gonzanamá
Cooperativa de ahorro y crédito Vilcabamba	Loja
Cooperativa de ahorro y crédito 27 de Abril	Loja
Cooperativa de la pequeña y mediana empresa ciudadana de Macará	Macará
Cooperativa de ahorro y crédito 22 de Junio	Paltas
Cooperativa de ahorro y crédito Quilanga Ltda.	Quilanga
Cooperativa de ahorro y crédito Mushuk Muyu	Saraguro
Cooperativa de ahorro y crédito Las Lagunas	Saraguro

Fuente: REFSE, línea de base consolidada 2012

Anexo 6

Estados financieros de las entidades financieras locales afiliadas a la REFSE

Entidad financiera local	ACTIVOS									
	Total activos	Fondos disponibles	Operaciones interbancarias	Inversiones	Cartera de créditos	Cuentas por cobrar	Propiedades y equipo	Otros activos		
Sociedad ecológica	62.292	5.918	0	0	53.797	0	1.871	706		
San Francisco de Changaimina	82.548	7.624	0	0	66.319	254	3.481	4.871		
Gonzanamá	1.328.126	94.378	0	34.000	1.105.574	53.773	8.792	31.610		
San José	213.422	66.881	0	3.000	101.945	25.547	2.642	13.118		
27 de abril	1.230.973	178.840	0	14.967	965.146	16.500	18.912	30.660		
CADECOC	357.784	58.582	291.798	3.103	0	0	0	4.301		
COOPYMEC-M	248.551	44.655	0	625	193.103	2.893	4.042	3.232		
El Ingenio	475.316	31.361	0	0	426.559	0	5.796	0		
Francisca Chigua	52.985	5.641	14.960	0	29.160	262	2.942	20		
Manú	383.387	32.282	13.635	17.005	296.735	0	23.550	180		
Mushuk Muyo	71.922	2.754	6.513	0	52.002	5.231	4.861	561		
Caminemos Juntos	3.085	238	0	0	20	1.532	1.296	0		
El Agricultor	6.341	5.531	0	0	810	0	0	0		
Padre José Zárate	34.068	1.253	7.263	0	5.913	10.410	9.229	0		
San Francisco de Uduzhe	56.007	9.152	162	0	39.631	1.890	5.173	0		
22 de Junio	178.005	27.589	0	1.637	139.343	2.862	6.561	13		
Cariamanga	233.153	9.041	0	0	157.613	38.694	16.796	11.009		
Señor de Girón	50.499	10.727	0	0	35.607	0	4.165	0		
Las Lagunas	993.323	167.200	0	0	729.509	2.231	32.530	61.854		
Quilanga	1.224.357	232.836	0	48.000	924.894	2.984	8.938	6.706		
Vilcabamba	220.192	25.055	0	0	191.030	180	3.449	479		
El Manizal	100.184	20.062	0	0	72.187	948	6.987	0		
Un regalo de Dios	6.341	5.531	0	0	810	0	0	0		

Fuente: REFSE

Entidad financiera local	PASIVOS					
	Total pasivos	Obligaciones con el público	Cuentas por pagar	Obligaciones financieras	Otros pasivos	
Sociedad ecológica	29.950	29.915	0	0	0	36
San Francisco de Changaimina	71.656	67.031	4.625	0	0	0
Gonzanamá	1.082.556	982.265	19.099	80.000	1.193	1.193
San José	166.979	159.693	1.375	5.911	0	0
27 de abril	1.162.666	1.104.698	7.686	0	50.282	0
CADECOG	303.197	299.701	3.496	0	0	0
COOPYMEC-M	192.355	184.348	8.007	0	0	0
El Ingenio	313.710	312.754	0	0	0	0
Francisca Chigua	37.695	37.634	62	0	0	0
Manú	206.762	192.826	13.936	0	0	0
Mushuk Muyo	57.728	55.733	1.995	0	0	0
Caminemos Juntos	2.197	197	500	0	1.500	0
El Agricultor	3.246	3.243	0	0	0	3
Padre José Zárate	21.172	21.172	0	0	0	0
San Francisco de Uduzhe	27.803	26.860	494	0	450	0
22 de Junio	125.438	107.974	3.524	7.673	6.267	0
Cariamanga	190.058	170.456	19.319	0	283	0
Señor de Girón	25.345	22.940	0	2.405	0	0
Las Lagunas	783.840	760.479	23.361	0	0	0
Quilanga	1.040.011	1.030.713	9.099	0	200	0
Vilcabamba	193.402	188.155	4.272	0	0	0
El Manizal	59.637	56.407	3.230	0	0	0
Un regalo de Dios	3.246	3.243	0	0	0	3

Fuente: REFSE

Entidad financiera local	PATRIMONIO							
	Total patrimonio	Capital social	Reservas	Otros aportes patrimoniales	Superávit por valuaciones	Resultados	Utilidad o superávit	
Sociedad ecológica	32.341	4.332	0	10.357	0	16.564	1.089	
San Francisco de Changaimina	10.892	4.882	508	0	2.750	2.752	0	
Gonzanamá	245.570	103.940	72.000	9.190	0	41.772	0	
San José	46.443	10.754	32.825	5.295	0	-2.431	0	
27 de abril	68.307	40.712	19.456	3.200	0	4.939	0	
CADECOG	54.587	22.286	2.657	11.885	0	4.522	13.238	
COOPYMEC-M	56.195	53.777	0	0	0	2.542	-124	
El Ingenio	161.606	8.018	11.921	0	4.303	99.628	37.737	
Francisca Chigua	15.290	1.840	2.396	3.336	0	5.223	2.496	
Manú	176.625	4.840	91.680	32.451	0	25.396	22.258	
Mushuk Muyo	14.194	8.593	4.675	855	0	0	71	
Caminemos Juntos	888	360	0	0	0	888	-360	
El Agricultor	3.095	2.422	0	0	0	0	673	
Padre José Zárate	12.896	8.290	62	696	0	2.924	924	
San Francisco de Uduzhe	28.204	1.940	481	5.430	2.265	14.496	3.591	
22 de Junio	52.567	9.045	28.948	6.021	0	1.693	6.861	
Cariamanga	43.096	33.289	477	9.329	0	0	0	
Señor de Girón	25.154	7.535	0	0	94	15.190	2.335	
Las Lagunas	209.483	116.383	69.841	3.191	0	0	20.068	
Quilanga	184.346	31.986	91.986	220	0	60.153	0	
Vilcabamba	26.790	21.927	617	1.000	0	3.247	0	
El Manizal	40.547	2.556	0	16.557	0	20.101	1.333	
Un regalo de Dios	3.095	2.422	0	0	0	0	673	

Fuente: REFSE



Políticas públicas de fomento, promoción e incentivos

Diego Fernando Valencia Vinuesa

Índice

Siglas y acrónimos	343
Introducción	347
1. Circuitos económicos solidarios	349
1.1. Aproximación conceptual	349
1.2. El contexto legal e institucional	352
1.3. Los circuitos económicos solidarios: prácticas institucionales	354
1.4. Propuestas de políticas públicas para los circuitos económicos solidarios	368
2. Compras públicas	375
2.1. Intervención del Estado, concentración, distribución y distorsión del mercado	375
2.2. Marco legal e institucional	377
2.3. Las compras públicas en la provincia de Loja: una aproximación estadística	385
2.4. Oferta de la economía social y solidaria: capacidades y producción	396
2.5. Restricciones de las compras públicas y demandas de las y los actores	398
2.6. Propuestas de líneas de acción de política pública para las compras públicas solidarias	400
3. Finanzas populares y solidarias para los circuitos y compras públicas	404
3.1. Normativa sobre finanzas populares y solidarias	404
3.2. Exploración de las finanzas populares y solidarias en Loja	405
3.3. Propuestas de líneas de acción de política pública sobre el sistema financiero popular y solidario en Loja	413
4. Consolidación de las líneas de acción de política pública, instrumentos e intervenciones	416
5. Conclusiones y recomendaciones	434
5.1. Circuitos económicos solidarios	434
5.2. Compras públicas solidarias	435

5.3. Finanzas populares y solidarias	436
5.4. Compromisos de los agentes	436
Notas	439
Bibliografía	449

Índice de cuadros

Cuadro 1. Funciones y competencias por nivel de gobierno	353
Cuadro 2. Intervenciones para la economía social y solidaria en la provincia de Loja	361
Cuadro 3. Cuestiones problematizadas en los circuitos económicos solidarios	366
Cuadro 4. Relación entre las demandas de las organizaciones de ESS y los nodos de los circuitos económicos solidarios	367
Cuadro 5. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para los circuitos económicos solidarios	372
Cuadro 6. Datos monetarios de la contratación pública en la provincia de Loja (en dólares)	386
Cuadro 7. Datos monetarios de la contratación pública en la provincia de Loja por permanencia de recursos (en dólares)	388
Cuadro 8. Datos monetarios de la contratación pública en la provincia de Loja por tamaño (en dólares)	392
Cuadro 9. Datos monetarios de la demanda estimada para la economía social y solidaria (en dólares)	393
Cuadro 10. Demanda institucional mensual estimada por tipo de producto (en kg y US\$)	395
Cuadro 11. Volumen y datos monetarios de la demanda institucional estimada por tipo de producto (en kg y US\$)	396
Cuadro 12. Volumen y tipos de cultivos intervenidos por las Escuelas de la Revolución Agraria – ERAS (en kg)	397
Cuadro 13. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para las compras públicas solidarias	402
Cuadro 14. Estadísticas de las cooperativas de ahorro y crédito en Loja (número y US\$)	406
Cuadro 15. Cooperativas de ahorro y crédito registradas en la CONAFIPS	407
Cuadro 16. Cartera y operaciones del PNFPEES (en US\$ y número)	408

Cuadro 17. Cuestiones problematizadas sobre Finanzas Populares y Solidarias	411
Cuadro 18. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para las Finanzas Populares y Solidarias	414
Cuadro 19. Propuestas de líneas de acción, instrumentos e intervenciones de política pública territorializadas para la provincia de Loja	416
Cuadro 20. Planes y proyectos de las líneas de acción de política pública territorializadas para la provincia de Loja	420
Cuadro 21. Acciones concretas de política pública territorializada para la provincia de Loja	432

Siglas y acrónimos

BNF	Banco Nacional de Fomento
CEA	Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología
CES	Circuitos Económicos Solidarios
CIBV	Centros Infantiles del Buen Vivir
COAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DEPROSUR	Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Agropecuario del Sur
EFL	Estructura Financiera Local
EPS	Economía Popular y Solidaria
ERAS	Proyecto Escuelas de la Revolución Agraria
ESS	Economía Social y Solidaria
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FPS	Finanzas Populares y Solidarias
FUPOCPS	Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
LOEPS	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
MAELA	Movimiento Agroecológico de América Latina y El Caribe
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCCH	Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos

MCDS	Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social
MCPEC	Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad
meSSE	Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MSP	Ministerio de Salud Pública
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PDOTL	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Loja
PEA	Población Económicamente Activa
PNFPSEES	Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria
PPA	Programa de Provisión de Alimentos
PPSA	Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria
RAL	Red Agroecológica de Loja
REAS	Red de redes de Economía Alternativa y Solidaria
REFSE	Red de Entidades Financieras equitativas del Sur del Ecuador
RENAFIPSE	Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador
RGLOEPS	Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
RGLOSNC	Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
RUC	Registro Único de Contribuyentes
RUP	Registro Único de Proveedores
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SETEC	Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional

SPG	Sistema Participativo de Garantía
SRI	Servicio de Rentas Internas
UCPACE	Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica
UDI	Unidad de Intercambio Solidario
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria
UPML	Unión Popular de Mujeres de Loja

Introducción

El presente documento aborda las cuestiones problematizadas de carácter público de los actores de la economía social y solidaria en la provincia de Loja, con énfasis en los denominados circuitos económicos solidarios, las compras públicas y las finanzas populares y solidarias.

El acercamiento hacia las y los actores en su ámbito socioeconómico con el ánimo de entender sus requerimientos y anhelos de incorporación solidaria a la hegemonía económica actual del mercado, desde las conversaciones informales y otras más estructuradas, ha permitido la identificación, sistematización y propuesta de líneas de acción de política pública en los niveles de la práctica cotidiana y del discurso, pretendiendo desde éste anclar y penetrar en el debate de ideas en pos de la construcción de otro tipo de sociedad: una soportada por principios de solidaridad, reciprocidad, justicia y equidad.

El primer aspecto abordado, el de los circuitos económicos solidarios, parte de una aproximación conceptual a las relaciones de los actores en los flujos socioeconómicos y de intercooperación de la solidaridad. La identificación de la agricultura familiar y campesina en la dinámica social de la provincia de Loja como la unidad doméstica de producción representativa de esta economía solidaria es vital en su relación con actores de origen similar, personas consumidoras y la institucionalidad pública oferente de programas y proyectos para la economía social y reguladora del espacio público. En este ámbito se ha intentado delinear líneas de acción de política pública territorial e institucional para la construcción de prácticas cotidianas que posicionen una nueva forma de promover sociedad desde el comercio y la economía.

El segundo aspecto problematiza los accesos de la economía social y solidaria al sistema de contratación de compras públicas, denominado mercado público, a partir de la caracterización y particularidades en la producción y comercialización de los actores de la ESS frente a las condiciones subjetivas de las instituciones promotoras de las compras públicas, expresadas en los paradigmas del funcionario público medio y del funcionario técnico o político tomador de decisión. Se ha intentado establecer a un nivel cuantitativo el flujo monetario anual potencial que los actores de la ESS en la provincia de Loja estarían disputando en este tipo de mercado. Consolidando estos aspectos, desde sus limitaciones y requerimientos problematizados, se plantean líneas de acción de política pública para favorecer el acceso de la economía social y solidaria al mercado público, reconociendo también que en muchos de los casos esta práctica podría desnaturalizar los principios en los que se sustentan las relaciones socioeconómicas de estos actores.

El tercer aspecto tratado describe la importancia de las finanzas populares y solidarias como un mecanismo de ahorro/inversión para los actores de la ESS en la provincia de Loja, destacando el impacto que en esta dinámica tienen las intervenciones desde las instituciones públicas especializadas en FPS, que termina siendo marginal frente a las necesidades de financiación de los actores de la economía social y solidaria, y frente al fondeo de las instituciones financieras populares y solidarias. También se recogen una serie de demandas de los actores institucionales de las FPS, al igual que de los actores productivos demandantes de recursos y financiación, en base a las cuales se plantean varias líneas de política pública con la intención de provocar una transición de las microfinanzas a las finanzas populares y solidarias.

El documento en su parte final consolida las propuestas de líneas de acción de política pública, que se concretan según niveles de priorización de los actores de la ESS como resultado del proceso investigativo, donde es importante reconocer el enfoque argumentativo y discursivo de las ideas en disputa con el paradigma actual de la economía del capital. En esta parte se expresan las respectivas conclusiones y recomendaciones para los distintos niveles de gobierno a nivel nacional, provincial y local, considerando en cada uno de ellos la incidencia política que las organizaciones e instituciones pueden llevar a cabo, aun partiendo del riesgo de la profundización de la estrategia de gobierno en el periodo 2013-2017, con un cambio de matriz productiva donde potencialmente la economía social y solidaria podría ser invisibilizada.

1. Circuitos económicos solidarios

1.1. Aproximación conceptual

El mercado como institución adquiere características particulares con la profundización del modelo de desarrollo capitalista, constituyéndose en un espacio donde se encuentran la oferta y demanda de bienes y servicios, dados unos precios, que bajo el criterio del equilibrio, posibilitan su transaccionalidad en términos óptimos tanto para la persona consumidora como para la productora. La primera maximiza su “utilidad” en tanto gustos y preferencias, mientras que la segunda maximiza sus ingresos como parte de un proceso de acumulación del capital y su consecuente reproducción.

Este flujo de bienes y servicios trae consigo la monetarización de las mercancías, privilegiando su valor de cambio e impulsando el uso generalizado de la moneda como instrumento facilitador de las relaciones de intercambio entre los agentes económicos; a la vez que posibilita la comparación de unos bienes y servicios con otros a través de sus diferentes precios. No solo el mercado, sino también el sistema financiero se constituyen en nodos de este flujo monetario, resultado de la realización de las mercancías.

Con los inicios de la revolución industrial en la segunda mitad del siglo XVIII, su expansión en las primeras décadas del siglo XIX y la consolidación de una sociedad con hegemonía capitalista durante el siglo XX –que alcanza su máxima expresión en las últimas décadas con la intervención supranacional de organismos enfocados en promover los equilibrios macroeconómicos y la liberalización de los recursos financieros–, los mercados de bienes y servicios fortalecen sus principios de utilitarismo e intercambio privilegiando las relaciones económicas. La sociedad y las relaciones sociales, políticas, ambientales y culturales son subsumidas por el mercado, por lo económico¹.

En ese marco surge la necesidad de resignificar los mercados como una construcción social y recrearlos en términos de igualdad, justicia, equidad e inclusión; es decir, promover la construcción de nuevos modos de producir, intercambiar, distribuir y consumir, que conlleven un nuevo modo de organizar la vida, donde el ser humano constituya el centro de la sociedad –y no los mercados o la producción– y se enfatice en la calidad de vida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de subsistencia, afecto, entendimiento, participación, libertad, identidad, creación...

Desde la economía social y solidaria la propuesta de resignificación se plantea a través de los circuitos económicos solidarios, frente a la concepción liberal

de los encadenamientos productivos², circuitos donde la cooperación entre los actores implica la priorización de las necesidades de compra y venta de bienes y servicios (incluida la intermediación financiera), actuando las y los agentes como proveedores, productores y consumidores, es decir, el flujo de bienes y servicios, sea monetario o no monetario³, se realiza a través de pares socioeconómicos: de quienes actúan en la economía social y solidaria.

Este mercado alternativo tiene como sentido que el circuito económico (producción, intercambio, comercialización, distribución y consumo) se consolide como instrumento que posibilite el desarrollo individual y colectivo según principios de solidaridad, reciprocidad, justicia, equidad y cooperación. Un mercado donde las y los actores socioeconómicos de esta otra economía recuperen de forma articulada la capacidad de controlar la producción, comercialización y venta de sus bienes y servicios, en términos de sus propias tecnologías, saberes ancestrales y relación con las personas consumidoras para la fijación de precios y formas de intercambio de no mercado.

Actuando los actores socioeconómicos de forma articulada, es de sentido común la formación de redes cuya intercooperación promueva la construcción de un mercado alternativo como un espacio de comercio diferente, con otros principios, con relaciones simétricas e impulsor de un proceso de transformación social, donde se visibilice y exprese consistentemente el Buen Vivir como alternativa al desarrollo convencional.

Es en este espacio de comercio donde interactúan e intercooperan las formas de organización de la economía social y solidaria de los sectores asociativos, cooperativos, comunitarios, incluido el sistema de finanzas populares y solidarias; y en menor proporción los emprendimientos populares y familiares, los artesanos y comerciantes minoristas por sus características menos solidarias. Las y los consumidores como tomadores de decisión de compra adquieren un rol preponderante y más aún cuando se encuentran organizados o reflejan un cierto grado de incidencia en el tipo de productos que deben satisfacer sus necesidades: aquellos producidos con el principio de la solidaridad, con prácticas de producción limpia, con relaciones de trabajo de no explotación laboral, para espacios de comercio responsable y justo.

Según la REAS – Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria del Estado español, el mercado social (circuitos económicos solidarios) es conceptualizado como una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios y aprendizaje común que funciona con criterios éticos, democráticos, ecológicos y solidarios, en un territorio determinado, constituida tanto por empresas y entidades de la economía solidaria y social como por consumidores/as individuales y colectivos.

El Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador – meSSE define los circuitos económicos solidarios interculturales (CESI) como un conjunto articulado de actores socioeconómicos que viven los principios de la economía solidaria, en donde el factor “C”⁴ de la asociatividad está presente y activo en todos los procesos económicos. Los CESI son intercambios de unos sujetos a otros, en un movimiento circular de relaciones responsables y recíprocas, además de ser un instrumento que ayuda en la articulación de las redes y movimientos de economía solidaria, y que vincula los aspectos económicos y socioculturales de cada territorio para la visibilización de esta nueva economía que ya existe.

En términos del Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES en la *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*, su propuesta de política pública se soporta en los circuitos económicos solidarios a partir de su creación o fortalecimiento, en los cuales los actores rurales y urbanos están involucrados en los procesos de producción, agregación de valor, comercialización y consumo de bienes y servicios del circuito, tienen acceso y propiedad de los factores productivos, generan y redistribuyen la riqueza, promueven el desarrollo endógeno, garantizan la sostenibilidad ecosistémica e incorporan criterios de inclusión social y económica.

Los elementos comunes de este marco conceptual tienen que ver con la articulación de los actores de la economía social y solidaria; la conformación de redes de actores con alcance nacional, es decir, no restringidas a lo local; y la articulación de todos los elementos del sistema económico: la producción, intercambio, comercialización, distribución y consumo, así como las finanzas.

A través de este instrumento el sentido es promover un sistema socioeconómico solidario donde los propios actores (incluido el aporte del sector público a partir de la incorporación en agenda de cuestiones problematizadas como públicas) recuperen el control sobre la producción en armonía con la naturaleza, se apropien y legitimen prácticas desde los espacios de comercio, se reconozca y socialice el conocimiento ancestral y el aprendizaje generado desde el relacionamiento socioeconómico, se oriente el consumo justo y responsable de productos limpios, y se coopere para expandir los espacios de comercio solidario y los volúmenes de producción y servicios.

Por tanto, los circuitos económicos solidarios constituyen un instrumento de transformación de la sociedad en términos de las relaciones entre los actores con el propósito de promover un modelo de desarrollo más justo, equitativo y solidario entre las personas, y también entre estas y la naturaleza.

1.2. El contexto legal e institucional

El reconocimiento constitucional⁵ de la economía social y solidaria y, en consecuencia, la creación de institucionalidad para diseñar y gestionar las acciones de política pública para este sector, impulsaron que en diciembre de 2010 se socializara la *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria*, cuyo diseño metodológico y conceptual incorpora los circuitos económicos solidarios como una práctica que permite políticamente la disputa al capital del control de la naturaleza, de los recursos productivos y de las propias formas de trabajo promoviendo procesos de acumulación originaria (Coraggio, 2009).

Los circuitos económicos solidarios se expresan en el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) que menciona que “se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios para satisfacer necesidades y generar ingresos, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad”. Además, el literal f del Art. 137 indica que el Estado impulsará la conformación y fortalecimiento de formas de integración económicas tales como los circuitos; y el numeral 5 del Art. 161 del Reglamento General a la LOEPS establece que es función del Instituto de Economía Popular y Solidaria promover y fomentar los circuitos de la economía popular y solidaria.

En ese sentido, el marco legal para la economía popular y solidaria reconoce una responsabilidad del Estado frente a los circuitos económicos solidarios, al igual que identifica una institucionalidad central para su promoción y fomento, a la que se añaden los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) por sus funciones y competencias exclusivas relacionadas con la formulación, promoción y fomento de políticas públicas territoriales para desarrollo productivo, con énfasis en el sector de la economía popular y solidaria. Estas funciones y competencias se establecen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en sus artículos 31 y 32 para el Gobierno Regional, 41 y 42 para el Gobierno Provincial, 54 y 55 para el Gobierno Municipal, y 64 y 65 para el Gobierno Parroquial⁶.

Finalmente, en el Art. 133 de la LOEPS se indica que los gobiernos autónomos descentralizados en ejercicio concurrente de la competencia⁷ de fomento de la economía popular y solidaria “incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones” de la EPS, al igual que determinarán los espacios públicos para el desarrollo de sus actividades económicas e impulsarán acciones de protección y desarrollo del

comercio mediante la “creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros”.

El análisis del marco jurídico mencionado indica que los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, municipal y parroquial) tienen funciones y competencias exclusivas y concurrentes sobre la economía popular y solidaria, de acuerdo a lo que se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Funciones y competencias por nivel de gobierno									
Nivel de gobierno	Funciones			Competencias exclusivas			Competencias concurrentes		
	Desarrollo sustentable y económico	Infraestructura pública	Actividad productiva	Desarrollo	Obra pública	Actividad productiva	Fomento personas y organizaciones	Infraestructura pública	Espacio público
Regional	X			X		X Seguridad alimentaria	X	X	X
Provincial	X	X	X Desarrollo agropecuario	X		X Agropecuaria	X	X	X
Municipal	X		X Turismo	X	X Uso del suelo Espacio público		X	X	X
Parroquial	X		X Agricultura Ganadería Artesanía Turismo	X	X Espacio público	X Biodiversidad Ambiente	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir del COOTAD y la LOEPS

Dadas estas funciones y competencias, los distintos niveles de gobierno tienen la responsabilidad de coordinar acciones para la construcción de líneas de acción de política pública⁸ para las formas de organización de la economía popular y solidaria a través de programas y proyectos, siendo uno de ellos los relacionados con los circuitos económicos solidarios y sus complementariedades a nivel de infraestructura física y espacios públicos de comercio.

1.3. Los circuitos económicos solidarios: prácticas institucionales

El sistema económico de la provincia de Loja se sustenta principalmente en actividades agropecuarias, de construcción, de servicios, el comercio, el turismo y en menor medida las actividades de transformación manufacturera.

“La agricultura y la ganadería constituyen la base de la economía de la provincia, pues concentra el 43,7% de la PEA que se dedica a la agricultura, silvicultura, caza, pesca, siendo éstas las principales actividades de la provincia; las actividades de servicios con el 19,9% y el comercio con el 12%, las actividades de construcción que representa el 6,6% de la PEA, actividades no bien especificadas con el 6,3%, manufactura con el 5% y transporte con el 4%” (PDOT, 2011).

En la actividad agroproductiva son utilizadas el 61% de las tierras de la provincia (14% para la agricultura y 47% para la ganadería); las unidades productivas agropecuarias (UPA) se estiman en 65.625, concentrándose el 55% en los cantones de Loja (25%), Saraguro (15%), Paltas (8%) y Gonzanamá (7%), y el 45% en los 12 cantones restantes de la provincia.

El maíz, la caña de azúcar y el café son los principales productos agrícolas. Se estima que 43.451 UPA (dos de cada tres UPA de la provincia) realizan actividades productivas en base a estos productos. El 43,8% de las UPA se dedican a la siembra y cultivo de cereales, hortalizas, verduras y frutas, p. ej. arroz, arveja, fréjol, cebolla, haba, maní, trigo, yuca, banano y plátano, principalmente, productos identificados como típicos de la agricultura familiar y campesina, y fuertemente enlazados con el consumo interno (Carrión y Herrera, 2012).

Para el caso del maíz suave y duro (para consumo humano y materia prima para balanceado animal) se estima que 24.571 UPA están dedicadas a este cultivo; de estas, el 52% de las UPA representan productores con una propiedad de la tierra de menos de 10 ha, lo cual unido a sus formas de producción y relación familiar en el trabajo significa que la agricultura familiar y campesina de la provincia de Loja representa la mitad de las organizaciones agroproductivas dedicadas al cultivo de maíz, principalmente en los cantones de Pindal, Celica y Puyango. Se estiman 45.000 personas productoras en cerca de 48.000 ha, según datos de la Agenda Provincial Productiva de Loja.

“[...]un modelo de agricultura que manteniendo la racionalidad productiva, ligada a la administración de la fuerza de trabajo familiar, no se reproduce exclusivamente de la producción agrícola, sino que debe recurrir a ingresos por fuera de la finca o parcela, incluso –dependiendo de los casos– los ingresos extraparcelarios y depende de éstos para mantenerse como

familias campesinas [...] no solo produce alimentos para el autoconsumo y el mercado interno o externo, sino que además en ausencia de políticas públicas apropiadas y con escasos recursos productivos muestra una gran vitalidad, es un modelo de producción central para la concentración de la agrobiodiversidad, la conservación del medio ambiente, la reactivación económica local, el combate a la pobreza y la construcción de un nuevo modelo de sociedad más equitativo” (Carrión y Herrera, 2012).

Respecto de la caña de azúcar, 13.773 UPA se dedican a este cultivo, lo cual representa el 20,9% de las UPA agroproductivas de la provincia de Loja, es decir, aproximadamente 15.000 personas productoras en 8.000 ha. Como insumo para azúcar, el promedio de hectáreas por productor es de 15 ha, lo cual estaría representando a un productor no necesariamente perteneciente a la agricultura familiar y campesina. El cantón Catamayo registra el 94% de la superficie sembrada.

En el caso de la caña de azúcar para otros fines como aguardiente, melaza o biocombustibles, son 13.633 UPA dedicadas a este cultivo, de las cuales el 69,5% de las mismas están en los cantones de Paltas, Calvas, Espíndola, Gonzanamá, Loja y Chaguarpamba. El promedio por persona productora es de 6 ha, lo cual por extensión de propiedad de tierra estaría representando a un productor perteneciente a la agricultura familiar y campesina.

En cuanto al café, 5.247 UPA están dedicadas a este cultivo, lo que representa el 8% de las UPA dedicadas a actividades agroproductivas en la provincia de Loja. Alrededor de 15.000 UPA mantienen el cultivo de café asociado con otro tipo de cultivos, con lo cual se estima que más de 18.000 ha se destinan al cultivo de café, a través del trabajo de 20.000 familias, principalmente en los cantones de Puyango, Espíndola, Chaguarpamba y Paltas, con formas de producción relacionadas con la agricultura familiar y campesina.

Si consideramos la contribución de la agricultura familiar y campesina a la economía nacional:

“La mayor parte de los productos registrados corresponden a alimentos de consumo interno: granos, cereales, tubérculos, hortalizas y gran variedad de frutas. Pero nótese tres problemas: [...] la lista de productos muestra que también son productores de alimentos históricamente ligados a la exportación tradicional (cacao, café, banano) y productos que hoy están ligados a la agroindustria (maíz duro, arroz y soya), es decir, son rubros de producción en los que la participación de los pequeños productores es alta y en muchos de los casos la economía campesina depende de su venta para su reproducción” (Carrión y Herrera, 2012).

Otra actividad relevante en la economía de la provincia de Loja es la ganadería, a la que se dedican en mayor proporción estas formas de organización económica de la agricultura familiar y campesina. En el caso de ganado vacuno, se estiman 361.000 cabezas de ganado en 37.178 UPA dedicadas a esta actividad, donde el 51% de las UPA se ubican en los cantones de Loja, Saraguro, Gonzanamá y Paltas.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Loja (PDOTL), en la provincia se producen alrededor de 190.000 litros diarios de leche, principalmente en los cantones de Loja y Saraguro, que representan el 65% de la producción provincial.

Sobre ganado porcino, se estiman 137.000 animales en 35.480 UPA dedicadas a esta actividad, donde el 61% de las UPA se ubican en los cantones de Loja, Saraguro, Gonzanamá, Paltas y Calvas. El 95% de las UPA dedicadas a esta actividad son de menos de 50 ha.

Respecto del ganado ovino, se estiman 52.500 animales en 12.008 UPA dedicadas a esta actividad, donde el 79% de las UPA se ubican en los cantones de Loja y Saraguro. El 97% de las UPA dedicadas a esta actividad son de menos de 50 ha.

La crianza de aves también es una actividad relevante en la provincia. Se estiman 889.000 aves de campo en 60.393 UPA dedicadas a esta actividad, donde el 46% de las UPA se ubican en los cantones de Loja, Saraguro, Paltas y Calvas. Por otro lado, alrededor de 367.000 aves en 220 ha son criadas en plantas avícolas en los cantones de Loja, Catamayo y Macará. Estas cifras indican que las UPA de planta avícola, que representan el 0,31% del número de UPA de crianza de campo, producen el 41% del total de aves criadas en el campo; es decir, se muestra el nivel de concentración económica para esta actividad y su relación con otras actividades como el maíz y la crianza de ganado porcino.

“El maíz ha logrado posicionarse a nivel nacional con el apoyo de una empresa privada como PRONACA que apoyó en el mejoramiento tecnológico y luego les adquiere el producto primario particularmente del cantón Pindal. Lo importante de este proceso es haber mejorado la productividad por hectárea, permitiéndoles incrementar el costo del producto primario en relación con años anteriores” (PDOT, 2011).

Finalmente, existen otras actividades económicas importantes en la provincia de Loja como la minería, con 23 concesiones mineras en los cantones de Loja, Catamayo y Celica para materiales de construcción, metálicas, no metálicas, explotación y exploración; las actividades agroindustriales para productos como café, frutas, plantas medicinales, maní, embutidos, miel de abeja, artesanías,

panadería, queso, yogurt, bocadillos, aguardiente, desarrolladas especialmente por empresas rurales de la economía solidaria; el turismo, por los atractivos como las maravillas naturales como el Parque Nacional Podocarpus, el Bosque Petrificado de Puyango, en el futuro el Parque Nacional Yacuri, Vilcabamba, etc. (PDOT, 2011).

En base a las características de la economía de la provincia, la Agenda Productiva Provincial de Loja⁹ plantea el fortalecimiento de 5 actividades productivas: ganadería, café, maíz, caña de azúcar y turismo, para lo cual se han identificado los siguientes proyectos:

- Planta provincial de bioinsumos, para proveer a las y los agricultores de la provincia de un completo paquete de insumos agrícolas orgánicos, para ser utilizados en la mejora de la producción, productividad y competitividad de los predios y productos agrícolas.
- Reactivación de centros productivos en Gonzanamá y Paltas, para el desarrollo de pastos y forrajes que permitan la propagación en las explotaciones ganaderas.
- Buenas Prácticas Agrícolas, para promover una agricultura sostenible y contribuir a un mejor desarrollo medioambiental y social, en especial para la producción de caña de azúcar, maíz y café.
- Cadena del maíz (duro), proveer de un centro de acopio y servicios complementarios como clasificación, estandarización y comercialización.
- Asistencia Veterinaria Móvil, para el control sanitario y reproducción animal, con la finalidad de proveer de alimentos inocuos y de calidad para el consumo de la población.
- Centro de producción de ensilaje y sales minerales, para diversificar la oferta de alimentación agropecuaria para el ganado en época de sequía.
- Fomento agroecológico y apícola, para fortalecer la producción agroecológica y apícola con una gestión comunitaria y enfocada en la soberanía alimentaria.
- Fomento del sector cafetalero, para promover la mejora de la industrialización del café.
- Desarrollo turístico, para promover rutas turísticas con alianzas público-privadas.

Esta definición de política pública productiva para la provincia de Loja desde el fomento de las cadenas productivas de maíz, café, ganado y caña de azúcar y del turismo plantea un reto a la economía social y solidaria en cuanto a la

articulación organizaciones-instituciones para ampliar el margen de acción desde una sociedad movilizadora y, por tanto, acotar los límites del control de las acciones por parte del Estado (Entrevista a Benjamín Macas, 2013).

Es en ese escenario productivista¹⁰, de propuesta de promoción de cadenas agroproductivas potenciadoras de asimetrías de poder y negociación en los mercados –en las que el capital y las relaciones económicas imponen sus principios y promueven la construcción de un mercado movilizador activo de la transferencia de la riqueza del productor hacia el intermediario y la empresa “ancla”–, donde el debate sobre el tipo de mercado que se quiere en la provincia adquiere un carácter sociopolítico desde los aprendizajes que han ido generando las organizaciones de la economía social y solidaria. El sentido de este debate es la construcción de un proceso enfocado a desmontar las relaciones económicas construidas, que han puesto a merced de los mercados y los monopolios a la agricultura campesina, so pretexto de promover su productividad y la mejora de las condiciones de vida de las personas productoras (Entrevista a Benjamín Macas, 2013).

“La concentración de los sistemas de distribución se fortalece entre los sectores importadores y procesadores de alimentos como es el caso de PRONACA, ALICORP o Gloria en los países andinos. Como consecuencia, millones de campesinos son excluidos de esos nuevos circuitos o son ‘incluidos’ en condiciones precarias y de alta dependencia, en particular bajo la modalidad de la agricultura bajo contrato. A su vez este desarrollo monopolístico conlleva procesos acelerados de reconcentración de la tierra (el neolatifundio) y el acaparamiento del agua” (MAGAP, 2012).

Precisamente son los circuitos económicos solidarios la institución socioeconómica alternativa que permite trascender de unas relaciones de participación individual en los mercados por parte de las personas productoras y consumidoras hacia la configuración de un mercado con nuevas relaciones sociales donde la articulación e intercooperación de la producción, el intercambio, comercialización y consumo expresen principios de solidaridad e igualdad en las relaciones entre los actores. Estas redes de actores, que tienen como función promover el control del mercado bajo estos nuevos principios, cuestionan e incomodan al modelo de mercado actual. En esa línea, según Bordieu la ruptura acaso no sea tan difícil como cuando lo que se trata de poner en entredicho está inscripto, como los principios de las prácticas económicas, en las rutinas más triviales de la experiencia corriente.

Como propuesta alternativa ante la limitación o ausencia de política pública en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en la Agenda Productiva

Provincial de Loja para las y los productores de la economía social y solidaria, y de la agricultura familiar y campesina, y a través de un proceso de construcción social¹¹ se constituye en mayo de 2012 la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria¹². Sus ejes incluyen la incidencia en políticas de soberanía alimentaria; la agroecología en el territorio como base para la soberanía alimentaria; los mercados locales y economía social y solidaria en el fortalecimiento de las relaciones campo-ciudad para el intercambio de la producción agroecológica; la tierra y el agua como soportes vitales para la agroecología y la soberanía alimentaria; y la educación e investigación como la siembra necesaria para transitar con paso firme a un modelo de soberanía alimentaria en el mediano y largo plazo. En términos de Yaneth Romero, dirigente de la Unión Popular de Mujeres de Loja, las y los pequeños productores no están en el Plan de Desarrollo Provincial y por eso crean su propia institución (refiriéndose a la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria).

“Las fuerzas que impulsan el modelo desarrollista están interesadas en la rentabilidad en el corto plazo y no en las externalidades; la pregunta es quién asume el costo de salinización de los suelos, la expulsión de la gente de su tierra..., en tanto que el movimiento social debe articularse para configurar una direccionalidad de otro modelo que esté trazado en la línea de la soberanía alimentaria. Como respuesta surge la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria en la generación de insumos de política pública” (Entrevista a Benjamín Macas, 2013).

Por otro lado, las intervenciones del nivel de gobierno municipal, y en especial las del cantón Loja por la relevancia y participación dentro de la economía de la provincia, requieren ser consideradas en este análisis a fin de identificar el grado de consistencia e impulso para la consolidación de circuitos solidarios de la economía social y solidaria, dado que la política productiva muestra limitaciones de propuesta para el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina que no sea proveedora de agroproductos para las cadenas del maíz, caña de azúcar y café.

La importancia de estas prácticas institucionales locales radica en la promoción de las relaciones socioeconómicas de los actores de la ESS, frente al mercado y a las políticas públicas productivas, desde el reconocimiento de la limitación, restricción e incluso ausencia de políticas públicas asumidas por las instituciones. En consecuencia, estas prácticas representan expresiones espontáneas e individualizadas en favor de los actores de la ESS, es decir, en el margen de la política institucional. Por otro lado, la economía social y solidaria se inserta en prácticas que no necesariamente fueron diseñadas en base a sus relaciones y principios, y que más bien responden a principios utilitaristas y eficientistas.

A pesar de ello, las intervenciones propuestas y desarrolladas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja a nivel local, y por instituciones del gobierno nacional vinculadas con la economía popular y solidaria que se muestran en el Cuadro 2 generan un aporte para la visibilización y consolidación de la economía social y solidaria en la provincia de Loja.

Siguiendo los nodos del circuito económico solidario, las intervenciones indicadas en el Cuadro 2 muestran que 9 intervenciones tienen como objetivo el apoyo a los procesos de comercialización²⁰, 3 a los de producción y ninguna a los de consumo. Sin embargo, a excepción de ferias y mercados locales y los circuitos cortos alternativos de comercialización, las intervenciones son propuestas, en espera de ser ejecutadas, como prácticas de corte operativo antes que como modos de resolver o disputar el control del mercado a través de formas de comercialización alternativas. En tal sentido, las intervenciones que pueden tener mayores niveles de impacto están en el ámbito de la comercialización, a través de la promoción y uso de los espacios públicos y de infraestructura apropiada que conecte en una relación solidaria a la persona consumidora con la persona productora de la ESS.

Benjamín Macas de la Red Agroecológica de Loja manifiesta que:

“las direcciones para la construcción de un nuevo modelo están presentes; sin embargo, la tarea pendiente está en la falta de mediaciones, en la correlación de fuerzas. Los que realmente están mediando son las empresas oligopólicas del capital y los comerciantes, como beneficiarios de un proceso sistemático de desmantelamiento de la agricultura campesina. Se sigue reproduciendo la reivindicación de la carpita²¹”.

“El modelo alimentario rige en toda América Latina, con gran concentración del sistema de distribución mediante los supermercados cuya participación en la oferta de alimentos en la última década ha pasado del 20% al 50%. De otra parte, la homogeneización de los modelos de consumo en torno al trigo, azúcar, arroz, pollo, y productos procesados de maíz y soya amenaza la diversidad alimenticia de los pueblos y la agrobiodiversidad del planeta” (MAGAP, 2012).

Cuadro 2. Intervenciones para la economía social y solidaria en la provincia de Loja

Intervención	Líder	Articulación	Objetivo	Población sujeto	Meta
Apoyo a la producción y comercialización agraria del cantón Loja: Mercado del Productor	GADM Loja	MAGAP, MIPRO, MCPEC	Contar con un espacio de comercialización de 4 ha para articular directamente la oferta y demanda de productos ¹³ de la agricultura familiar y campesina, incorporando apoyos logísticos.	14.000 productores/as agrícolas de verduras, hortalizas y frutas. 160.000 potenciales consumidores/as responsables.	Construido 1 espacio de comercio con criterio de circuito económico.
Mejora del transporte y comercialización de productos agropecuarios a través del uso de gavetas reusables	GADM Loja	MAGAP	Mejorar las capacidades de las y los productores y comercializadores en el proceso de venta a través de la capacitación e instrumentos de conservación de los productos.	2.000 productores/as que realizan la comercialización en los mercados actuales de Loja. 30.000 potenciales consumidores/as responsables.	Entrega de 5.000 gavetas para mejorar el proceso de transporte y comercialización.
Canasta para todos	GADM Loja	MAGAP, RAL	Potenciar la comercialización de productos agropecuarios / agroecológicos ¹⁴ a través de una canasta de productos.	No especifica productores/as beneficiarios/as. 11.000 potenciales familias consumidoras responsables.	Implementada 1 canasta de productos agropecuarios / agroecológicos.
Conformación de redes de comercialización asociativa de productos agropecuarios y artesanales	GADM Loja	MAGAP, MIES	Estructurar un tejido comercial asociativo, social, solidario, sustentable, entre personas productoras agropecuarias y artesanales locales, y consumidores públicos y privados.	400 productores/ productoras agrícolas y artesanales. 41 establecimientos turísticos de Loja.	Estructurada 1 red de productores y consumidores institucionales.
Mejora y reorganización de las ferias libres de Loja	GADM Loja	MAGAP, MIES	Fortalecer la comercialización ¹⁵ con ordenamiento, seguridad, ambiente propicio, brindando un servicio de calidad, impulsando la EPS y el comercio justo.	1.200 productores/as de las ferias libres. 18.000 potenciales consumidores/as responsables.	Promovida la reorganización legal y técnica de las ferias libres.

Intervención	Líder	Articulación	Objetivo	Población sujeto	Meta
Mercados urbanos	GADM Loja			3.000 productores/as en 6 mercados de Loja ¹⁶ .	
Mercados en parroquias rurales	GADM Loja			250 productores/productoras en las 8 parroquias rurales ¹⁷ .	
Ferias culturales, productivas y turísticas interparroquiales	GADM Loja		Promover un espacio de comercialización y difusión productiva, cultural y turística de las parroquias rurales del Cantón Loja.	1.300 productores/productoras de las parroquias.	Consolidar 19 ferias de las parroquias (13 rurales y 6 urbanas).
Ferias en las cabeceras cantonales de la provincia de Loja ¹⁸	Todos los GADM de la provincia			500 productores/productoras en los 15 cantones de Loja (excluye Cantón Loja)	
Circuitos cortos alternativos de comercialización	MAGAP	GADM Loja	Reconectar a las y los productores con las y los consumidores, reduciendo intermediarios y consolidando una comercialización alternativa a los canales dominantes de distribución.	200 productores/as agroecológicos de la Red Agroecológica de Loja y de la Asociación de mujeres productoras agroecológicas luchando por una naturaleza sana.	Consolidar la oferta de productos agroecológicos en 1 espacio de comercio diferenciado.
Desarrollo productivo, intercambio y fortalecimiento organizativo	MIES - IEPS	GADM Loja, DEPROSUR	Promover la economía popular y solidaria.	200 productores/productoras de la Red de Comercialización de Loja.	Sostener el acceso de productores/as a la compra pública.
Escuelas de la Revolución Agraria	MAGAP		Promover asistencia técnica para el mejoramiento de la productividad y calidad de los productos ¹⁹ .	31 organizaciones de productores/productoras y comunidades.	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del GADM Loja, MAGAP y MIES

A esta tensión entre las acciones de políticas públicas provinciales de corte productivista y las desarrolladas por los GAD como prácticas de apoyo a los circuitos económicos solidarios, se suma la propuesta de transformación de la matriz productiva del Gobierno nacional. En el caso de la provincia de Loja se identifican actualmente como relevantes productos como café, maíz, caña y derivados, maní, plantas medicinales, ganadería y azúcar; y como potencialidades futuras las áreas de turismo, agroindustrias asociadas a procesos productivos agrícolas, pecuarios y ganaderos, como cadena para proteínas, maíz, café de exportación, alcohol anhídrido para biocombustibles, biofertilizantes para producción orgánica y producción de madera (Agenda de Transformación Productiva – ATP, 2010).

“La SENPLADES está coordinando la formulación de la Agenda Zonal, instrumento de planificación y articulación interinstitucional, donde se consideren todos los programas y proyectos que aportan al cambio de matriz productiva. La fase de diagnóstico muestra a productos / cadenas como maíz, caña, café y arroz como los relacionados con la distribución productiva; al desarrollo del talento humano partiendo de la conservación como vocación del suelo; y bioconocimiento, minería, turismo y agroforestal como la potencial productiva de la provincia” (Entrevista a Jorge Ordóñez, SENPLADES).

En esa línea la ATP ha definido 14 sectores priorizados²², que tienen como objetivo el cambio de matriz productiva de un modelo agroexportador y extractivista a uno de economía terciaria apoyado por conocimiento y tecnología, donde el énfasis económico a nivel nacional se dirija a sectores como el metalúrgico, siderúrgico, petroquímico, astilleros y turismo. La caracterización de estos sectores económicos es la concentración y acumulación previa de capitales según los principios más relevantes de la economía ortodoxa como el utilitarismo, la explotación de los recursos invisibilizando la pérdida social y la subsumisión del trabajo al capital, en contradicción con los principios sobre los cuales se construye una sociedad social y solidaria. Esto motiva un debate sobre si las líneas de acción de política pública de fomento, incentivo y promoción para la economía popular y solidaria y la soberanía alimentaria tendrán un espacio o no, y sobre cómo se articularán a los programas y proyectos.

Expuesto el contexto actual y potencial en el que los circuitos económicos solidarios pueden desarrollar sus prácticas –como las descritas en el Cuadro 2–, se evidencia que las intervenciones institucionales públicas no se encuentran interconectadas unas con otras debido a una marcada desarticulación institucional que en términos generales responde a culturas organizacionales históricas y tradicionales. En consecuencia, estas no promueven reales nodos

de un circuito económico solidario, ni los fortalecen, y además al funcionar aisladamente tampoco facilitan vínculos ni articulaciones, a pesar de que en la cotidianidad los actores de la ESS tienen vínculos sociales, económicos, políticos y culturales. Se limita la integralidad de la intervención estatal y la construcción misma de las líneas de acción de política pública que requiere el sector de la economía social y solidaria.

Aun con estas limitaciones, las organizaciones socioeconómicas mantienen relaciones entre sí y con la institucionalidad pública, a un nivel micro y que se caracteriza más por la demanda de promoción, fomento e incentivos de tipo puntual –como la aprobación de proyectos, la autorización de espacios públicos para la participación en ferias, acceso a capacitación, e incluso recursos financieros para una actividad productiva específica– que por un nivel de construcción de política pública territorial.

En este proceso de identificación de circuitos económicos solidarios, el nivel de consolidación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos es un factor a tomar en consideración, pues se requiere una base social fuerte para que las redes funcionen y fortalezcan sus prácticas económicas soportadas en valores como la solidaridad (Entrevista a Angel Collahuazo de la Red de Comercialización de Loja, 2013).

“Como miembros activos de redes de productores nos relacionamos con el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador, la Red Pakariñan, la CEA, el MAELA, la Red Agroecológica de Loja, el MAGAP, el Municipio de Loja, el MIES” (Entrevista a Patricio Guamán de la Asociación de Apicultores de San Pedro de Vilcabamba y RAL, 2013).

En esa línea, según Yaneth Romero de la UPML, las organizaciones ya están, lo que se necesita es acercarlas, considerando también que las organizaciones de la ESS no controlan los mercados, ni tienen el poder para implementar las políticas públicas para el sector, y que más bien el mercado se concentra en los grandes productores y comercializadores apoyados por programas y proyectos inscritos en la Agenda Productiva Provincial de Loja.

Las experiencias de los actores en sus propias organizaciones y las prácticas institucionales que se implementan a través de la institucionalidad pública indican la debilidad en la formación de circuitos económicos solidarios en el nivel de actividades productivas específicas²³, con excepción del potencial de los productos agroecológicos, donde se evidencia una intercooperación entre el productor/a de insumos, el productor/a agrícola y el consumidor/a final²⁴, con el apoyo de proyectos del MAGAP y el Municipio de Loja con la provisión

de materiales y equipos para proteger los alimentos durante el transporte y comercialización, y el uso de espacios físicos adecuados y especializados, respectivamente.

“Al ser nuestra producción agroecológica el abono es producido en la misma finca y transportamos nuestro producto para comercializarlo en las ferias de La Tebaida, San Sebastián y Nueva Granada, directamente a un consumidor estable, consciente y responsable socialmente. Por eso sí consideramos una opción legítima la agrupación de los consumidores, porque son ellos los que finalmente tienen el potencial para avalar nuestro sistema participativo de garantía²⁵ y por tanto la calidad de nuestros productos” (Entrevista a Patricio Guamán de la Asociación de Apicultores de San Pedro de Vilcabamba y RAL, 2013).

En el caso de circuitos económicos solidarios de verduras, hortalizas, cereales y granos, cuyos productores pertenecen a la agricultura familiar y campesina, y que están en proceso de transición de prácticas de la revolución verde a producción agroecológica, estos como cadena de actores no se identifican fuertemente con la ESS, en la medida que la intercooperación entre “pares socioeconómicos” es limitada, ya que los insumos y materiales son provistos por unidades comerciales de la economía tradicional: las maquinarias son importadas desde Europa o Estados Unidos o fabricadas por profesionales ingenieros principalmente radicados en la ciudad de Loja; los envases, fundas, saquillos son provistos por comercios tradicionales de la economía del capital; y la comercialización de sus productos se realiza por distintos canales como las ferias, tiendas tradicionales, intermediarios solidarios, e intermediarios tradicionales que los colocan en grandes supermercados. En relación con las y los consumidores, las organizaciones expresan que es necesario que las mismas organizaciones de personas productoras promuevan la conformación de organizaciones de personas consumidoras en las ciudades (Grupos focales y entrevistas en profundidad).

“En el sistema cooperativo no tenemos en nuestra red un sistema de intercambio o de comercialización o un sistema de acopio grande para vender. Las organizaciones de acá deberíamos tener un Supermaxi²⁶, pero con otro nombre, para poder vender pero interconectado” (Grupo focal, mujer joven).

En este marco exploratorio de los circuitos económicos solidarios en la provincia de Loja, las y los actores de la ESS entrevistados identifican patrones de cuestiones problematizadas que se muestran en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Cuestiones problematizadas en los circuitos económicos solidarios

Línea de acción	Cuestión problematizada	Organización						
		Red de Comercialización de Loja	Unión de Productores de Celica	Asociación de productores de Puyango	Red Agroecológica de Loja	Unión de Organizaciones Agropecuarias del Sur Occidente	Red de Mujeres de Calvas	Federación Regional de pequeños cafetaleros
Producción e infraestructura	Infraestructura inadecuada e inexistente			X				
	Bajos niveles de productividad en cantidad y calidad				X	X	X	
	Falta de planificación de la producción	X	X					
	Falta de procesamiento industrial	X						
Mercados	Transferencia de riqueza por intermediación	X						
	Redes comerciales débiles		X	X			X	
	Espacios de comercio no apropiados	X					X	
	Falta de promoción de productos		X	X			X	
	Ausencia de marcas y sellos de calidad				X		X	
Organización	Debilidad organizativa	X						
	Limitados vínculos entre las organizaciones		X		X			
	Ausencia de organización de consumidores/as				X			
Finanzas	Dificultad de acceso a crédito	X	X				X	X
Capacitación	Limitada capacitación técnica y administrativa		X	X		X		
	Consumidores/as no sensibilizados		X					
	Funcionario público con paradigma productivista				X		X	
Instituciones públicas	Limitada articulación institucional pública	X						

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a representantes de organizaciones

De los resultados de las entrevistas con los representantes de las organizaciones²⁷ se han identificado una serie de demandas relacionadas con la producción, infraestructura, mercados, organización, finanzas, capacitación y relaciones con la institucionalidad pública, que se pueden vincular con la construcción de los circuitos económicos solidarios en cada uno de los nodos bajo el siguiente esquema que se muestra el Cuadro 4.

Cuadro 4. Relación entre las demandas de las organizaciones de ESS y los nodos de los circuitos económicos solidarios			
Actor	Nodo	Demanda	Articulación Institucional
Proveedores/as	Abastecimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Producción e infraestructura - Organización - Finanzas - Capacitación 	
Productores/as	Producción	<ul style="list-style-type: none"> - Producción e infraestructura - Organización - Finanzas - Capacitación 	
	Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados - Organización - Finanzas - Capacitación 	
Consumidores/as	Consumo	<ul style="list-style-type: none"> - Organización - Capacitación 	

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 3 y entrevistas a las y los actores

Lo expresado en el Cuadro 4 muestra un sentido de integridad y clara vinculación entre los nodos y las demandas de las y los actores del circuito económico solidario, así como una transversalidad en la articulación institucional, lo cual constituye una característica a ser tomada en consideración en la formulación de líneas de acción de política territorializadas. Sin embargo, además de los intercambios comerciales, los circuitos económicos solidarios o mercados sociales se identifican como espacios de encuentro socioeconómico, político y cultural de las y los actores de la ESS, siendo la feria la práctica ancestral más difundida en la provincia de Loja.

1.4. Propuestas de políticas públicas para los circuitos económicos solidarios

En el marco legal de la Ley y el Reglamento de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario se han establecido estas líneas de acción que, en lo sustantivo, se refieren al reconocimiento y visibilización de las formas de organización del sector de la economía popular y solidaria y a las políticas de fomento, promoción e incentivos²⁸ como:

- Acceso al mercado público a través del Sistema de Contratación de compras públicas.
- Acceso a productos y servicios financieros especializados y diferenciados como líneas de crédito.
- Acceso a cofinanciamiento de prácticas socioeconómicas desde las instituciones del Estado.
- Acceso a capacitación y educación enfocadas hacia los principios de la economía social y solidaria.
- Acceso a la propiedad intelectual a través de marcas colectivas y protección de los conocimientos colectivos y saberes ancestrales.
- Acceso a la creación de monedas alternativas como mecanismo de fortalecimiento de los circuitos económicos solidarios²⁹.
- Acceso a promoción publicitaria para los circuitos económicos solidarios.
- Acceso a la seguridad social.
- Acceso a prácticas simétricas, equitativas y transparentes de poder en los intercambios comerciales, especialmente de los productos vinculados con la seguridad alimentaria.
- Acceso a la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos por delegación.
- Acceso a la promoción y fomento desde la planificación de los GAD, y a infraestructura como centros de acopio, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales, mercados u otros espacios de comercio alternativos.
- Acceso a la promoción de la asociatividad desde la institucionalidad pública; a la facilidad de gestiones administrativas internas y en el exterior;

a la innovación tecnológica; al comercio justo y consumo responsable; al fortalecimiento de circuitos económicos solidarios.

- Acceso a incentivos diferenciados y territorializados.

La articulación de estas líneas de acción tiene como objetivo fortalecer el sector de la economía popular y solidaria³⁰ y en consecuencia aportar a la construcción del sistema económico social y solidario en el Ecuador.

La transición hacia una economía social y solidaria basada en el trabajo requiere que las políticas públicas integren en sus programas y proyectos el marco conceptual y los principios de la ESS. Las líneas de acción de política pública se formulan para responder a las necesidades de los sujetos socioeconómicos en aquellas cuestiones problematizadas como públicas.

En este caso, el trabajo constituye una cuestión problematizada a ser resuelta ya no desde el equilibrio o pleno empleo del enfoque de la economía liberal, sino mediante políticas activas para promover inclusión socioeconómica, libertades, capacidades y oportunidades; el objetivo es ampliar la base de personas productoras-consumidoras y propietarias, sobre todo colectivos, en un esquema de economía solidaria que articule activa y equitativamente todos los sectores productivos (Acosta, 2010).

Las políticas públicas para la economía se identifican por las siguientes condiciones:

- Sentido amplio: articulan las políticas sociales relacionadas con la distribución secundaria del ingreso con las laborales que impactan en la distribución primaria del ingreso y en la relación capital-trabajo.
- Transversales, a nivel sectorial y territorial. En lo sectorial requieren la acción de diversas instituciones públicas y privadas de la economía popular y solidaria para la implementación de intervenciones específicas en la producción, intercambio, distribución, financiamiento, consumo; así como en la educación, salud, vivienda, infraestructura, protección social, seguridad, medio ambiente y género, como las más relevantes. En lo territorial es precisa la promoción de las unidades económicas populares y sus formas de organización extendida para integrarse en los procesos de desarrollo local, regional y nacional.
- Procesos participativos, de co-construcción y especializados: las líneas de acción se definen e implementan a partir de procesos participativos, de co-construcción y con una característica de especialización y diferenciación dada la diversidad de sujetos y colectivos de la economía popular y solidaria.

En este marco, considerando por un lado las líneas de política pública establecidas en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, y por otro lado las demandas de los actores de las organizaciones de la provincia de Loja, se trata de promover la capacidad de los actores de disputar el enfoque de la economía a través de la construcción y fortalecimiento de circuitos económicos solidarios. A continuación se describen las 5 líneas de política pública nacional que podrían guiar este proceso de construcción social territorial para la provincia de Loja (Valencia, 2012).

Acceso a infraestructura /logística

- Creación de centros de acopio y distribución / logística que posibiliten aumentar la escala en términos de volumen y ganar poder de negociación frente a los comercializadores e intermediarios.

Acceso a tecnología social

- Promoción de investigación ancestral y especializada para incrementos en eficiencia –respecto a la naturaleza y el ser humano– en sectores de materias primas, equipamiento, empaque y embalaje, calidad, como los más relevantes.
- Facilidad para registrar las prácticas de economía social y solidaria en los esquemas de propiedad intelectual.

Acceso a mercados

- Creación de centros comerciales para la economía social y solidaria y la agricultura familiar y campesina.
- Implementación de marcas colectivas, sellos de comercio justo, sistemas participativos de garantía, certificaciones de calidad especializadas y diferenciadas para la economía social y solidaria.
- Implementación de esquemas de expansión comercial de las unidades económicas populares y sus formas de organización extendida a través de, por ejemplo, la franquicia solidaria.
- Profundización de las cláusulas para privilegiar la compra de bienes y servicios públicos a la economía popular y solidaria.
- Aplicación de procesos de responsabilidad social para abrir potenciales mercados en las empresas de capital para materias primas, mantenimiento, obras menores, servicios; y espacios de comercio en las grandes comercializadoras privadas.

Finanzas populares y solidarias

- Formulación de productos y servicios financieros especializados y diferenciados en tasas de interés, plazos, condiciones de pago, requisitos, garantías, que incorporen asistencia técnica e identificación de impactos en el territorio.
- Aplicación de un fondo público, intersectorial y territorializado para el cofinanciamiento de las prácticas socioeconómicas de la ESS.

Educación y capacitación

- Incorporar en el currículo de la educación general básica y bachillerato la mejora de competencias del hacer, incorporando también metodologías para sustentar el ser y tener. En la economía social y solidaria el trabajo es lo que se hace, no lo que se tiene.
- Promoción de prácticas de ESS y pensamiento crítico a través de los medios de comunicación nacionales, regionales y locales, con la creación del programa TVess.
- Interiorización por parte del funcionariado público del marco conceptual, los principios y las prácticas de la ESS a través de un programa virtual de capacitación.

La implementación de estas líneas de acción requiere de instituciones especializadas y diferenciadas, toda vez que las actuales tienen una historia y sociología enfocadas a la prestación de servicios al sector de la economía del capital.

La discusión y debate de estas líneas en términos de co-construcción podría además significar la búsqueda de un espacio legítimo y representativo para todas las organizaciones de la economía popular, social, solidaria, campesina... a través de la promoción y creación del Foro Ecuatoriano de la Economía Social y Solidaria, estructurado en base a la conformación de Foros Territoriales, cuya convocatoria a nivel nacional y territorial podría ser liderada por el meSSE³¹.

En el caso de la provincia de Loja, las demandas de las y los actores constituyen el insumo para el planteamiento de líneas de acción de política pública para los circuitos económicos solidarios que se muestran en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para los circuitos económicos solidarios

Línea de acción	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
Producción e infraestructura	Planificar la producción. Implementar la tecnología, infraestructura y logística requeridas por los circuitos económicos solidarios. Mejorar la calidad de los productos.	Subsistencia y capitalizadas	Convenio de cooperación técnica y financiera (anexo al Decreto Constitutivo) de las instituciones públicas que tienen competencias sobre la economía popular y solidaria. Discurso: “ <i>Los productos de la economía social y solidaria sí son de calidad</i> ”.	Organizaciones ESS, meSE Loja, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.
Mercados	Intercooperar entre las y los actores en espacios de comercio especializados y diferenciados con productos de calidad.	Subsistencia y capitalizadas	Resolución para la consolidación de espacios de comercio propios del circuito económico solidario (anexo al Decreto Constitutivo), caracterizados por la promoción de la calidad, cantidad y continuidad de los productos, reconocidos mediante sellos, marcas colectivas, sistemas participativos de garantías... Discurso: “ <i>La intercooperación y la reciprocidad se hacen realidad</i> ”.	Organizaciones ESS, meSE Loja, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.
Organización	Fortalecer los principios de democracia, participación y solidaridad en las organizaciones, y la intercooperación y alianzas en la construcción de circuitos económicos solidarios.	Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Decreto constitutivo de los circuitos económicos solidarios en la provincia de Loja, y de la intercooperación de las organizaciones de la economía social y solidaria y las instituciones públicas y privadas en el marco del Foro Lojaño de la Economía Social y Solidaria, acción iniciada por el meSE. Discurso: “ <i>El consenso territorial de la solidaridad y el sistema de alianzas entre productores</i> ”.	meSE Loja que lidera. Organizaciones ESS, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, IEPS, MAGAP, MIPRO. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.

Línea de acción	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
Finanzas	Acercar los servicios financieros populares y solidarios a las y los productores que intercooperan en los circuitos económicos solidarios.	Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Aprobación por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria de operaciones “nuevas” de fondeo, servicios financieros, programas diferenciados de crédito, inversiones de riesgo en emprendimientos y garantías crediticias... Discurso: <i>“Las finanzas populares y solidarias al servicio de la gente y de los circuitos económicos solidarios”</i> .	Organizaciones ESS (Incluidas organizaciones de FPS). CONAFIPS, SEPS, MCDS.
Educación y capacitación	Mejorar la producción y productividad a través de la aplicación de tecnología limpia y ancestral. Sensibilizar a consumidores sociales y responsables.	Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Acuerdo institucional (anexo al Decreto Constitutivo) para fortalecer capacidades de las y los actores de los circuitos económicos solidarios. Discurso: <i>“Mejoramos nuestras capacidades para despertar al consumidor social y responsable que llevamos dentro”</i> .	Organizaciones ESS, meSSE Loja, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO, SETEC, SECAP. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.
Instituciones públicas	Promover sinergias interinstitucionales para los circuitos económicos solidarios.	Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Convenio de cooperación técnica y financiera (anexo al Decreto Constitutivo) de las instituciones públicas que tienen competencias sobre la economía popular y solidaria. Discurso: <i>“La sinergia institucional, mecanismo del Buen Vivir”</i> .	Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD municipales.

Fuente: Elaboración propia

Cada uno de estos potenciales instrumentos debería reflejarse en un plan de acción con vinculación interinstitucional. La construcción social de un circuito económico solidario evita que se reproduzcan las prácticas de intervención tradicional de la institucionalidad pública, es decir, intervenciones exclusivas desde el objeto –sectores de intervención– y así trascender hacia intervenciones desde el sujeto –personas u organizaciones proveedoras, productoras y consumidoras del circuito económico solidario–. Esto no solo genera un reto en la articulación interinstitucional, sino que cambia el modelo de gestión de la intervención, de forma que confluyan todas las intervenciones hacia un mismo sujeto. Esta propuesta de intervención de las líneas de acción de política pública requiere como condición el consenso territorial anteriormente mencionado.

“Deberían unirse los que proveen insumos, sería interesante para los productores, y al crear organizaciones de consumidores es más fácil vender para los productores. Creo que esta práctica se debe regar en la sociedad, es decir, el circuito: unos que se dediquen a la parte de la producción, otros de comercialización, otros de consumo y nosotros con el sistema financiero, entonces vamos colocando nuestros recursos. La idea no es estar pensando a quién vendemos y cómo vendemos, sino ya tener consolidado el circuito y esta red de redes es un circuito solidario” (Grupo focal, comentario de Danilo Cueva de la REFSE).

2. Compras públicas

2.1. Intervención del Estado, concentración, distribución y distorsión del mercado

La tradicional correlación de fuerzas políticas en el Ecuador, bajo el predominio y auspicio de los partidos políticos, fue “sacudida” en su institucionalidad y prácticas ante la propuesta de la “revolución ciudadana”³², que se enfocó hacia una refundación del Estado, como resultado del cuestionamiento de su rol en los últimos 30 años de hegemonía neoliberal, que –independientemente de la eficiencia y beneficio para determinados grupos económicos que se llevaron el usufructo de la apertura comercial y financiera, y de la prácticamente desaparición del Estado como formulador de política pública y proveedor de bienes y servicios públicos– posicionaron a América Latina como la región más desigual del Mundo (PNUD, 2010); y dejaron al Ecuador en situación crítica, con cerca del 15% de la población en situación de pobreza y extrema pobreza, más del 50% de subempleo, cerca del 20% de desempleo (SIISE, 2010), y una amplia desarticulación, desprovisión y mercantilización de servicios públicos de salud, educación, protección social y seguridad social (Agenda Social, 2010).

A partir de la identificación de fallas del mercado (Stiglitz, 2000), en especial del sector de los alimentos donde los fallos de la competencia han inducido a la creación de estructuras oligopólicas en la producción y comercialización, la intervención del Estado resulta relevante para promover correcciones sobre estos efectos. Una de estas intervenciones se relaciona con el denominado mercado público³³, que es una práctica socioeconómica cuya institucionalización puede promover mayor equidad en la distribución secundaria del ingreso desde el presupuesto general del Estado, y que permitiría impulsar acciones articuladas hacia la mejora de las capacidades de los sujetos de estas relaciones socioeconómicas.

Los mecanismos de comercialización para los alimentos en el Ecuador son de diversa tipología (Chiriboga, 2004), sin embargo, son comunes las cadenas de intermediación, al igual que instrumentos más complejos y desarrollados como los encadenamientos verticales y horizontales promovidos por las grandes empresas de comercialización de alimentos.

Las y los pequeños productores pertenecientes a la agricultura familiar y campesina³⁴ se caracterizan por poseer propiedades de tierra para el desarrollo de sus actividades agropecuarias de hasta 20 ha (5 ha para los agricultores de la Sierra y 20 ha para los de la costa y la amazonía)³⁵; con propensión a la diversidad productiva, lo que implica que en una misma extensión de terreno se cultivan varios tipos de hortalizas, verduras, tubérculos y frutas (es decir, no están dedicadas al

monocultivo, ya que esta característica es de la agricultura extensiva en cultivos como por ejemplo palma africana y arroz); con uso limitado de tecnología y activos; y con un proceso de transición hacia formas de agricultura más limpia como la orgánica y la agroecológica. En este aspecto se genera una diferencia importante con la agricultura a gran escala, caracterizada por el uso indiscriminado de fertilizantes químicos para incrementar la productividad del suelo.

“La estructura agraria del Ecuador presenta gran diversidad, además de un contraste interesante frente al desarrollo de las actividades productivas, donde la agricultura familiar campesina y de abastecimiento local convive de forma paralela a la agricultura capitalista y mercantilista, obviamente haciendo evidentes las grandes inequidades históricas que han marcado las estrategias de las dos formas de producción, pero sobre todo de la segunda para mantenerse vigente dentro del mercado nacional” (SIPAE, 2010).

A esta primera caracterización se suma la variable comercialización, sobre la cual las y los productores de la agricultura familiar y campesina tienen poco control por cuanto, en general³⁶, están articulados a redes de intermediarios. Las relaciones socioeconómicas entre pequeños productores e intermediarios muestran altos niveles de explotación del intermediario hacia el productor mediante la transferencia de riqueza³⁷ del productor al intermediario.

Respecto de los encadenamientos verticales y horizontales –los primeros entre actividades productivas de una misma organización o grupo económico que producen y comercializan por ejemplo los fertilizantes, cultivan y cosechan, transportan, acopian y comercializan en grandes espacios comerciales; y los segundos a través de organizaciones cuyas características económicas son similares–, se puede identificar que en Ecuador se ha tendido a fortalecer estos encadenamientos, lo que tiene como resultado la concentración del mercado privado de alimentos expresado en estructuras oligopólicas de mercado. Para el Ecuador, según un estudio realizado por el Ministerio de Industrias y Productividad, el Índice Herfindahl y Hirschman (IHH)³⁸ sobre concentración y dominancia del mercado de alimentos, que es del 81,3%, demuestra estos niveles de concentración. De forma similar, el Índice Gini de la tierra es de 0,8, según estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

“En las grandes ciudades una parte importante de las compras de alimentos se hace en supermercados, seguramente por encima del 60% y ello independientemente del estrato de ingresos” (Chiriboga, 2004).

Estos indicadores muestran que la concentración de los mercados privados de alimentos restringe el acceso a las y los pequeños productores y a los sujetos de

la economía popular y solidaria, tanto por consideraciones de grandes volúmenes de consumo, como por la relación de intercambio fomentada por las redes de intermediarios. La restricción de acceso se corresponde con los niveles de pobreza del sector rural.

“De manera general en el Ecuador la concentración no solo se presenta en el acceso a los medios de producción, sino también en el acceso a mercados y sistemas de comercialización, además del manejo de información principalmente de precios oficiales con relación a productos alimenticios en todas sus presentaciones” (SIPAE, 2010).

2.2. Marco legal e institucional

La expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en 2008 constituyó un hito entre la forma de contratación del pasado –básicamente desconcentrada, con reglamentación institucional interna, documental y de difícil acceso a los proveedores– y un nuevo mecanismo basado en criterios de transparencia de tecnología y accesibilidad.

Esta transformación institucional la denominaremos mercado público, cuyo objetivo es democratizar las compras públicas con un enfoque inclusivo, promover la distribución primaria del ingreso en el corto plazo, fomentar el desarrollo de oportunidades y el fortalecimiento de capacidades, e impulsar la generación de empleo nuevo y mejorado (Valencia, 2010).

Con esta concepción, el aporte del mercado público es clave en la construcción del nuevo modelo de desarrollo con un sistema económico social y solidario. En 2010, las estadísticas del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) muestran 6.000 millones de dólares invertidos en los procesos de contratación pública, que representan el 11% del Producto Interno Bruto del país y el 28% del Presupuesto General del Estado. Estas magnitudes dan cuenta de que desde la política del mercado público se puede generar un proceso agresivo de distribución de la riqueza en el corto plazo.

En el caso de las y los actores de la ESS, la mejora de las capacidades de los potenciales proveedores, el acceso a la innovación tecnológica y el acceso a fuentes de financiación constituyen las condiciones básicas y necesarias para su efectiva incorporación al mercado público.

Las estadísticas, sin embargo, evidencian que el mercado público privilegia a la empresa grande y mediana, adjudicatarias del 60% del monto de contratación (cerca de 3.500 millones de dólares); el otro 40% se distribuye en partes iguales

entre la pequeña y la microempresa. Cabe mencionar que por microempresa se define a la organización con ventas anuales de hasta 100 mil dólares, lo que evidencia un sistema de contratación creado para invisibilizar a las y los pequeños productores.

“Los indicadores económicos como el Producto Interno Bruto son selectivos y discriminatorios cuando se refieren a la masa de los seres humanos, haciendo de la economía un club exclusivo, consecuentemente, el resultado ha sido la exclusión de los pobres inclusive desde su invisibilización estadística” (Max-Neef, 1986).

Al no contar con estadísticas para la economía popular y solidaria (EPS), la formulación de un análisis que identifique el acceso de este sector a los recursos del mercado público es limitada; sin embargo, se estima que aproximadamente el 3% del monto invertido se dirigió a los sujetos de la EPS en el 2010 (Valencia, 2010).

Siguiendo este análisis cuantitativo, el indicador de ahorro presupuestario³⁹ representó el 8% del valor presupuestado, es decir, aproximadamente 470 millones de dólares, lo que muestra que el diseño del sistema de contratación hace énfasis en la eficiencia⁴⁰.

Desde el ámbito normativo, el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2009 reglamenta todos los procedimientos de contratación que promueven la competencia (subasta inversa, cotización, menor cuantía, licitación). En febrero de 2011 se reglamenta el procedimiento de contratación que promueve la inclusión de los actores económicos que tradicionalmente han estado excluidos no solo de la compra pública sino de la economía en general. Además se formulan modelos de pliegos de contratación de *feria inclusiva* cuyas diferencias frente a los procedimientos tradicionales de contratación pública son:

- Focaliza la circunscripción territorial de carácter parroquial, cantonal, provincial o zona de planificación, privilegiando a las y los productores locales.
- El proceso de contratación es público, transparente y promueve la participación de las personas productoras como actores sociales al publicar la convalidación de errores y los resultados de adjudicación en audiencia pública; es decir, el proceso de contratación se convierte en un espacio democrático físico de relacionamiento socioeconómico.
- Las adjudicaciones podrán ser totales o parciales, es decir, puede haber uno o más proveedores adjudicatarios.

- Únicamente podrán participar productores y/o fabricantes (sean personas naturales o jurídicas) que sean considerados como micro o pequeñas unidades de producción; artesanos legalmente reconocidos; asociaciones de artesanos, micro y pequeños proveedores, o con compromisos de asociación; y organizaciones del sector de la economía popular y solidaria.
- Se exceptúa la garantía de fiel cumplimiento de contrato para contratos menores al 0,0000003 del Presupuesto General del Estado.
- El parámetro de calificación de la oferta económica no puede ser superior al 20% de la calificación total, lo cual fortalece el principio de la solidaridad y cooperación al limitar el de la competencia por precio. Además, ofrece la posibilidad de adhesión a un precio unitario propuesto por el contratante.
- La asociación como forma jurídica adquiere un mayor puntaje en la calificación total, lo cual promueve la participación de la economía solidaria.

Por lo expuesto, bastaría identificar la participación relativa de los procedimientos de contratación y sus valores monetarios utilizados por las instituciones del Estado, para buscar una correlación con el grado de inclusión de la compra pública para la economía social y solidaria. Según esto, la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas, tal y como expresan las estadísticas del INCOP, termina siendo una ilusión frente a la inclusión económica real en el mercado público.

“El ser proveedor ha permitido que mi empresa ahora pueda ofertar al Estado, lo que antes solo lo podían hacer las grandes empresas. Fernando Ushiña, proveedor del Estado” (INCOP, 2010).

Los esfuerzos para hacer del mercado público una institución incluyente y solidaria son todavía limitados; sin embargo, las estadísticas del uso del procedimiento *feria inclusiva* muestran un efecto multiplicador importante en la generación de empleo nuevo y mejorado y en la distribución primaria del ingreso. Cuando se aplicó en el Programa Hilando el Desarrollo⁴¹ el efecto en el empleo fue cuatro veces mayor al de otros procedimientos aplicados y promovió un ingreso promedio de 400 dólares por este proceso de contratación a las y los más de 8.000 sujetos de la EPS beneficiados (Valencia, 2010).

Si bien las cifras son menores, indican que la aplicación del procedimiento de feria inclusiva daría sentido al mercado público no solo como instrumento para promover oportunidades, sino como aporte para la construcción de una sociedad más justa y equitativa desde una intervención estatal para corregir fallas del mercado; es decir, sería una institución que acortaría la brecha entre el discurso y las reales acciones de la sociedad ecuatoriana en el proceso de Revolución Ciudadana.

En ese marco, la institucionalidad para el diseño y ejecución de las líneas de acción de política pública para la EPS está establecida en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario con la creación de:

- El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, responsable de dictar, coordinar y evaluar las políticas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las formas de organización de la EPS.
- El Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS, con competencia en la ejecución de acciones para la promoción, fomento e incentivos para las formas de organización de la EPS.
- La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, encargada de brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso para las organizaciones de las finanzas populares y solidarias como cooperativas de ahorro y crédito, cajas de ahorro y crédito y bancos comunales.

La institución conocida como mercado público solidario requiere de la articulación de las tres instituciones mencionadas, para la co-construcción de política pública sobre la que el resto de la institucionalidad del sector público alinee su gestión de compra pública; y se promuevan acciones específicas en sectores socioeconómicos donde las formas de organización de la EPS muestran mayor potencial tanto en las condiciones organizativas, como de escala, tecnificación y calidad de producto⁴².

A nivel normativo la Constitución de 2008 promueve, como parte de la política fiscal, que las compras públicas del Estado prioricen los sectores de la economía popular y solidaria⁴³, al igual que identifica la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y considera obligación del Estado garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente⁴⁴. Tanto en la Ley como en el Reglamento General de la Ley de Economía Popular y Solidaria se indica la obligación del Sistema Nacional de Contratación Pública de establecer márgenes de preferencia y procedimientos de contratación que favorezcan el acceso de las organizaciones de la economía popular y solidaria al mercado público (Art. 132, numeral 1 de la Ley; y Art. 130 del Reglamento). En 2011 el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) emite la Resolución 047-2011 de 25 de febrero de 2011 con la que regula el procedimiento de contratación denominado Feria Inclusiva⁴⁵, que se constituye en el instrumento de política pública para promover el acceso de las y los productores de la EPS al mercado público. Además, el 30 de mayo de 2012 se emite el Acuerdo Ministerial 14 del Ministerio Coordinador de

Desarrollo Social (Registro Oficial 713) en el que se establece la obligatoriedad de los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social del Gobierno central de promover la compra pública a la economía popular y solidaria de, al menos, el 3% del Plan Anual de Contratación Pública Institucional.

En septiembre de 2009 se produce un hito que marca el enfoque de inclusión del mercado público solidario, al adjudicar un proceso de compra de una tonelada de granola en hojuelas a la productora María Ipiales, mujer de origen indígena y de condiciones económicas básicas. Antes de la gestión del Programa de Provisión de Alimentos (PPA) una acción como esta era considerada inimaginable desde el paradigma neoclásico de la optimización de los recursos dados actores informados que actúan racionalmente.

“Cuando el Coordinador Nacional del PPA me informó el resultado de la feria inclusiva de granola, no podía creer que había ganado el concurso y que iba a firmar un contrato para entregar una tonelada de granola. Participé en el concurso para ver qué pasaba. Me había hecho la idea de que no iba a ganar y no fue así. Después me enteré que era la primera vez que se contrataba tan poco, porque antes solo contrataban a los grandes” (Entrevista a María Ipiales, en Valencia, 2010).

La Feria Inclusiva es el instrumento de política pública a través el cual se genera la intervención del Estado para mitigar la falla del mercado privado de alimentos como consecuencia de estructuras oligopólicas.

En el Art. 6, numeral 13, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) define la feria inclusiva como el evento público “al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento”. En este evento, con la presencia de los oferentes, la máxima autoridad designada procede a adjudicar a los proveedores que hayan resultado seleccionados de conformidad con las condiciones establecidas de los pliegos.

El Reglamento General a la LOSNC en la sección III, artículo 67 indica que las ferias inclusivas son procedimientos de contratación para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores⁴⁶. Sin embargo no es hasta la Resolución de febrero de 2011 que se establece el procedimiento a seguir para esta modalidad de contratación, como resultado de un proceso de incidencia política promovido principalmente por activistas del denominado “mercado público solidario”⁴⁷.

Los efectos de la aplicación del procedimiento de ferias inclusivas son (PPA, 2010):

- Acercar a la ciudadanía al mercado público a través de las y los pequeños productores.
- Dinamizar las economías locales.
- Incluir a actores económicos tradicionalmente excluidos del modelo económico.
- Hacer tangible lo dispuesto en la Constitución Política del Estado sobre la preferencia de la producción nacional y de la compra a las y los pequeños productores.
- Fomentar el marco de confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad del Estado.
- Romper el paradigma de que las y los pequeños productores no estaban en condiciones técnicas y tecnológicas de participar en el mercado público.
- Acortar los circuitos de comercialización de los productos en el mercado público.
- Realizar transacciones económicas en el mercado público a precio justo.

Por lo expuesto, el propósito de las ferias inclusivas es:

“incluir en las contrataciones que salen a concurso público una serie de cláusulas que, al margen de los aspectos puramente económicos, tengan en cuenta ofertas que promuevan la participación NO DE INTERMEDIARIOS sino más bien del Pequeño o micro empresario, Persona Natural, Asociaciones, Micro y pequeñas empresas; que a más de empleo de calidad, favorezcan la inserción laboral de colectivos o personas con especiales dificultades para acceder al empleo, que favorezcan la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral o la conciliación de la vida familiar y laboral, por poner algunos ejemplos en lo que respecta a los criterios sociales” (PPA, 2010).

Sobre este instrumento de política pública, el Informe de Gestión de 2011 del Instituto Nacional de Compras Públicas menciona:

“En el año 2011, la feria inclusiva se ha potenciado como un procedimiento de contratación relacionado íntimamente con el fomento de las micro y pequeñas unidades de producción, y de los actores del sector de la Economía Popular y Solidaria; de esa manera, se ha articulado con las

políticas públicas de carácter socioeconómico establecidas por el Estado[...] Los resultados son alentadores: la confección de uniformes, la adquisición de alimentos o el servicio de mantenimiento vial han sido contratadas con comunidades de base, con el sector artesanal o con productores directos, evitando cadenas innecesarias de intermediación, y estableciendo precios justos que reconozcan los costos reales de producción” (INCOP, 2011).

La intervención del PPA, en el caso del mercado de fréjol en la Región 1 (de acuerdo a la regionalización definida por la SENPLADES) y específicamente en las provincias de Carchi e Imbabura generó los siguientes impactos (MAGAP, 2012):

- A nivel individual, en el ingreso agropecuario de las y los productores de fréjol a través de la participación de sus organizaciones en las ferias inclusivas, compras públicas del Estado: incremento de ingreso de 5 a 10% según los casos (el fréjol no es la única fuente de ingresos).
- Un incremento de precios debido a las ferias inclusivas, que benefició a todas las personas productoras de manera indirecta (el precio de los intermediarios se incrementó de 42 hasta 65 \$/q).
- Generación de empleo femenino local para escoger el fréjol.
- Fortalecimiento de las organizaciones de productores de primer y segundo grado, que acopiaron el fréjol para las ferias inclusivas.

El marco normativo es suficiente para promover el acceso de las y los productores de la ESS al mercado; sin embargo, se deben reconocer varias limitaciones para que esta política se aplique con todos los instrumentos y que se explica porque:

- Las instituciones mantienen valores, creencias, comportamientos y aspectos fundacionales dentro de su cultura organizacional⁴⁸, por lo que los cambios resultan más complejos de llevar a cabo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional a través del Programa de Reforma Democrática e Institucional⁴⁹.
- El funcionariado público, que directa o indirectamente administra los procesos de contratación pública, tiene un profundo desconocimiento del sector de la ESS, sus formas de organización, sus características y especificidades a partir de las cuales las organizaciones podrían acceder al mercado público.

“De los funcionarios públicos entrevistados se puede colegir que todos tienen conocimientos sobre compras públicas, han recibido capacitación por parte del INCOP y de la institución en la cual laboran, pero la mayoría no tiene conocimientos técnicos sobre ferias inclusivas, mercado público

solidario, y de los actores de la economía social y solidaria. A diferencia de una persona que sí había participado en el proceso de organización y ejecución de una feria inclusiva; la cual expresó su buena experiencia y su valoración de este sistema, como un mecanismo que agiliza el proceso de compras públicas, el mismo que resulta beneficioso para que las personas tengan trabajo e ingresos económicos” (MCDS, 2011).

Por el lado de las y los actores de la ESS, las restricciones se expresan sobre el Registro Único de Proveedores (RUP), el acceso al portal de compras públicas y su manejo informático, el acceso a la información de los procesos de contratación pública, la realidad de conformar asociaciones y el acceso a las garantías para cumplir con los requisitos contractuales (MCDS, 2010).

De la información levantada a través de entrevistas y grupos focales con organizaciones de la economía social y solidaria de la provincia de Loja⁵⁰ surgieron, además de los mencionados, otros aspectos restrictivos para el acceso al mercado público solidario y que tienen que ver con: la baja escala de volumen de producto por cuanto a criterio de los representantes de las instituciones el Estado demanda grandes cantidades de productos, lo que constituye una limitación para que las organizaciones de la ESS participen en la compra pública⁵¹; los prejuicios de los funcionarios públicos, que presuponen que los productores de la ESS no cumplen con las especificaciones técnicas y de calidad⁵²; la tendencia del funcionariado público a exigir especificaciones técnicas homogeneizadas basadas en los productos de la economía del capital, sin considerar otras opciones alternativas de productos que puedan provenir de procesos más solidarios e incluso de saberes ancestrales –como es el caso de preferir los productos agrícolas de la tendencia de la revolución verde frente a productos agrícolas con un enfoque orgánico o agroecológico–; y la tradición de mal pagador del Estado en cuanto a los plazos entre la entrega del producto y el pago a las personas productoras, que en promedio se demora dos meses, lo cual genera una seria dificultad en las finanzas de las organizaciones de la ESS.

Este último criterio convierte el mercado público solidario en arriesgado para las organizaciones de la ESS, aun cuando son conscientes de que puede ser una buena oportunidad de incrementar los ingresos y los excedentes de la organización, y por tanto de que el núcleo familiar acceda a mejores condiciones de vida (en economía social y solidaria: reproducción ampliada de la vida).

A esto se añade una reflexión planteada desde algunos sectores del movimiento de economía social y solidaria, que se cuestionan si las compras públicas estarían desnaturalizando las relaciones socioeconómicas de los actores y menoscabando los principios de solidaridad, reciprocidad y cooperación. En consecuencia,

se requiere una discusión más profunda en relación con esta oportunidad, incorporando temas como la disputa de los espacios de comercio; la generación y distribución de riqueza; las condiciones sobre la reproducción ampliada de la vida; las formas de participación y relacionamiento; y el posicionamiento de los principios y la disputa del poder, entre otros.

2.3. Las compras públicas en la provincia de Loja: una aproximación estadística

A partir de 2008, las instituciones públicas demandantes de bienes y servicios inician el uso del aplicativo del Sistema Nacional de Contratación Pública denominado “Portal de Compras Públicas” para realizar dichas adquisiciones a través de los distintos procedimientos de compra especificados en la Ley y el Reglamento correspondientes.

En el caso de la provincia de Loja, el Cuadro 6 muestra la tendencia de los datos monetarios de la contratación pública, con cruce de variables por sector de actividad económica y tamaño de proveedor.

La tendencia de la compra pública ha sido creciente al pasar de US\$ 783 mil en 2008 a US\$ 115,9 millones en 2011. Según actividad económica la participación relativa se ha mantenido bastante estable en orden de importancia, tomando los datos de 2011: construcción –incluye mantenimiento– (40%); manufactura –impresión, muebles, papel, caucho, coque, productos químicos, vehículos– (21%); productos metálicos, maquinaria y equipo (14%); y servicios prestados a las empresas y servicios de producción –telecomunicaciones, profesionales– (14%).

La actividad económica relacionada con el sector socioeconómico de la agricultura familiar y campesina, que es la de mayor relevancia a nivel provincial, representó en 2011 menos del 3% (US\$ 2,2 millones) del total de la compra estatal en la provincia de Loja.

El análisis de permanencia de los recursos en la provincia se muestra en el Cuadro 7.

Actividad		Proveedor		Monto					
				2008		2009		2010	
Construcción (incluye mantenimiento)	Micro			4.511.391		28.122.639		27.216.256	
	Pequeña	281.711	14.990	3.447.125		8.806.031		10.243.733	
	Mediana			11.399.858		39.431.978		46.692.775	
	Grande		266.721			344.000		1.625.442	
Minerales, electricidad, gas, agua	N/E	36%		2.229.311	41%	2.108.549	46%	3.620.099	40%
	Micro			4.877		241.548		278.883	
	Pequeña			328.448	555.178	866.875	1.218.343	543.437	1.315.410
	Mediana								
Manufactura (impresión, muebles, papel, caucho, coque, productos químicos, vehículos)	Grande			100.138				263.479	
	N/E			121.715	2%	109.920	1%	229.611	1%
	Micro			359.062		2.181.153		3.242.983	
	Pequeña	25.400		836.035	4.331.399	2.088.608	12.008.129	2.307.916	24.139.572
Productos metálicos, maquinaria y equipo	Mediana			521.612		1.078.973		637.624	
	Grande		25.400	285.488		1.049.497		899.424	
	N/E	3%		2.329.202	16%	5.609.898	14%	17.051.625	21%
	Micro		24.129	738.020		2.166.065		2.103.198	
Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	Pequeña	476.044	220.263	1.098.151	6.564.787	3.739.476	15.382.135	2.650.340	16.315.738
	Mediana		56.380	428.494		1.989.084		2.689.626	
	Grande		175.272	3.292.242		4.772.679		6.242.742	
	N/E	61%		1.007.880	24%	2.714.831	18%	2.629.832	14%
Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	Micro			253.386		702.932		730.934	
	Pequeña			92.145	612.912	283.555	1.379.796	336.576	1.851.504
	Mediana			24.597		49.997		120.689	
	Grande			31.399					
N/E			211.385	2%	343.312	2%	663.305	2%	

Actividad	Proveedor	Monto											
		2008			2009			2010			2011		
Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca	Micro	-			6.560			99.395			168.861		
	Pequeña		102.086				255.009			368.592			2.824
	N/E			0,4%	95.526			0,3%		125.614			0,3%
Servicios comerciales, de transporte, de suministro de comidas, alojamiento	Micro				182.460			548.496			1.137.485		
	Pequeña				33.469			127.611			790.304		
	Mediana	-	806.557		20.510		2.101.278			3.933.209			
	Grande				13.950			54.416			148.740		
	N/E			3%	556.168			2%		1.364.503			3%
Servicios financieros, inmobiliarios y arrendamiento	Micro				2.700			275.920			368.304		
	Pequeña							9.887			47.355		
	Mediana	-	113.203				1.409.361			3.179.113			
	Grande				45.545			299.098			1.198.838		
	N/E			0,4%	64.958			1,6%		824.456			2,7%
Servicios para la comunidad, sociales y personales	Micro				25.280			321.239			321.590		
	Pequeña							597.579			116.393		
	Grande	-	208.566		38.120		1.127.603			2.046.599			
	N/E			1%	8.400			964					
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción (telecomunicaciones, profesionales)	Micro				1.219.272			207.821			1.608.616		
	Pequeña							7.765.208			6.964.284		
	Mediana	-	3.094.876		610.579		11.889.657			16.143.026			
	Grande				57.653			21.592			409.646		
	N/E			11%	1.078.578			14%		983.707			14%
TOTAL		783.155		27.789.422			86.203.289			115.985.538			100%

Fuente: Instituto Nacional de Compras Públicas – INCOP

Cuadro 7. Datos monetarios de la contratación pública en la provincia de Loja...

Año	Sector	Pichincha	Guayas	Azuay	Loja	El Oro	Orellana	Zamora	Tungurahua	Chimborazo	Sto. Domingo
2008	Construcción	14.990		266.721							
	Manufactura			25.400							
	Productos metálicos	245.800	53.020	130.315	46.909						
	TOTAL 2008	260.790	53.020	422.436	46.909						
2009	Construcción	48.750		507.320	7.487.825	20.200	5.277	1.101.175			
	Minerales, electricidad, gas, agua	275.248	100.138		58.077						
	Manufactura (impresión, muebles, papel, caucho, coque)	814.346	87.643	105.204	950.408	32.500			12.096		
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	79.102		131.860	168.210			12.455	9.900		
	Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca				6.560						
	Productos metálicos, maquinaria y equipo	1.839.937	636.165	138.026	512.992	19.100			2.328.089	78.800	3.800
	Servicios comerciales, de transporte, de suministro de comidas, alojamiento	49.015	43.800	16.306	144.508			5.400			
	Servicios financieros, inmobiliarios y arrendamiento	2.700	45.545								
	Servicios para la comunidad, sociales y personales	11.328			60.472						
	Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	223.539	48.118	27.936	1.588.020	58.887				30.000	
	TOTAL 2009	3.343.965	961.409	926.652	10.977.072	130.687	5.277	1.119.030	2.350.085	108.800	3.800
2010	Construcción	277.707	40.300	213.759	35.314.342	211.694		1.228.978			
	Minerales, electricidad, gas, agua	635.437	12.100		460.886						
	Manufactura (impresión, muebles, papel, caucho, coque)	2.332.738	649.012	946.379	2.235.119	74.478		7.410	20.496	15.029	34.700
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	75.762	4.340	183.476	503.387			25.600	207.079	12.003	
	Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca				119.595				9.800		
	Productos metálicos, maquinaria y equipo	6.831.476	2.581.718	518.145	1.350.459	36.810			493.290	295.535	83.499

...por permanencia de recursos (en dólares)														
Sucumbíos	Cotopaxi	Imbabura	Cañar	Sta. Elena	Manabí	Bolívar	Esmeraldas	Orellana	Galápagos	Morona	Los Ríos	Napo	N/E	Total
														281.711
														25.400
														476.044
														783.155
													2.229.311	11.399.858
													121.715	555.178
													2.329.202	4.331.399
													211.385	612.912
													95.526	102.086
													1.007.880	6.564.789
													547.528	806.557
													64.958	113.203
													136.766	208.566
7.950													1.110.424	3.094.874
7.950													7.854.695	27.789.422
										36.648			2.108.550	39.431.978
													109.920	1.218.343
27.249	5.089	50.532											5.609.898	12.008.129
						24.837							342.312	1.378.796
													125.614	255.009
	47.979	356.216	3.387	17.390	51.400								2.714.831	15.382.135

Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja

Año	Sector	Pichincha	Guayas	Azuay	Loja	El Oro	Orellana	Zamora	Tungurahua	Chimborazo	Sto. Domingo
2010	Servicios comerciales, de transporte, de suministro de comidas, alojamiento	132.688		33.828	473.091	11.250		18.605			
	Servicios financieros, inmobiliarios y arrendamiento	77.416	233.569	32.900	199.260			31.320			
	Servicios para la comunidad, sociales y personales	244.606			286.623	378.553		10.000			
	Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	1.135.514	118.565	431.625	7.864.672	221.057		1.153.235	71.984		
	TOTAL 2010	11.743.344	3.639.604	2.360.112	48.807.434	933.842		2.475.148	802.649	322.567	118.199
2011	Construcción	4.710.678	69.647	10.500	36.253.597	939.261		761.069			
	Minerales, electricidad, gas, agua	486.689			594.709	4.401					
	Manufactura (impresión, muebles, papel, caucho, coque)	2.318.469	482.918	1.025.029	2.992.986	120.643		42.553	21.862		
	Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	423.223		115.741	282.607		21.154	45.781	190.971		
	Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca	10.961			160.724						
	Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.422.790	2.628.913	779.519	1.492.856	36.630			1.004.470	4.781	206.639
	Servicios comerciales, de transporte, de suministro de comidas, alojamiento	581.178	105.016	175.264	1.219.851	4.559		6.947			
	Servicios financieros, inmobiliarios y arrendamiento	925.171	379.172		408.154						
	Servicios para la comunidad, sociales y personales	128.850	22.350		284.283						
	Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	3.098.432	248.044	272.241	8.823.244	33.524		324.550			
	TOTAL 2011	20.106.441	3.936.060	2.378.294	52.513.011	1.139.018	21.154	1.180.900	1.217.303	4.781	206.639
% 2011	17,4%	3,4%	2,1%	45,4%	1%	0%	1%	1,1%	0%	0,2%	

Sucumbíos	Cotopaxi	Imbabura	Cañar	Sta. Elena	Manabí	Bolívar	Esmeraldas	Orellana	Galápagos	Morona	Los Ríos	Napo	N/E	Total
		14.032	53.281										1.364.503	2.101.278
										10.440			824.456	1.409.361
													207.821	1.127.603
							14.500		43.500	11.002			825.003	11.890.657
27.249	53.068	420.780	56.668	17.390	51.400	24.837	14.500		43.500	58.090			14.232.908	86.203.289
			94.393		14.249			1.285		218.000			3.220.099	46.292.778
													229.611	1.315.410
		29.809	32.914								14.032	6.732	17.051.125	24.139.072
	3.722									105.000			663.305	1.851.504
													196.907	368.592
8.949	10.500	47.752	34.608		7.500								2.629.831	16.315.738
												27.684	1.810.010	3.930.509
													1.466.616	3.179.113
													1.611.116	2.046.599
					4.750		21.200	17.328					3.299.711	16.143.024
8.949	14.222	77.561	161.915		26.499		21.200	18.613		323.000	14.032	34.416	32.178.331	115.582.339
0%	0%	0,1%	0,1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,3%	0%	0%	27,8%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Compras Públicas – INCOP

El Cuadro 7 muestra que los proveedores de bienes y servicios domiciliados en la provincia de Loja registran el 45,4% del total del valor monetario comprado por el Estado en el año 2011, el 27,8% no se puede identificar por falta de registro en la base de datos del Instituto Nacional de Compras Públicas, el 17,4% son proveedores de la provincia de Pichincha, el 5,5% de las provincias de Guayas y Azuay, y el 3,9% restante proveedores de las otras provincias como El Oro, Orellana, Zamora, Tungurahua, Chimborazo, Santo Domingo, Sucumbíos, Cotopaxi, Imbabura, Cañar, Santa Elena, Manabí, Bolívar, Esmeraldas, Galápagos, Morona, Los Ríos y Napo.

Respecto del tamaño de las organizaciones que proveen bienes y servicios a las instituciones del Estado en la provincia, el Cuadro 8 muestra los datos monetarios del período 2008-2011.

Cuadro 8. Datos monetarios de la contratación pública en la provincia de Loja por tamaño (en dólares)						
Año	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	N/E	Total
2008	24.129	235.253	56.380	467.393		783.155
2009	7.300.308	6.484.072	2.267.597	3.905.956	7.831.491	27.789.424
2010	42.424.595	19.569.552	3.489.898	6.326.633	14.392.611	86.203.289
2011	42.532.778	22.136.498	5.729.767	12.984.603	32.601.892	115.985.538
% 2011	37%	19%	5%	11%	28%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Compras Públicas – INCOP

Los datos monetarios indican que las instituciones del Estado han enfocado la contratación pública hacia las micro y pequeñas empresas⁵³—el 56% del valor total comprado—, especialmente en las actividades de construcción y mantenimiento de obra civil, manufactura y productos metálicos. Este énfasis se interpretaría por la aplicación de los márgenes de preferencia para las y los productores micro y pequeños, ya que según datos nacionales el 53% del valor monetario de las compras públicas en 2011 corresponden a micro y pequeñas empresas (INCOP, 2011).

Dentro de su clasificación del tipo de organización proveedora de bienes y servicios el INCOP no ha incluido a las pertenecientes a la economía popular y solidaria, por lo que no existen para el periodo estudiado estadísticas del acceso de estas formas de organización económica a las compras estatales; sin embargo, se tienen las experiencias del denominado Mercado Público Solidario en actividades como

confección de uniformes, materiales educativos, alimentos, mantenimiento de infraestructura civil, y servicios complementarios como alimentación y limpieza.

Debido a esta limitación estadística, se puede inferir que dentro de los valores monetarios de las microempresas seguramente se encontrarán unidades económicas populares de producción y servicios, y formas de organización asociativas, comunitarias y cooperativas, es decir, en sentido amplio, las compras públicas (demanda potencial) a las que la economía popular y solidaria podría tener acceso estarían por el orden de los US\$ 42,5 millones; sin embargo, incorporando un criterio de probabilidad relacionado con la actividad económica de la economía social y solidaria en Loja, se podría estimar que el mercado público de la ESS podría ser de 5,4 millones (ver cálculo de esta estimación en el Cuadro 9).

Cuadro 9. Datos monetarios de la demanda estimada para la economía social y solidaria (en dólares)		
Actividad	Probabilidad*	Monto US\$
Construcción (incluye mantenimiento)	Baja	2.721.626
Minerales, electricidad, gas, agua	Baja	27.888
Manufactura (impresión, muebles, papel, caucho, coque, productos químicos, vehículos)	Baja	324.298
Productos metálicos, maquinaria y equipo	Baja	210.320
Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y productos de cuero	Alta	657.841
Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca	Alta	151.975
Servicios comerciales, de transporte, de suministro de comidas, alojamiento	Media	568.743
Servicios financieros, inmobiliarios y arrendamiento	Baja	36.830
Servicios para la comunidad, sociales y personales	Baja	32.159
Servicios prestados a las empresas y servicios de producción (telecomunicaciones, profesionales)	Baja	696.428
TOTAL		5.428.108

* Probabilidad Baja = 10% del valor monetario total
 Probabilidad Media = 50% del valor monetario total
 Probabilidad Alta = 90% del valor monetario total

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INCOP y Cuadro 6

Identificada que la mayor probabilidad de acceso de la economía social y solidaria a las compras públicas se presenta en las actividades económicas relacionadas con alimentos y agricultura, el Cuadro 10 muestra la demanda estimada mensual de instituciones públicas en la provincia de Loja que podrían comprar alimentos para los servicios que ofrecen a sus distintos beneficiarios, como los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), los cuarteles militares del Ministerio de Defensa, los centros penitenciarios del Ministerio de Justicia y los centros de salud del Ministerio de Salud.

Los productos relacionados con las y los productores de la ESS de la provincia de Loja son guineo, guineo verde, limón, naranja, piña, maduro, papaya, tomate riñón, cebolla blanca, zanahoria, pimiento, remolacha, lechuga, papa, yuca, quinua, fréjol seco, fréjol tierno, lenteja, arveja tierna, arroz, leche, queso, carne de res, hueso de res, pollo y huevos.

Cuadro 10. Demanda institucional mensual estimada por tipo de producto (en kg y US\$)

Productos estratégicos (kg por mes requeridos)																				
Precio/kg (en US\$)	0,98	0,88	5,9	3,4	5,7	1,98	3,3	2,05	4,4											
Institución	Arroz	Leche fluida	Queso en polvo	Carne de res	Huevo de res	Pollo	Huevos	Pescado												
CIBV	3.443	2.446	1.448	764	1.069	1.069	916	1.069												
Defensa	7.836	12.698	435	4.898	10.696	13.455	1.438	3.522												
Justicia	2.968	4.809	165	1.237	2.315	355	2.912	311												
MSP	3.916	6.346	218	1.632	3.054	468	3.842	411												
Total Volumen (kg)	18.164	26.299	2.265	8.530	17.134	3.530	21.279	3.076	106.637											
Total Costo US\$	17.800	23.143	13.366	29.001	98.005	6.990	70.220	6.307	27.982	292.815										
Productos agro-industriales (kg por mes requeridos)																				
Precio/kg (en US\$)	0,94	5,29	2	5,28	0,22	1,3														
Institución	Azúcar morena	Atún	Aceite	Embutidos	Sal	Fideo														
CIBV	.	301	842	.	269	537														
Defensa	2.032	871	1.219	445	152	1.959														
Justicia	770	330	462	96	58	742														
MSP	1.015	435	609	127	76	979														
Total Volumen (kg)	3.816	1.937	3.132	668	555	4.217	14.325													
Total Costo US\$	3.587	10.246	6.264	3.528	122	5.482	29.230													
Productos de la economía social y solidaria (kg por mes requeridos)																				
Frutas																				
Precio/kg (en US\$)	0,35	2,33	1,93	0,35	0,8	2	1	0,81	2,7	2,2	3,5	1,76	0,7	0,44	0,24	1,89	1,75	2,42	1,1	1,98
Institución	Guineo	Guineo verde	Limón	Naranja	Piña	Maduro	Papaya	Tomate riñón	Cebolla blanca	Zanahoria	Pimiento	Remolacha	Lechuga	Papa	Yuca	Quinua	Fréjol seco	Fréjol tierno	Lenteja	Arveja tierna
CIBV	611	611	305	1.985	916	611	916	1.833	92	611	92	458	458	1.833	1.833	226	701	458	458	382
Defensa	6.806	1.392	328	6.605	3.158	2.101	2.545	1.821	233	1.542	447	2.101	342	61.954	21.264	131	871	513	1.432	796
Justicia	1.933	395	93	1.876	897	597	723	460	59	389	113	164	86	15.644	5.369	49	330	129	362	201
MSP	2.551	522	123	2.476	1.183	788	954	607	78	514	149	216	114	20.640	7.084	65	435	171	477	265
Total Volumen (kg)	11.901	2.919	850	12.943	6.154	4.097	5.137	4.720	461	3.057	801	2.939	1.000	100.070	35.550	471	2.337	1.271	2.728	1.644
Total Costo US\$	4.165	6.802	1.640	4.530	4.923	8.194	5.137	3.823	1.244	6.725	2.803	5.173	700	44.031	8.532	891	4.089	3.076	3.001	3.255
Otros productos (kg por mes requeridos)																				
Precio/kg (en US\$)	1,15	1,15	1,05																	
Institución	Panela	Maní	Harina de trigo																	
CIBV	3.669	305	627																	
Defensa	762	259	87																	
Justicia	289	65	33																	
MSP	381	86	44																	
Total Volumen (kg)	5.100	716	791	6.607																
Total Costo US\$	5.866	822	831	7.519																

Fuente: Programa de Provisión de Alimentos - PPA

El Cuadro 11 consolida la demanda institucional por tipo de producto. Se aprecia que los productos de las y los productores de la economía social y solidaria representan más del 90%, ya que de éstos se exceptúan los denominados agroindustriales.

Cuadro 11. Volumen y datos monetarios de la demanda institucional estimada por tipo de producto (en kg y US\$)			
Tipo de productos	Total Volumen (kg)	Total Costo (US\$)	% Costo
Estratégicos	106.637	292.815	65%
Agroindustriales	14.325	29.230	6%
De la ESS	201.050	122.735	27%
Otros	6.607	7.519	2%
Total mensual	328.619	452.299	100%
Total anual	3.943.430	5.427.589	

Fuente: Programa de Provisión de Alimentos - PPA

De las estadísticas mostradas, en términos exploratorios se puede deducir que la compra pública en la provincia de Loja para las y los actores de la economía social y solidaria podría tener un valor monetario potencial de US\$ 5,4 millones anuales en todas las ramas de actividad económica (incluidos los productos alimenticios y de la agricultura), y que existe una oportunidad de otros US\$ 5,4 millones adicionales en el caso de que la política inclusiva de compra pública se amplíe a instituciones como los Ministerios de Justicia, Salud, Inclusión Económica y Social e incluso Educación –a través del Programa de Desayuno Escolar, si promoviera el acceso de las y los productores de la ESS, en lugar de su política actual de privilegiar a los grandes productores a través de productos estandarizados de gran escala de producción como las galletas, las coladas y las barras de granola–.

2.4. Oferta de la economía social y solidaria: capacidades y producción

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) a través del Proyecto Escuelas de la Revolución Agraria (ERAS) promueve la asistencia técnica a los productores asociados con la finalidad de mejorar los rendimientos agropecuarios. El Cuadro 12 muestra la intervención de las ERAS en la provincia de Loja, lo que da una idea del volumen de producto que las y los productores de la economía social y solidaria están en condiciones de ofertar al mercado privado y público.

Cuadro 12. Volumen y tipos de cultivos intervenidos por las Escuelas de la Revolución Agraria – ERAS (en kg)		
Cantón	Cultivo	Cantidad (kg)
Loja	Aromáticas y medicinales	750
Zapotillo	Arroz	7.500
Saraguro	Arveja Seca	8.900
Loja	Babaco	4.500
Macará	Cacao	1.000
Loja, Calvas	Café	5.600
Saraguro	Cebada	6.700
Saraguro, Zapotillo, Calvas	Cebolla paiteña	730.000
Saraguro, Loja	Fréjol seco	3.600
Saraguro	Haba seca	6.000
Saraguro, Loja, Macará, Calvas, Gonzanamá, Sozoranga	Hortalizas	103.000
Celica, Zapotillo, Calvas, Sozoranga	Maíz duro	111.000
Macará	Maní	11.500
Saraguro, Gonzanamá, Loja, Sozoranga	Papa	141.000
Saraguro	Pimiento	7.400
Zapotillo, Loja	Frutas	24.000
Loja	Tomate riñón	1.000
Saraguro	Trigo	43.800
TOTAL		1.217.250

Fuente: MAGAP - ERAS

La información del cuadro anterior muestra una referencia de la producción de la economía social y solidaria, tomando en consideración que la intervención de las ERAS tiene una cobertura de alrededor del 25% de las unidades agrícolas productivas a nivel nacional. En ese sentido, y asumiendo una relación simétrica, la producción sería aproximadamente de 4.600 Tm, superior a las cerca de 4.000 Tm que potencialmente demandarían las instituciones del Estado solo en el sector de alimentos, según los datos mostrados en el Cuadro 11. Sin embargo, la producción también tendría que satisfacer las necesidades de autoconsumo de las y los productores, y de consumo de las familias y del sector institucional

privado, por tanto, la conclusión preliminar es que la producción actual no abastecería para responder a la demanda del mercado público, en este nicho específico de mercado.

“En mi caso lo que yo cultivo no lo vendo, solo es para el consumo humano (autoconsumo). La papa la cosecho y la guardo, porque después tendré que ir a comprar y no sé si está cultivada con químicos, la arveja igual, la cosecho y guardo. En caso de las compañeras sí he visto que venden las papas por arrobas y quintales, y luego compran la sal, el jabón” (Grupo focal, comentario de mujer joven).

“Para vender al Estado se necesitan volúmenes grandes. Si el Estado decidiera comprarles a los productores y no a los grandes, me parecería que faltase la producción; falta la producción para la demanda nacional, no podemos hablar de exportación. El Estado debe fomentar la producción” (Grupo focal, comentario de hombre joven).

Lo mencionado se confirma en relación con los productos agroecológicos de la Red Agroecológica de Loja: en términos cualitativos su forma de producción no se orienta hacia el logro de altos volúmenes de producción, situación que es un requerimiento del Estado desde las compras públicas; a nivel cuantitativo, si bien no existen valores específicos, estiman que su producción anual no superaría las 500 toneladas.

2.5. Restricciones de las compras públicas y demandas de las y los actores

Las organizaciones de la economía social y solidaria de la provincia de Loja consideran que las demandas de bienes y servicios de las instituciones del sector público pueden constituir una oportunidad en sus procesos de comercialización; también identifican una serie de restricciones de las organizaciones:

- Los niveles de producción que se requieren para satisfacer la demanda de las instituciones del sector público.
- El desconocimiento sobre el manejo del portal de compras públicas y los procedimientos de contratación y sus requisitos.
- La desvinculación entre las organizaciones, que limita la intercooperación para crecer en escala productiva.

“El ingreso a las compras públicas depende del nivel que tengan las organizaciones para promover escala, que sea un mercado más estable,

ya que tenemos un mercado que lo abastecemos con la poca producción actual. Si se asegura el mercado tendremos la libertad de producir. Además, corresponde participar en lo político, por ejemplo en las juntas parroquiales, para hacer respetar nuestras leyes creando ordenanzas, es decir, tener decisiones políticas para demostrar que se avanza y haya efecto mayor” (Grupo focal, comentario de Patricio Guamán de la Asociación de Apicultores de Vilcabamba y RAL, 2013).

“Se debe posibilitar el encuentro entre las organizaciones, ya que ninguna de las organizaciones puede trabajar sola” (Grupo focal, comentario de representante de la Asociación de Mujeres de Calvas).

De igual forma, se reconoce una limitada sensibilidad y conocimiento del funcionariado público sobre la realidad de las organizaciones, sus relaciones socioeconómicas y sus principios productivos y de comercialización, que motivan a inducir a las organizaciones a la formalidad y a las prácticas económicas y tributarias tradicionales como por ejemplo la obtención del RUC, RUP, registros sanitarios... Se detecta además un desentendimiento político de las autoridades públicas (tomadores de decisión de política pública) para promover el acceso real de las organizaciones de la ESS a las compras públicas, lo que ocasiona una brecha entre el discurso relacionado con el cumplimiento constitucional y normativo sobre este tema y las intervenciones públicas a través de programas y proyectos; es decir, por un lado, se afirma desde el discurso un apoyo hacia la ESS y, por otro lado, se produce una inacción o acciones demasiado acotadas de apoyo a las prácticas de la ESS.

El representante de la Fundación Heifer menciona que el Estado, a través de los distintos marcos normativos y las intervenciones en programas y proyectos, pretende institucionalizar lo que no debería institucionalizarse, ya que lo formal para el Estado no necesariamente lo es para las organizaciones. En esa línea de reflexión, Emilio Aguilar de la FUPOCPS expresa que la solidaridad es histórica y choca cuando se la pretende institucionalizar desde las prácticas económicas: en el momento en que se trata de poner cuentas y números a la solidaridad aparecen nuevas complejidades.

Por otra parte, las organizaciones identifican riesgos en la relación comercial con las instituciones del Estado, como los relacionados con la demora en los pagos (en el caso de organizaciones que ya tienen experiencias previas de compras públicas como la Asociación de Productores Paneleros de Puyango) y los de decisión institucional de dejar de llevar a cabo compras públicas⁵⁴, que a criterio de las y los productores generarían conflictos en la producción y repercusiones en el nivel de ingresos y calidad de vida.

“Si bien es cierto que el Estado ha comprado este año la producción, por ejemplo mientras la industria pagaba US\$ 14 el quintal de maíz, el Estado pagaba US\$ 16,5, esto es, un precio de referencia que se respete, y es una oportunidad para poder vender, creo también que debemos aprender a negociar para lo público y privado, que la industria también lo requiere” (Grupo focal, comentario Participante 1, 2012).

“El Estado debe comprar a productores y ubicar la producción en lugares como escuelas, cuarteles; que las instituciones del Estado consuman el producto que hay desde las organizaciones, solo así tendremos garantía y seguridad para producir. Lo peor que puede pasar es que el Estado suspenda la compra, como cuando dejó de comprar panela granulada y por tanto la producción cayó” (Entrevista a Miguel Ochoa de la Asociación de Productores Paneleros de Puyango, 2012).

En ese sentido, las restricciones son de dos vías: las de las mismas organizaciones y las del sector público, en este último caso por la visión poco comprensiva de las dinámicas socioeconómicas de las organizaciones de la ESS y en especial de las campesinas.

Ante ello, las demandas⁵⁵ de las organizaciones que pueden ser consideradas como cuestiones problematizadas de carácter público tienen que ver con:

- La consolidación de redes de productores a través de procesos organizativos y de alianzas, que incorporen el fomento y mejora de la productividad y, en consecuencia, el crecimiento del volumen de producción.
- La decisión política de promover compras públicas solidarias a mediano y largo plazo, que consoliden un espacio de comercio estable.
- La interiorización de la realidad del productor/a por parte de las autoridades y funcionariado público, para evitar limitaciones en los requisitos de acceso al mercado público que vayan en contra del principio de “institucionalizar” la solidaridad.

2.6. Propuestas de líneas de acción de política pública para las compras públicas solidarias

La consolidación del mercado público como una institución que aporte a la construcción de una sociedad más justa y equitativa se dará en la medida en que, contrariamente al enfoque liberal, el Estado intervenga para mitigar los fallos de los mercados, en especial de aquellos que tienden a mayores niveles de concentración y dominancia, como es el caso del mercado de alimentos,

y por tanto se promueva la inclusión de las y los pequeños productores y de aquellas entidades que provienen de la economía social y solidaria en el mercado público. En tal sentido, la construcción del mercado público intenta poner límites sociales al mercado capitalista, construyendo un mercado donde los precios y las relaciones sociales se integren en una sociedad más equitativa.

La mejora de las capacidades de los actores económicos excluidos del mercado, en general, y la mejora específica de las capacidades de las entidades de la economía social y solidaria serán promovidas cuando se las problematice como una cuestión pública que permita fomentar una cultura y una verdadera reforma institucional alineada a un proceso de cambio social que motive una relación dinámica y constructiva entre mercados, Estado y sociedad.

Para ello es fundamental promover una sociedad con mercados, incluido el mercado público, donde las relaciones estén sujetas a las necesidades individuales y colectivas, y donde el intercambio de bienes y servicios se enfoque a los requerimientos de la sociedad antes que a las inducciones del capital, de tal forma que los valores, necesidades y formas de socialización irían en sentido contrario a la concentración y dominancia de un grupo frente a la mayoría de trabajadores (Coraggio, 2011).

Con estos elementos y en base a las expectativas, oportunidades y demandas de las personas productoras se plantean las siguientes líneas de acción de política pública para la promoción, fomento y acceso de las organizaciones de la economía social y solidaria a las compras públicas.

Cuadro 13. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para las compras públicas solidarias				
Línea de acción	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
Producción, organización y mercados	Promover la escala (incremento de volúmenes de producción) a través de un sistema de alianzas entre las organizaciones.	Subsistencia y capitalizadas	Estatuto de creación y declaración política de la conformación de la Red de Redes de organizaciones de la economía social y solidaria para el fortalecimiento de los circuitos económicos solidarios y en especial el acceso a las compras del Estado. Discurso: <i>“Las compras públicas, oportunidad de organizarnos y consolidar nuestra producción”</i> .	Organizaciones ESS, meSSE Loja, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.
Mercados	Fomentar la producción en calidad, continuidad y cantidad a partir de contar con mercado estable a través de las compras públicas de centros educativos, centros de salud, centros penitenciarios, cuarteles, GAD...	Subsistencia y capitalizadas	Resolución que promueve la estabilidad y continuidad de la compra pública (anexo al Decreto Constitutivo) y por tanto el cumplimiento constitucional y normativo vigente. Ordenanzas de los GAD y Resoluciones Ministeriales comprometiendo la continuidad de la compra pública y la reestructuración de los portafolios de productos para facilitar el acceso de las organizaciones de la economía social y solidaria. Discurso: <i>“La alianza compras públicas - organizaciones motor de una sociedad social y solidaria”</i> .	Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD provincial, municipales y parroquiales. Organizaciones ESS, meSSE Loja, PPSA. ONGD nacionales e internacionales.

Línea de acción	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
Organización y mercados	Consolidar y agregar la producción con estándares de calidad, continuidad y cantidad a través de la Comercializadora de la Red de Redes que lidere el acceso al mercado público de las organizaciones de la ESS.	Subsistencia y capitalizadas	Estatuto de creación y declaración política de la Comercializadora de la Red de Redes de organizaciones de la economía social y solidaria como instancia que lidere el acceso a las compras del Estado. Discurso: <i>“Comercialización solidaria como puente de acceso al mercado público”</i> .	Organizaciones ESS, meSE Loja, PPSA. Coordinaciones territoriales de ministerios como MIES, MAGAP, MIPRO. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.
Educación y capacitación	Sensibilizar a las autoridades y funcionariado público sobre la realidad de las organizaciones de la ESS y campesinas para facilitar otras formas de plantear las compras públicas.	Subsistencia y capitalizadas	Programa de acción de capacitación, sensibilización y visitas en campo de funcionariado público a las organizaciones campesinas y de la ESS. Discurso: <i>“Activando la solidaridad, abrazando nuestra realidad”</i> .	Organizaciones ESS, meSE Loja, PPSA. GAD municipales. ONGD nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de grupos focales y entrevistas a representantes de organizaciones

3. Finanzas populares y solidarias para los circuitos y compras públicas

3.1. Normativa sobre finanzas populares y solidarias

La Constitución del Ecuador de 2008 en relación con la soberanía alimentaria expresa en su artículo 281 numeral 5 que será responsabilidad del Estado “Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción”, en un marco de reconocimiento a la pluralidad del sistema económico⁵⁶ que visibilice el sector de la economía social y solidaria. Este sector puede contar con el apoyo de actividades financieras que intermedien “de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable” (CRE: Art. 308).

En este marco, la responsabilidad del Estado es fomentar “el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito” (CRE: Art. 308), operado a través del sector popular y solidario del sistema financiero nacional⁵⁷, mismo que estará compuesto por las “cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro” (CRE: Art. 311).

La institucionalidad pública para las finanzas del sector popular y solidario es la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)⁵⁸ cuya misión es brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso⁵⁹ a través de operaciones relacionadas con los circuitos económicos solidarios, como el invertir en emprendimientos productivos de las formas de organización de la economía popular y solidaria y otorgar garantías crediticias a favor de las personas y grupos emprendedores de la EPS.

La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias busca potenciar las actividades y capacidades emprendedoras de la economía popular y solidaria, apoyando técnica y financieramente a las instituciones del sector financiero popular y solidario, fomentando la cooperación, el desarrollo de nuevos y mejores servicios financieros, y el fortalecimiento de las instituciones y servicios existentes.

Estas definiciones estratégicas de la CONAFIPS se enfocan al fortalecimiento de:

“las Finanzas Populares como el conjunto de actividades que realiza una agrupación humana para organizar el movimiento y el uso del dinero en su propio beneficio: es la captación del ahorro local, de las familias, grupos y

empresas que viven en una comunidad; es la colocación de créditos para financiar proyectos productivos, comerciales y servicios, sean estos de tipo comunitario o familiares, en su propio beneficio. Son las finanzas del pueblo [...] de la gente” (Tonello, 2010).

El sector de las finanzas populares y solidarias (FPS), de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS) en su artículo 78, está integrado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito las actividades financieras están principalmente relacionadas con recibir depósitos a la vista y a plazo y otorgar préstamos a sus socios y socias; sin embargo, la ley amplía las actividades financieras, por ejemplo, desde efectuar servicios de caja y tesorería hasta emitir obligaciones con respaldo en sus activos, patrimonio o cartera de crédito hipotecaria⁶⁰.

Por otro lado, el artículo 88 de la LOEPS establece que “las cooperativas de ahorro y crédito preferentemente deberán invertir en el Sector Financiero Popular y Solidario. De manera complementaria podrán invertir en el sistema financiero nacional y en el mercado secundario de valores y, de manera excepcional, en el sistema financiero internacional”. Con esta condición lo que se motiva es el circuito económico de las finanzas populares y solidarias.

3.2. Exploración de las finanzas populares y solidarias en Loja

En la provincia de Loja existen 50 cooperativas de ahorro y crédito con un número estimado de 160.000 socios y socias en 12 cantones de la provincia, según se muestra en el Cuadro 14.

De la información del Cuadro 14 se desprende que la relación créditos/depositos es de 0,83, lo cual indica que por cada dólar depositado en el sistema de finanzas populares y solidarias regresan 83 centavos a la economía del sector para financiar las actividades de producción, consumo y comercio. El monto de los activos es 1,24 veces los pasivos, y el patrimonio representa el 14% del activo, lo que en términos generales muestra valores adecuados de gestión, evidenciando la solidez del sector cooperativo en la provincia.

Cuadro 14. Estadísticas de las cooperativas de ahorro y crédito en Loja (número y US\$)										
Cantón	N.º de COAC	Socios /as	Activo	Pasivo	Patrimonio	Ingresos	Gastos	Utilidad	Créditos	Depósitos
Calvas	1	-	198.929	169.888	29.041	32.606	35.138	(2.531)	31.419	57.506
Catamayo	2	2.200	1.476.801	1.056.228	251.399	189.727	184.270	5.457	149.998	379.393
Celica	2	4.654	3.294.012	1.980.094	670.545	361.433	313.480	47.953	32.214	14.145
Espíndola	1	174	185.853	148.891	36.962	16.406	21.772	(5.367)	84.663	92.158
Gonzanamá	2	534	1.596.209	1.373.402	222.807	206.352	169.482	36.870	168.666	985.893
Loja	25	129.509	291.356.237	232.113.764	39.576.058	32.203.304	31.486.548	716.756	165.127.232	194.803.920
Macará	3	13.323	7.412.748	9.509.087	1.550.452	1.638.082	1.993.888	(355.806)	436.595	2.418.468
Paltas	2	-	288.263	233.470	54.792	41.061	40.101	960	31.861	188.141
Pindal	1	-	157.276	135.153	22.123	16.122	38.850	(22.728)	3.620	69.106
Puyango	1	-	403.199	307.313	95.885	60.990	59.121	1.869	5.174	199.983
Quilanga	1	1.424	1.213.903	1.047.562	130.040	135.336	108.108	27.229	85.324	419.871
Saraguro	9	8.212	6.132.692	4.639.645	956.287	945.167	869.122	76.045	340.827	1.319.741
Total	50	160.030	313.716.121	252.714.498	43.596.390	35.846.586	35.319.879	526.707	166.497.593	200.948.325
Total nacional			4.239.983.797	3.613.771.003	626.212.794	553.346.519	495.927.138	57.419.381	2.968.309.038	2.850.500.417
Participación			7%	7%	7%	6%	7%	1%	6%	7%

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria - SEPS

Las cooperativas de ahorro y crédito registradas en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias para recibir el fondeo de segundo piso que realiza la Corporación representan el 54%, según se muestra en el Cuadro 15.

Cuadro 15. Cooperativas de ahorro y crédito registradas en la CONAFIPS	
Cantón	Número de COAC
Calvas	1
Catamayo	1
Celica	1
Espíndola	-
Gonzanamá	2
Loja	14
Macará	2
Paltas	1
Pindal	-
Puyango	-
Quilanga	1
Saraguro	4
Total	27

Fuente: CONAFIPS

Del cuadro anterior se deduce que más de la mitad de las cooperativas de ahorro y crédito de la provincia de Loja tienen relación institucional con la CONAFIPS para el fondeo de líneas de crédito, siendo la de mayor relevancia la de la economía popular y solidaria con el 80% de las operaciones de primer piso de las cooperativas (PNFPEES, 2012).

“La Línea de Crédito para la Economía Social y Solidaria fue desarrollada como un mecanismo para facilitar y promover, de manera amplia, la creación de productos microfinancieros, para cubrir la demanda de crédito que genera el Sector de la Economía Popular y Solidaria, y la expansión de dichos productos hacia sectores y localidades geográficas desatendidas, o marginalmente atendidas, en condiciones que permitan un rápido acceso, un costo moderado, un plazo adecuado y en condiciones financieras que aseguren su recuperación” (PNFPEES, 2012).

El Cuadro 16 muestra los datos de cartera y operaciones de fondeo de segundo piso realizadas por el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES) a nivel nacional.

Cuadro 16. Cartera y operaciones del PNFPEES (en US\$ y número)	
Cartera desembolsada de 2008 a diciembre 2012 (US\$)	365.823.509
Operaciones de primer piso de 2008 a diciembre 2012 (n.º)	400.884
Valor promedio del crédito de 2008 a diciembre 2012 (US\$)	913
Cartera desembolsada 2012 (US\$)	156.148.072
Operaciones de primer piso 2012 (n.º)	142.433
Valor promedio del crédito de 2008 a diciembre 2012 (US\$)	1.096

Fuente: PNFPEES

Del Cuadro 16 se desprende que el fondeo de la CONAFIPS a las cooperativas de ahorro y crédito posibilita que se incremente el número de operaciones con un monto promedio de US\$ 1.000 por operación. Según información de la CONAFIPS, el fondeo para la provincia de Loja fue de 3,7 millones en el año 2012 para 2.300 operaciones / personas beneficiarias.

Si se comparan estas cifras con las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito a través del fondeo de los depósitos, se podría afirmar que el aporte de la CONAFIPS a través del fondeo para sus líneas de crédito sigue siendo marginal, a pesar de los resultados de su gestión⁶¹, ya que representa el 1,8% de los depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito en la provincia.

Independientemente de esta deducción, la relevancia del sector financiero popular y solidario en la provincia radica en que su rol es clave en la dinámica socioeconómica de los actores de la ESS, por cuanto posibilita el acceso al crédito y, a pesar de las altas tasas de interés, estas son menores a las aplicadas en relaciones agiotistas, que incluso bordean el 10% mensual, ante lo cual los defensores del microcrédito establecen que la ausencia de créditos genera usura y convierte al pobre o excluido en esclavo de un crédito del cual nunca saldrá (Marcillo y Salcedo, 2010).

Según el MCDS, en el documento de Propuesta Normativa para instrumentar el acceso al mercado público de los sujetos de la EPS, el 31% de dichos sujetos sí acceden a financiación y el 48% pueden obtener garantías para la contratación pública, pero se evidencia que la mayoría de las y los actores no acceden al sistema financiero principalmente debido a la tramitación de las mismas instituciones financieras y a las altas tasas de interés, a pesar de los esfuerzos de cierre de

brechas de acceso que la CONAFIPS promueve. Esto conduciría a plantear como hipótesis que si bien los resultados macro de la CONAFIPS son alentadores en cuanto a colocación en monto, número de transacciones y participación relativa frente al resto del sistema financiero, al parecer existe una inconsistencia a nivel micro ya que los actores de la economía popular y solidaria no necesariamente tienen acceso a este fondeo que hace la CONAFIPS a las cooperativas.

“En un extremo hay estudios que sostienen que las microfinanzas tienen impactos muy positivos; en el otro extremo existen estudios que señalan que los impactos son negativos; y, en el medio, hay trabajos que identifican impactos positivos aunque descubren que, al contrario de lo que generalmente se cree, las microfinanzas no llegan a los más pobres” (UNGS, 2007).

Lo expresado hasta ahora muestra que las estrategias de financiación de los emprendimientos populares y solidarios tienen relación con fuentes colectivas y públicas: las primeras, formas de organización de las FPS como cooperativas, cajas de ahorro, bancos comunales y asociaciones financieras; y las segundas a través del fondeo de la CONAFIPS.

Respecto de las acciones de fomento por parte del Estado para fortalecer las finanzas populares y solidarias, cabe trascender el enfoque de las finanzas en la relación captación-colocación, y transitar a otro más cercano a las estrategias financieras de las organizaciones de la economía social y solidaria, donde por ejemplo los subsidios del Estado se traduzcan en exenciones tributarias de todo orden (de la renta, del valor agregado, de las patentes, en el régimen de comercio exterior) y los subsidios actúen como componentes de la relación de las finanzas con los circuitos económicos solidarios.

Por tanto, el reconocimiento del crédito como una de las necesidades de las organizaciones es vital, pero no suficiente para la construcción de estructuras de finanzas populares y solidarias. Son varios los componentes que dinamizan las finanzas de la gente: las instituciones financieras de la economía social y solidaria y su acompañamiento a los emprendimientos de la ESS⁶², los productos financieros y productos alternativos de apoyo al crecimiento de los emprendimientos como las monedas sociales⁶³, el poder financiero del Estado y sus decisiones de política económica y tributaria, el impacto del trabajo en el desarrollo socioeconómico local, y la institucionalidad pública de fomento para las FPS.

“El concepto de finanzas solidarias amplía la noción de microfinanzas y saca a la economía popular del pequeño gueto donde se la suele ubicar cuando se trabaja con microcrédito. [...] que las finanzas solidarias consideren la dimensión territorial y comunitaria es el factor fundamental

para diferenciarlas de las microfinanzas que obligan a la miniaturización de la economía popular o que buscan hacer de estas actividades un mero negocio más. [...] La construcción de los productos financieros alternativos pasa así a una dimensión de integración comunitaria y territorial que la diferencia de una perspectiva del sector económico de microfinanzas.

No sería un modelo alternativo esta economía solidaria, si no tuviera una respuesta a la circulación de los bienes y servicios. Las comunidades dan contestación a todos los obstáculos y así como complemento a la práctica del trueque desde los primeros tiempos de la humanidad, en el siglo pasado nació la utilización de la moneda social, local, solidaria.

Una política nacional de crédito popular debería proponerse redistribuir ingresos, combatir la pobreza y ampliar el mercado interno [...] En materia financiera, la adopción de un modelo comunitario o solidario requiere de una nueva arquitectura institucional que hoy existe solo en sus primeros inicios: una red comunitaria de finanzas solidarias, con fuerte presencia en las comunidades más pobres, capacitada para captar el ahorro de los socios y ofrecerles crédito para planes de desarrollo formulados y aprobados por las comunidades que deben ejecutarlos; y bancos públicos federal, provincial y municipal especializados en crédito popular para suplir fondos de financiación de inversiones de mayor monto” (UNGS, 2007).

A partir de cuatro componentes identificados –1) estructuras financieras locales (EFL) de FPS y su acompañamiento a los emprendimientos de la ESS; 2) productos financieros y productos alternativos de apoyo al crecimiento de los emprendimientos; 3) poder financiero del Estado y decisiones de política económica y tributaria; y 4) institucionalidad pública de fomento para las FPS–, a continuación se muestran los criterios de los actores investigados de la economía social y solidaria de Loja:

- Patricio Guamán, de la asociación de Apicultores de Vilcabamba y RAL, menciona que en la banca pública los trámites toman demasiado tiempo.
- Yajaira Vega, de la Red de Mujeres de Calvas, indica que se piden muchos requisitos en el crédito formal, además de tomar mucho tiempo.
- El representante de Heifer expresa que el Estado pretende imponer la misma lógica en el sistema financiero popular y solidario que en el privado.
- Yaneth Romero, de la UPML, comenta que siempre hemos vivido la economía solidaria, donde se presta, se fía y se devuelven los préstamos.

- Danilo Cueva, de la REFSE, indica que en las cooperativas de ahorro y crédito una de las limitaciones para atender mejor a los socios y socias y promover nuevos servicios es la tecnología y sistemas informáticos requeridos para la operación de las instituciones. A ello se suma que los recursos del Estado a través de la CONAFIPS no están llegando a los pequeños, sino que se focalizan en las cooperativas más grandes. Cuando las cooperativas están con liquidez se invierte en el sector financiero privado y no en las mismas instituciones de FPS. Es difícil visitar a las personas que solicitan créditos por la distancia. Las tasas de interés en el sistema cooperativo son altas y fluctúan entre el 25% y 30% anual, y existe poca diversidad de las líneas de crédito por tipo de actividad económica. Las instituciones de FPS requieren fortalecer su patrimonio con capital, ese es un rol que deberían jugar los gobiernos locales.
- Mario Campoverde y Bernarda Berrú, de la Caja de Ahorro y Crédito Las Huertas, mencionan que uno de los logros de la institución es haber llegado a mucha gente dando facilidad para los créditos, con garantía entre personas basada en la confianza.

A partir de lo expuesto, el Cuadro 17 identifica las cuestiones problematizadas de carácter público para los cuatro posibles componentes de una estrategia de FPS.

Cuadro 17. Cuestiones problematizadas sobre Finanzas Populares y Solidarias				
Cuestión problematizada	Componente			
	EFL de FPS	Productos y servicios	Estado y financiación	Instituciones públicas de FPS
Falta de acceso por tramitación larga y lenta	X	X		X
Baja diversificación	X	X		X
Limitada tecnología	X	X		
Altas tasas de interés	X	X		X
Limitada capitalización y fondeo	X		X	X
Limitado acompañamiento	X			
Baja articulación al desarrollo local	X		X	

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a actores de la ESS de la provincia de Loja

Se puede observar que las cuestiones problematizadas tienen un enfoque de corte operativo antes que político-estratégico, a pesar de la participación del movimiento financiero popular y solidario en procesos de incidencia política a través de la REFSE y la RENAFIPSE. En este sentido, y para promover integralidad hacia la formulación de líneas de acción de política pública, estas redes deberían incorporar la relación con el Estado en temas como exenciones tributarias, subsidios y medios de pago complementarios.

Además, dado que el acceso a las finanzas populares y solidarias es problemático y existe una mínima diferenciación de los productos y servicios en el sector cooperativo respecto del sistema financiero tradicional, las mismas organizaciones de productores y productoras están promoviendo entre sus personas asociadas sus propios sistemas financieros, a través de la formación de estructuras financieras más pequeñas, como las cajas de ahorro y los bancos comunales, según las experiencias de la Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica y la Asociación de Productores Agro-artesanales de Puyango.

El riesgo⁶⁴ de estas iniciativas es el control al que estarían sometidas por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en base a sus competencias, identificadas en el artículo 154 del Reglamento General de la LOEPS, en el artículo 152 sobre la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario y en el artículo 92 sobre la constitución y organización de las entidades asociativas y solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro⁶⁵; es decir, el poder del Estado para ponerle control a la solidaridad. En ese sentido,

“¿Nos interesa más la cultura de las finanzas populares o la técnica y la normativa para el buen funcionamiento de las mismas?”

Estamos seguros que el hecho cultural de organizar y poner en funcionamiento las finanzas populares es más importante que el hecho técnico de aplicar toda la normativa y moverse dentro de parámetros complejos y abundantes” (Tonello, 2010).

Por último, al elevar a un nivel de abstracción las expresiones de los sujetos de la ESS sobre la tramitación, tasas de interés, acceso a financiación y diversificación de servicios y productos se puede identificar que el Estado a través de la CONAFIPS evidencia una lenta capacidad de respuesta y una limitada articulación y desarrollo de los servicios de intermediación financiera (que incluso tiene como competencia desarrollar de acuerdo a la LOEPS y su Reglamento), como otorgar garantías crediticias a los emprendedores del sector de la ESS, invertir en emprendimientos productivos y desarrollar y operar mecanismos de fondeo, servicios financieros y transaccionales.

3.3. Propuestas de líneas de acción de política pública sobre el sistema financiero popular y solidario en Loja

El V Foro Social Mundial de 2005 para impulsar la economía social y solidaria identificó dentro de sus principales recomendaciones la de promover las finanzas solidarias vinculadas al desarrollo local/comunitario a partir de orientar la riqueza hacia dentro de los mismos territorios, fomentando para ello los medios de pago alternativos; el aumento de la producción y la productividad; la captación local de recursos provenientes de distintos actores públicos y privados e inclusive de los migrantes; la mejora de las competencias de las y los actores de las finanzas populares y solidarias y de las organizaciones como tales desde la participación y la tecnología; la articulación con los gobiernos autónomos descentralizados y las instituciones públicas para el desarrollo conjunto de proyectos de inversión y fondeo de recursos; y propuestas e implementación de exenciones tributarias y subsidios, entre las principales (Tonello, 2010).

En esa misma línea de reflexión, que resume las expectativas de las y los actores de la ESS consultados en el proceso de investigación, el Cuadro 18 propone una serie de líneas de acción de política pública para las FPS, sin desarticulación con las ya identificadas para los circuitos económicos solidarios en el Cuadro 5 respecto de la producción e infraestructura, mercados, organización, finanzas, educación y capacitación, y sinergias institucionales.

Cuadro 18. Propuestas de líneas de acción de política pública territorializada e instrumentos para las Finanzas Populares y Solidarias

Líneas de acción y componentes abordados	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
<p>Finanzas Instituciones públicas</p> <p><i>Componentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Productos y servicios - EFL de FPS - Instituciones públicas de FPS 	<p>Innovar productos financieros y servicios a través de altos niveles de especialización y diversificación, consistentes con la diversidad de la ESS.</p>	<p>Cajas de ahorro y crédito Cooperativas de ahorro y crédito</p>	<p>Desarrollo de alternativas de crédito, garantías, servicios con diferenciación de tasas de interés, plazos, requisitos, capacitación.</p> <p>Discurso: <i>“Las finanzas populares y solidarias y la diversidad se unen al servicio de la gente”.</i></p>	<p>Instituciones de FPS (EFL). CONAFIPS. SEPS. MCDS.</p>
<p>Organización Educación y capacitación</p> <p><i>Componentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - EFL de FPS - Productos y servicios 	<p>Fortalecer las capacidades de las instituciones de FPS para atender una demanda más compleja y creciente.</p>	<p>Cajas de ahorro y crédito Cooperativas de ahorro y crédito</p>	<p>Fortalecimiento organizativo y desarrollo de sistemas operativos y de tecnología adecuados para nuevos productos y servicios financieros.</p> <p>Discurso: <i>“Fortaleciendo la cultura de las finanzas solidarias para el servicio de la gente”.</i></p>	<p>Instituciones de FPS (EFL). CONAFIPS. SEPS. MCDS.</p>
<p>Organización Finanzas Educación y capacitación Instituciones públicas</p> <p><i>Componentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - EFL de FPS - Instituciones públicas de FPS - Estado y financiación 	<p>Promover la capitalización social de las finanzas populares y solidarias como mecanismo de apoyo al desarrollo local / comunitario.</p>	<p>Fondos semilla Cajas de ahorro y crédito</p>	<p>Creación de instancias de fondeo desde los GAD, articuladas a los planes de desarrollo social y económico y sus proyectos socioeconómicos de producción, tecnología y servicios; y desarrollo de nuevas metodologías de acompañamiento articuladas al desarrollo local / comunitario.</p> <p>Discurso: <i>“Los GAD y las finanzas populares y solidarias al servicio de la gente y del desarrollo local”.</i></p>	<p>GAD provincial, municipales y parroquiales. Instituciones de FPS (EFL). MCDS.</p>

Líneas de acción y componentes abordados	Objetivos	Tipología de organizaciones	Instrumentos potenciales	Vínculos institucionales
Organización Finanzas Instituciones públicas <i>Componentes:</i> - Estado y financiación - EFL de FPS	Profundizar las estrategias de financiamiento para las organizaciones de la ESS (de subsistencia y capitalizadas).	Cooperativas de ahorro y crédito	Tipología de exenciones tributarias y subsidios para los emprendimientos de la ESS. Moneda social local para el financiamiento y crecimiento del capital económico y social del circuito económico solidario en el territorio. Discurso: <i>“Estrategias alternativas de financiamiento al servicio de la gente y los circuitos económicos solidarios”</i> .	Gobierno central. GAD provincial, municipales y parroquiales. Instituciones de FPS (EFL). Organizaciones ESS, meSSE Loja.

Fuente: Elaboración propia

4. Consolidación de las líneas de acción de política pública, instrumentos e intervenciones

El Cuadro 19 muestra la consolidación de las líneas de acción de política pública territorializada para los circuitos económicos solidarios, las compras públicas solidarias y el sistema financiero popular y solidario, identificándose intervenciones específicas para la aplicación de los instrumentos de política propuestos.

Cuadro 19. Propuestas de líneas de acción, instrumentos e intervenciones de política pública territorializadas para la provincia de Loja			
Política sobre	Línea de acción	Instrumento de política	Descripción de la intervención
Circuitos económicos solidarios	Producción e infraestructura	Convenio de cooperación técnica y financiera (anexo al Decreto Constitutivo) de las instituciones públicas que tienen competencias sobre la economía popular y solidaria.	Las organizaciones de ESS, los Ministerios, los GAD municipales de Loja y las ONGD ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> , con proyectos de tecnología y constructivos para centros de acopio, transformación y transferencia para la ESS.
	Mercados	Resolución para la consolidación de espacios de comercio propios del circuito económico solidario (anexo al Decreto Constitutivo), caracterizados por la promoción de la calidad, cantidad y continuidad de los productos, reconocidos mediante sellos, marcas colectivas, sistemas participativos de garantías...	Las organizaciones de ESS, los GAD municipales y el MAGAP ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con proyectos constructivos o de remodelación para dotar de espacios públicos diferenciados y permanentes con su respectivo modelo de gestión. Las organizaciones de ESS, los GAD municipales, los Ministerios y las ONGD ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con proyectos de sellos de calidad para los productos de la ESS.

Política sobre	Línea de acción	Instrumento de política	Descripción de la intervención
Circuitos económicos solidarios	Organización	Decreto constitutivo de los circuitos económicos solidarios en la provincia de Loja, y de la intercooperación de las organizaciones de la economía social y solidaria y las instituciones públicas y privadas en el marco del Foro Lojano de la Economía Social y Solidaria.	El meSSE Loja, las organizaciones de ESS, la PPSA, el IEPS, los Ministerios, los GAD de la provincia de Loja y las ONGD ejecutan el <i>Plan de fortalecimiento organizacional y de participación de la ESS</i> y realizan una convocatoria plural para la creación del Foro Lojano de la Economía Social y Solidaria; construyen el Decreto Constitutivo de creación de los CES; e implementan las mesas de construcción de política pública para su formulación, implementación, monitoreo y evaluación.
	Finanzas	Aprobación por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria de operaciones “nuevas” de fondeo, servicios financieros, programas diferenciados de crédito, inversiones de riesgo en emprendimientos y garantías crediticias...	Las organizaciones de ESS y de FPS, la CONAFIPS y los GAD de la provincia de Loja ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> , con proyectos de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos. La SEPS aprueba los nuevos productos y servicios diseñados.
	Educación y capacitación	Acuerdo institucional (anexo al Decreto Constitutivo) para fortalecer capacidades de las y los actores de los circuitos económicos solidarios.	Las organizaciones de ESS, el meSSE Loja, la PPSA, los Ministerios (incluidos SETEC y SECAP), los GAD municipales y las ONGD ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con proyectos de mejora de capacidades para la ESS de forma articulada y sostenida.
	Instituciones públicas	Convenio de cooperación técnica y financiera (anexo al Decreto Constitutivo) de las instituciones públicas que tienen competencias sobre la economía popular y solidaria.	Las organizaciones de la ESS, los Ministerios (incluidos SETEC y SECAP), los GAD de Loja y las ONGD ejecutan el <i>Plan de fortalecimiento organizacional y de participación de la ESS</i> , a partir de las sinergias y articulación institucional de proyectos incluidos en otros Planes para la ESS.

Política sobre	Línea de acción	Instrumento de política	Descripción de la intervención
Compras públicas solidarias	Producción, organización y mercados	Estatuto de creación y declaración política de la conformación de la Red de Redes de organizaciones de la economía social y solidaria para el fortalecimiento de los circuitos económicos solidarios y en especial el acceso a las compras del Estado.	Las organizaciones de ESS, el meSSE Loja, la PPSA, los Ministerios, los GAD municipales y las ONGD ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con el proyecto de creación de la Red de Redes para la ESS.
	Mercados	Resolución que promueve la estabilidad y continuidad de la compra pública (anexo al Decreto Constitutivo) y por tanto el cumplimiento constitucional y normativo vigente. Ordenanzas de los GAD y Resoluciones Ministeriales comprometiendo la continuidad de la compra pública y la reestructuración de los portafolios de productos para facilitar el acceso de las organizaciones de la economía social y solidaria.	Los Ministerios, los GAD de la provincia de Loja, las organizaciones de ESS, el meSSE Loja, la PPSA y las ONGD ejecutan el <i>Plan de acceso de la ESS al Mercado Público</i> con proyectos de identificación de productos, instituciones, proyectos sociales públicos, y porcentajes mínimos y crecientes de compra anual.
	Organización y mercados	Estatuto de creación y declaración política de la Comercializadora de la Red de Redes de organizaciones de la economía social y solidaria como instancia que lidere el acceso a las compras del Estado.	Las organizaciones de ESS, el meSSE Loja, la PPSA, los Ministerios, los GAD municipales y las ONGD ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con el proyecto de modelo de gestión de la Red de Redes para la ESS.
	Educación y capacitación	Programa de acción de capacitación, sensibilización y visitas en campo de funcionario público a las organizaciones campesinas y de ESS.	Las organizaciones de ESS, el meSSE Loja, la PPSA, las ONGD, los Ministerios (incluidos SETEC y SECAP) y los GAD de Loja ejecutan el <i>Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS</i> con proyectos de sensibilización al funcionariado público.

Política sobre	Línea de acción	Instrumento de política	Descripción de la intervención
Finanzas populares y solidarias	Finanzas Instituciones públicas	Desarrollo de alternativas de crédito, garantías, servicios con diferenciación de tasas de interés, plazos, requisitos, capacitación.	Las organizaciones de FPS, la CONAFIPS, los GAD de Loja y las ONGD ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> con proyectos de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos y desarrollo tecnológico.
	Organización Educación y capacitación	Fortalecimiento organizativo y desarrollo de sistemas operativos y de tecnología adecuados para nuevos productos y servicios financieros.	Las organizaciones de FPS, la CONAFIPS, los GAD de Loja y las ONGD ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> con proyectos de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos y desarrollo tecnológico.
	Organización Finanzas Educación y capacitación Instituciones públicas	Creación de instancias de fondeo desde los GAD, articuladas a los planes de desarrollo social y económico y sus proyectos socioeconómicos de producción, tecnología y servicios; y desarrollo de nuevas metodologías de acompañamiento articuladas al desarrollo local / comunitario.	Los GAD de Loja, las organizaciones de FPS, la CONAFIPS y las ONGD ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> con proyectos de modelos de gestión para el fondeo de recursos y desarrollo tecnológico articulados al desarrollo local (con principios de Banca Ética).
	Organización Finanzas Instituciones públicas	Tipología de exenciones tributarias y subsidios para los emprendimientos de la ESS.	El SRI, los GAD de Loja, las organizaciones de ESS y de FPS, y los Ministerios ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> con proyectos de financiamiento a través de exenciones tributarias y subsidios.
	Organización Finanzas Instituciones públicas	Moneda social local para el financiamiento y crecimiento del capital económico y social del circuito económico solidario en el territorio.	Las organizaciones de ESS y de FPS, el meSSE Loja, los GAD de Loja, los Ministerios y las ONGD ejecutan el <i>Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS</i> con proyectos de financiamiento a través de la creación y modelo de gestión de Moneda social local.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadros 5, 13 y 18

El Cuadro 19 identifica propuestas de líneas de acción de política pública territorializadas para la ESS, con sus respectivos planes y proyectos, que se resumen en el Cuadro 20.

Cuadro 20. Planes y proyectos de las líneas de acción de política pública territorializadas para la provincia de Loja			
Política sobre	Planes	Proyectos	Temporalidad de implementación
Circuitos económicos solidarios	Plan de mejoramiento tecnológico, de infraestructura productiva y comercialización de la ESS	- Proyectos de tecnología y constructivos para centros de acopio, transformación y transferencia para la ESS	Mediano plazo
		- Proyectos constructivos o de remodelación para dotar de espacios públicos diferenciados y permanentes con su respectivo modelo de gestión	Largo plazo
		- Proyecto de sellos de calidad para los productos de la ESS	Corto plazo
		- Proyecto de creación y modelo de gestión de la Red de Redes para la ESS	Mediano plazo
		- Proyectos de mejora de capacidades para la ESS de forma articulada y sostenida	Corto plazo
		- Proyecto de sensibilización al funcionariado público	Corto plazo
	Plan de fortalecimiento organizacional y de participación de la ESS	- Proyecto de creación e incidencia política del Foro Lojaño de la Economía Social y Solidaria	Corto plazo
		- Proyectos de articulación institucional de los proyectos incluidos en los Planes para la ESS	Corto plazo
Compras públicas solidarias	Plan de acceso de la ESS al Mercado Público	- Proyecto de creación y modelo de gestión de la Red de Redes para la ESS	Mediano plazo
		- Proyecto de identificación de productos, instituciones, proyectos sociales públicos, porcentajes mínimos y crecientes de compra anual	Corto plazo
		- Proyecto de sensibilización al funcionariado público	Corto plazo

Política sobre	Planes	Proyectos	Temporalidad de implementación
Finanzas populares y solidarias	Plan de Finanzas Populares y Solidarias de la ESS	- Proyectos de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos y desarrollo tecnológico	Corto plazo
		- Proyectos de modelos de gestión para el fondeo de recursos y desarrollo tecnológico articulados al desarrollo local	Mediano plazo
		- Proyectos de financiamiento a través de exenciones tributarias y subsidios	Mediano plazo
		- Proyectos de financiamiento a través de la creación y modelo de gestión de Moneda social local	Largo plazo

Fuente: Elaboración propia

El diagnóstico realizado junto con las y los actores de la ESS de la provincia de Loja muestra que existe un camino recorrido que, si bien es rico en experiencias, prácticas y organización, no está aún lo bastante consolidado, entendiendo la consolidación de la economía social y solidaria como un proceso de largo alcance con políticas públicas sostenidas, articuladas, debatidas y financiadas, en el que las y los sujetos de la ESS realizan incidencia política, considerando que hacer política es hacer políticas públicas (Roth, 2010).

Por otro lado, si reconocemos que las acciones a desarrollar –en cada uno de los proyectos propuestos para la construcción y fortalecimiento de la política pública territorializada para la ESS en Loja– ya tienen un nivel de avance, y que el esfuerzo siguiente es promover su articulación, complementación y consistencia, la implementación de varios de estos proyectos podría darse en el corto plazo, con la condición de que exista una entidad encargada de articular los esfuerzos institucionales.

A continuación se concretan las acciones, componentes, instrumentos y participantes de los proyectos propuestos, conscientes de que las líneas de política pública para la ESS no son un recetario de acciones y agentes, sino propuestas que implican un ejercicio de debate en su formulación e implementación, ya que tienen como sentido la disputa de espacios en los ámbitos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales, de tal forma que soporten y promuevan otras formas de relación basadas en los principios de la solidaridad, reciprocidad e intercooperación. Dada la dinámica de las organizaciones de la ESS en Loja, el meSSE podría ser la red que liderase este proceso.

Proyectos de tecnología y constructivos para centros de acopio, transformación y transferencia para la ESS

Este proyecto en la práctica podría ser un componente del proyecto de infraestructura y espacios públicos diferenciados; sin embargo, se puede desarrollar de manera independiente, teniendo en cuenta en la planificación su futura articulación a la infraestructura facilitada para la comercialización.

El componente principal de este proyecto es la construcción de infraestructura de almacenamiento de menor escala (entre 50 y 100 Tm) en varios puntos del territorio de la provincia, con énfasis en productos como el maíz, el café y las verduras y hortalizas: en los cantones de Pindal, Celica y Puyango para el maíz; Espíndola, Chaguarpamba, Paltas y Espíndola para el café; y en los cantones mencionados más el cantón Loja para las verduras y hortalizas.

El propósito de estos centro de acopio y cuartos fríos de menor escala es potenciar la capacidad de control de precios por parte de las y los pequeños productores, promoviendo una mayor probabilidad de que sus precios de venta sean más estables y del 20 al 30% mayores que los actuales; además de promover un esquema reticular de centros de acopio, que posteriormente facilite la logística hacia el denominado “Centro de la Agricultura Familiar y Campesina”.

Proyectos constructivos o de remodelación para dotar de espacios públicos diferenciados y permanentes con su respectivo modelo de gestión

Este proyecto tiene una concepción similar a la de los Centros Comerciales de la Agricultura Familiar y Campesina formulados por la Coordinación de Comercialización Alternativa en 2011 y cuyo esquema ya se ha mostrado. En la misma línea, el GAD Municipal de Loja a través de la Dirección de Comercialización ha formulado un proyecto con el objetivo de promover la producción y comercialización agraria del cantón Loja con el denominado Mercado del Productor, que consiste en contar con un espacio de comercialización de 4 ha para articular directamente la oferta y la demanda de productos de la agricultura familiar y campesina incorporando apoyos logísticos. Proyectos como este, que requieren altos niveles de inversión, participación y gestión de distintas instituciones públicas y de las organizaciones deben ser considerados prioritarios en la construcción de una economía social y solidaria en la medida en que pueden modificar las relaciones de poder.

Los actores relevantes serían los GAD municipales de la provincia (con un rol fundamental del GAD municipal de Loja por ser el que apoye la infraestructura de mayor envergadura en la cabecera provincial), el MAGAP a través de la Coordinación Provincial y el Viceministerio de Desarrollo Rural, en cuanto a la

inversión en infraestructura y equipamiento; y las organizaciones de personas productoras de la ESS para la implementación y gestión del proyecto. La cooperación internacional a través de ONGD especializadas puede facilitar la articulación de los actores y principalmente aportar en la asistencia técnica a las organizaciones de productores/as en participación, organización y gestión desde un modelo de economía mixta.

Proyecto de sellos de calidad para los productos de la ESS

La Red Agroecológica de Loja ha avanzado en la documentación metodológica del Sistema Participativo de Garantía (SPG) para los productos agroecológicos. Son varios las y los productores que ya cuentan con la certificación; otros están en proceso de obtenerla. Sin embargo, la articulación con las personas consumidoras es de baja intensidad, por lo que en muchos casos el esfuerzo de las y los productores en términos del reconocimiento de sus productos termina diluyéndose en los espacios de comercio.

En ese sentido, el principal componente de este proyecto no se refiere a la estructuración metodológica y el sistema de gestión –aunque desde el MAGAP a través del Viceministerio de Desarrollo Rural se impulsa la construcción de sistemas de certificación locales asociativos, que permitan gestionar incentivos de política pública para la agricultura familiar y campesina como los SPG y los sellos locales–, sino promover el reconocimiento de una práctica productiva y de relacionamiento socioeconómico que posibilite visibilizar estos productos en los espacios de comercio. En el caso de la provincia de Loja se parte de la contradicción institucional del MAGAP, donde una unidad administrativa impulsa los SPG, y otra relacionada con los sistemas de calidad (Agrocalidad) no los reconoce.

Ante ello, el componente clave de este proyecto es buscar el reconocimiento de la institucionalidad pública, lo que se podría dar mediante una Ordenanza Municipal promovida por la Dirección de Gestión Económica, a partir de los informes técnicos participativos de la Unidad de Comercialización y las organizaciones de la ESS articuladas en sus respectivas redes o movimientos (meSSE, PPSA).

Por otra parte, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social en 2010 diseñó un sistema de calidad expresado a través de un instrumento denominado “Sello inclusión” cuyo objetivo era constituirse en un mecanismo para la visibilización y el reconocimiento social y económico de las unidades domésticas de producción, comercio y servicios de la economía popular y solidaria ante la institucionalidad pública y privada, la sociedad, la ciudadanía y el mercado, soportado en buenas prácticas en los ámbitos social, económico, ambiental, legal y en los principios de la ESS. Este mecanismo, que ya está desarrollado, podría ser instrumentado en la misma Ordenanza promovida por la Dirección de Gestión Económica.

Estos instrumentos, articulados al sistema de compras públicas, permitirían establecer incentivos positivos para el acceso al mercado público de la ESS, lo cual implicaría una modificación de la Resolución del INCOP sobre ferias inclusivas y la promulgación de otra en relación con este incentivo.

Proyecto de creación y modelo de gestión de la Red de Redes para la ESS

Este proyecto tiene una temporalidad de mediano plazo y su formulación e implementación dependerán del debate que promuevan las y los productores de las organizaciones de la ESS, a quienes se debe respetar el derecho a promover mejoras en sus condiciones de vida (reproducción ampliada de la vida) a través del mercado público, sin influencias academicistas y de ausencia de vivencias productivas.

Los componentes de este proyecto se relacionan con la participación de las organizaciones en la conformación de la Red; y la estructuración del objeto social de la Red, principalmente enfocada a ser una Red de Comercialización que agrupa a las organizaciones de la ESS para liderar procesos de negociación y venta de productos diversos a los mercados privados y públicos, posibilitando el incremento de volúmenes de venta, estabilidad y mejores precios, y en general mejores condiciones de venta, en cuanto a calidad, frecuencia de entrega de productos y pago.

De cara al mercado público, la Red tomaría la iniciativa de monitorear el cumplimiento de las disposiciones de las ordenanzas municipales en relación con la obligatoriedad de compra de un porcentaje de la compra pública municipal a las y los productores de la ESS; participaría en los procesos de contratación en nombre de las organizaciones y administraría las relaciones contractuales.

Proyectos de mejora de capacidades para la ESS de forma articulada y sostenida

En la provincia de Loja son varias las instituciones públicas que promueven capacitación para la ESS, sin embargo, estas intervenciones son parciales, desarticuladas y de bajo impacto. En estas circunstancias este proyecto contaría con los siguientes componentes:

- Levantamiento de información de capacitación para la ESS que, dados los antecedentes⁶⁶, se centraría en aspectos específicos productivos, sistemas de calidad, comercialización y venta, mercadeo y marketing, tecnología y redes sociales, administración y finanzas, y socialización de buenas prácticas solidarias.

- Estructuración y compatibilización de contenidos según los principios de la ESS con el aporte del SECAP, GADM Loja, MAGAP (Viceministerio de Desarrollo Rural), IEPS y MIPRO.

Con la formulación de las mallas curriculares para los sectores de la agricultura familiar y campesina, diferenciando las prácticas tradicionales y las orgánicas y agroecológicas, para lo cual podría contarse con el apoyo, la articulación institucional y la gestión desde ONGD especializadas, se promoverían los primeros pasos de la Escuela de Economía Social y Solidaria de Loja, gestionada a partir de esta articulación de mallas curriculares de conocimientos, principios y prácticas. En esta línea de cooperación la participación de las mismas organizaciones de Loja como transmisoras de conocimiento y práctica es clave, al igual que la participación de entidades más amplias como el meSSE, el FEPP y MCCH.

Para la difusión de las mallas curriculares, los eventos de capacitación y la sensibilización a personas productoras y consumidoras se pueden utilizar las radios públicas y municipales, como la radio del GADM Loja.

Proyecto de sensibilización al funcionariado público

Este proyecto podría ser parte de la malla curricular de la Escuela de Economía Social y Solidaria de Loja. Consistiría en eventos abiertos de formación en teoría y prácticas de la ESS diferenciados por niveles (básico, intermedio y avanzado que se asimilaría al Curso de especialización en ESS auspiciado por Hegoa), con cargas horarias y alcances académicos diferenciados, con el objetivo de promover condiciones subjetivas en las y los funcionarios públicos, que les permitan internalizar la ESS en sus prácticas y toma de decisiones, especialmente en la formulación de líneas de acción de política pública e intervenciones a través de proyectos y actividades específicas. Un ejemplo sobre esta necesidad de generar condiciones subjetivas se relaciona con el acceso a las compras públicas, ya que en el diagnóstico se ha identificado el desconocimiento de este “otro sector” por parte del funcionariado público y la creencia de que solamente los productores de la economía hegemónica pueden responder en calidad, cantidad y tiempo a los requerimientos de la compra pública.

Dentro de sus actividades este proyecto puede estructurar agendas y visitas guiadas a las unidades domésticas de producción de la economía popular y solidaria, y especialmente a las fincas agroecológicas, con la intención de mostrar las formas de producción de estos actores –un modo de producción con otros principios que no son los del utilitarismo–. Esta actividad se puede articular a los denominados “circuitos cortos” donde el encuentro socioeconómico entre personas consumidoras y productoras se da en la misma unidad doméstica de producción del actor de la ESS.

Para el desarrollo de este proyecto, organizaciones como la Red Agroecológica de Loja, FAPECAFES, la Red de Mujeres de Calvas y ONGD especializadas en ESS pueden promover condiciones subjetivas a partir del conocimiento de las formas de producción de la ESS. En un inicio, las y los funcionarios públicos que podrían participar en este proceso serían de los niveles municipales (como nivel intermedio tanto en términos de proximidad como de presupuesto), con una experiencia piloto inicial con los del GADM Loja, institución pública que con sus prácticas ha presentado una mayor voluntad política de construir política pública para la ESS.

Proyecto de creación e incidencia política del Foro Lojano de la Economía Social y Solidaria

El Foro se propone como un espacio plural conformado por actores organizados que participan en el sistema socioeconómico de la economía social y solidaria; por la institucionalidad pública relacionada; por el sector privado empresarial con intervenciones de responsabilidad social; y por las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Su objetivo es la incidencia política a partir de la participación para la construcción, implementación, monitoreo y evaluación de las líneas de acción de política pública.

Contaría con una Directiva elegida democráticamente, preferentemente conformada por las organizaciones de personas productoras; un nivel asesor conformado por las y los actores de la ESS que no son productores y que forman parte de instancias organizadas como el meSSE, la academia y las ONGD nacionales e internacionales; y un nivel operativo estructurado a partir de la gestión de líneas de trabajo (mesas de construcción) relacionadas con las esferas de lo económico, social, cultural, político y ambiental. La existencia de estas cinco mesas de construcción de las políticas de la ESS y las líneas de articulación entre ellas posibilita que las y los actores participantes adquieran niveles de representación y compromiso en el desarrollo de sus funciones.

En la esfera de lo económico se resuelve la promoción de los circuitos económicos solidarios como un sistema socioeconómico de participación de la ESS en los espacios de producción, comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, de forma territorializada, con énfasis en los circuitos relacionados con la agricultura familiar y campesina. Las compras públicas solidarias constituyen un mecanismo para la generación de ingresos monetarios y el mejoramiento de las condiciones de vida (reproducción ampliada de la vida) sin socavar los principios de solidaridad, reciprocidad e intercooperación sobre los cuales se construyen las relaciones socioeconómicas de estos actores productivos, quienes finalmente deciden su participación en el mercado público. Además, en el espacio del Foro se definen y estructuran propuestas concretas como los circuitos cortos, los sellos

de calidad y su reconocimiento, la logística de la comercialización, la educación solidaria producción-consumo, y los incentivos tributarios, entre otras.

Los actores relevantes para su convocatoria son el meSSE Loja (con su base social de organizaciones de ESS), la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria, los GAD de la provincia de Loja (con un rol relevante del GAD Municipal de Loja por su experiencia e intervenciones previas), el IEPS, el MIPRO (a través de la Subsecretaría de la Micro y Pequeña empresa) y las ONGD presentes en la provincia que cuenten con una experiencia reconocida y contrastada en ESS.

Proyectos de articulación institucional de los proyectos incluidos en los Planes para la ESS

El cierre de brechas desde la inclusión económica implica que las capacidades y funcionalidades de las y los actores productivos sean mejoradas a través de entradas sectoriales de capacitación, entrenamiento, tecnología, equipamiento, asistencia técnica y crédito, principalmente, que son implementadas desde instituciones públicas específicas: en capacitación y entrenamiento el SECAP, en tecnología el MIPRO, en crédito el BNF o la CONAFIPS, en asistencia técnica el IEPS y el MIPRO.

Además, el objetivo de las intervenciones de las líneas de acción de política pública en ESS es que éstas tengan énfasis en el sujeto y no en el objeto, es decir, que estén dirigidas al actor socioeconómico y, por tanto, generen impactos en sus relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales.

Bajo esta consideración, este proyecto tiene como componentes las entradas sectoriales mencionadas, con un enfoque de articulación y complementariedad en una sola intervención territorial y con organizaciones productivas previamente identificadas. Esto implica que las intervenciones en capacitación, entrenamiento, asistencia técnica, equipamiento, tecnología y crédito, que las instituciones públicas tienen como competencias específicas, se concentren en una organización de la ESS que opera en un territorio particular. El proceso de apoyo a las organizaciones desde las instituciones públicas ha sido frecuentemente desordenado, descoordinado, desarticulado y en algunos casos hasta clientelar; en este sentido, la propuesta consiste en que se articulen los planes de desarrollo local llevados a cabo por los GAD con las líneas de intervención de política pública de las instituciones desconcentradas del gobierno central en el territorio, y para ello se requiere una institución que promueva esta articulación de esfuerzos.

Los actores relevantes serían: una organización productiva de la ESS a través de la identificación de un proyecto específico –p. ej. el proyecto de elaboración de harina de sango de la Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica

(UCPACE)–; el SECAP en la estructuración de un programa de capacitación; el MIPRO y el IEPS en la formulación de un programa de asistencia técnica que incluya los procesos productivos, tecnológicos, de calidad, equipamiento y comercialización; el BNF o la CONAFIPS en la identificación de la línea de crédito y el acompañamiento financiero y crediticio; el GAD municipal respectivo –en nuestro ejemplo el de Celica– en la identificación de apoyos como incentivos tributarios, infraestructura y espacios de comercio locales; el Ministerio de Comercio Exterior en la identificación de mercados internacionales; y ONGD especializadas en ESS como apoyo en la facilitación de procesos de articulación institucional, organización, documentación de proceso, e identificación metodológica para el monitoreo y evaluación del proyecto.

De manera similar al ejemplo de la UCPACE, existen varias organizaciones de la ESS que requerirían intervenciones articuladas, como la Asociación de Productores Agro-artesanales de Puyango a través del proyecto de panela y de reconversión productiva de la caña de azúcar, o la Red Agroecológica de Loja con el proyecto de certificados de calidad (SPG) e incremento de los volúmenes de producción.

Proyecto de identificación de productos, instituciones, proyectos sociales públicos, porcentajes mínimos y crecientes de compra anual

Este proyecto está focalizado en los GAD municipales de la provincia de Loja y en una primera instancia en el GADM de Loja, con el objetivo de que se promueva el acceso de los sujetos de la ESS al mercado público. Para ello las actividades previas estarán relacionadas con: la identificación de bienes y servicios susceptibles de ser provistos por la ESS; la propuesta de parámetros mínimos de compra, como un porcentaje del presupuesto que podría ser incrementado en los siguientes 4 años, empezando con al menos un 3% anual y terminando con al menos un 10% anual; y la formulación de la respectiva Ordenanza Municipal de participación de los actores de la ESS en las compras públicas municipales.

Adicionalmente, la Ordenanza podría incorporar incentivos tributarios, como un descuento de hasta el 5% de la patente municipal, o del impuesto al predio, o de las tasas de agua potable y alcantarillado, o de la recolección de desechos sólidos, de ser el caso a los empresarios de la economía hegemónica que incorporen en sus compras de insumos y de servicios a las y los actores de la ESS.

Proyecto de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos y desarrollo tecnológico

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario otorga a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias

(CONAFIPS) una serie de competencias, entre las que se encuentra la de promover productos y servicios financieros para la ESS.

Con este antecedente, las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COAC), a través de la REFSE, y las organizaciones de personas productoras, articuladas en el meSSE o en la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria, podrían incidir en la CONAFIPS con la finalidad de lograr a corto plazo la formulación de propuestas de diversificación de productos y servicios financieros.

Esto podría vehiculizarse a través de mesas de diálogo en las que se trate lo siguiente: sectores y subsectores de la ESS en Loja, como una aproximación más caracterizada del tipo de organizaciones clientes o no de las COAC; plazos de créditos articulados a las condiciones de producción; condiciones de riesgos generales y sectoriales en relación con las tasas de interés; tipo de acompañamiento financiero para el desarrollo local que las cooperativas proporcionarán a sus clientes en consonancia con el Balance Social establecido en la Ley; posibilidades de desarrollo tecnológico de las cooperativas, articulado a los planes y gestión de la CONAFIPS; y concreción de un instrumento financiero de garantía para la contratación pública, que se contra-garantice con el mismo contrato o a través de una línea de financiamiento de la CONAFIPS a las cooperativas de ahorro y crédito.

Los resultados de estas mesas de trabajo deberían constituirse en planes de acción futura de la CONAFIPS, cuyo cumplimiento se monitorearía desde la instancia creada para el efecto en el Foro Lojaño de la Economía Social y Solidaria.

Proyectos de modelos de gestión para el fondeo de recursos y desarrollo tecnológico articulados al desarrollo local

Estos proyectos están dirigidos a los GAD municipales, con la finalidad de que estos aporten capitales semilla para las cajas y bancos comunales que se constituyen en los territorios, dadas las limitaciones de acceso de las y los productores, especialmente de la agricultura familiar y campesina, a financiación para sus actividades productivas desde el sistema cooperativo, a lo cual se suma el impacto marginal de la CONAFIPS en el sistema financiero cooperativo de la provincia.

En el caso del GADM Loja, la Dirección de Gestión Económica a través de la Unidad de Desarrollo Microempresarial tiene la competencia de promover la creación de instituciones financieras de apoyo a las actividades productivas. Para que su impacto sea mayor es necesario estructurar un modelo de gestión del sistema de cajas y bancos comunales a partir de la identificación de las fuentes presupuestarias de financiamiento del GAD municipal; las variables e indicadores

de monitoreo; las actividades productivas susceptibles de financiamiento; y la estructura organizativa, de gestión y jurídica de las cajas y bancos comunales.

A nivel de instrumentos, desde la Alcaldía del GADM Loja se podría implementar una política de financiación de este proyecto, con una línea presupuestaria creciente para los siguientes 4 años, hasta alcanzar el 1% del presupuesto de ingresos municipales.

Proyectos de financiamiento a través de exenciones tributarias y subsidios

Los ingresos propios de los GAD provienen de los impuestos, y de las tasas y contribuciones que las y los ciudadanos entregan al GAD por el uso del espacio público, por las mejoras urbanas y por los servicios entregados por el municipio en base a sus competencias exclusivas.

Las personas productoras de la ESS pueden recibir financiación indirecta a través de subsidios a este tipo de tributos: al impuesto al predio; al del 1 por mil sobre los activos totales; al de la patente municipal; a los permisos de funcionamiento; y a las tasas de los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos.

El rango de subsidio sería un descuento de hasta el 7% de estos impuestos, con la presentación de la certificación de que las y los actores pertenecen a la economía social y solidaria, emitida por el Foro Lojano de la Economía Social y Solidaria, y avalada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Para ello se requiere una Ordenanza Municipal que especifique el tipo de impuesto afectado, el porcentaje de descuento y la población beneficiaria.

Proyectos de financiamiento a través de la creación y modelo de gestión de moneda social local

Las monedas sociales son instrumentos de finanzas populares y solidarias utilizados para “retener” la riqueza que se genera en un territorio determinado o en un circuito económico solidario. En el Ecuador este mecanismo está legalmente establecido y puede ser desarrollado y aplicado por las organizaciones, y apoyado por la institucionalidad pública como el MIPRO, el IEPS, la SEPS y la CONAFIPS.

Este mecanismo al ser de largo plazo requiere que se desarrollen ciertas condiciones; por lo que los proyectos se orientan a generar dichas condiciones. Para ello pueden incluir componentes como la formulación de un modelo de gestión que articule la creación, emisión, circulación y salida al mercado de la moneda social local con la dinámica de la producción local de los actores de la

ESS, la madurez de los consumidores y el aporte de las instituciones públicas desde líneas de acción de política pública que enmarquen social, política y jurídicamente intervenciones de este tipo –para evitar que sucedan hechos similares a los acaecidos cuando se emitió el UDI en las provincias de Azuay y Cañar–; el desarrollo jurídico del blindaje de la emisión de la moneda social; el desarrollo de los roles de las instituciones para sostener la práctica; la puesta en marcha de la operación de la moneda social en el territorio; y el monitoreo de los impactos en la dinámica social y en variables macroeconómicas como la inflación.

Como la construcción de una sociedad social y solidaria implica la disputa de ideas y el posicionamiento de nuevos referentes y paradigmas, las propuestas de líneas de acción de política pública presentadas en este documento se sustentan en factores argumentativos y discursivos⁶⁷, más que en un recetario de acciones; sin embargo, a continuación en el Cuadro 21 se presentan acciones concretas que en el corto plazo pueden aportar a la dinámica de construcción socioeconómica y política de la economía social y solidaria en la provincia de Loja.

Con la identificación de estas acciones de corto plazo se puede estructurar una agenda mínima para la convocatoria del Foro Loja de Economía Social y Solidaria, con el liderazgo del meSSE Loja. El Foro podría constituirse en el espacio de construcción de políticas públicas territorializadas de ESS para la provincia, con la fuerza que ello implica para la incidencia política certera y la ejecución de programas y proyectos, desde la aceptación de las autoridades institucionales y, en consecuencia, con la voluntad política respectiva.

Cuadro 21. Acciones concretas de política pública territorializada para la provincia de Loja						
Política sobre	Tipo de organización	Proyecto	Acción	Instrumento	Responsable	
Circuitos económicos solidarios	Subsistencia y capitalizadas	Proyectos constructivos o de remodelación para dotar de espacios públicos diferenciados y permanentes con su respectivo modelo de gestión	Facilitar la logística para el acceso de las y los productores de la ESS a los espacios de comercialización.	Ordenanza Municipal sobre los espacios de comercialización y facilidades logísticas para transportar los productos mediante el apoyo presupuestario de hasta el 30% del valor del transporte y equipamiento (como gavetas).	GAD municipales, organizaciones de la ESS, meSSE Loja, PPSA, ONGD.	
	Subsistencia y capitalizadas	Proyecto de sellos de calidad para los productos de la ESS	Difundir las formas de producción y los principios de la ESS a través de aspectos tangibles como la calidad.	Manual de SPG y Sello inclusión. Ordenanza Municipal de reconocimiento de los SPG y Sello inclusión.	GAD municipales, MAGAP Loja, organizaciones de la ESS, meSSE Loja, PPSA, ONGD.	
	Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Proyecto de mejora de capacidades para la ESS de forma articulada y sostenida	Promover espacios socioeducativos para las y los productores de la ESS e información y sensibilización a consumidores.	Radios Públicas y Municipal para estructurar y difundir mallas curriculares. Acuerdo de las organizaciones con el GADM Loja sobre aplicación de la Ley de comunicación sobre espacios de información populares.	GADM Loja, organizaciones de la ESS, meSSE Loja, PPSA, ONGD.	
	Subsistencia y capitalizadas	Proyecto de sensibilización al funcionariado público y a personas consumidoras en general	Promover la relación directa entre personas productoras y consumidoras a través de circuitos cortos.	Mapeo y Agenda de comercialización de circuitos cortos, con al menos 20 opciones para las y los consumidores.	GAD municipales, MAGAP Loja, organizaciones de la ESS, meSSE Loja, PPSA, ONGD.	
Compras públicas solidarias	Subsistencia y capitalizadas	Proyecto de mejora de capacidades para la ESS de forma articulada y sostenida	Difundir los mecanismos, formas de participación y procedimientos de contratación.	Malla curricular sobre la aplicación de los procedimientos de contratación, especialmente el de ferias inclusivas.	GAD municipales, organizaciones de la ESS, meSSE Loja, PPSA, ONGD.	

Política sobre	Tipo de organización	Proyecto	Acción	Instrumento	Responsable
Compras públicas solidarias	Subsistencia y capitalizadas	Proyecto de identificación de productos, instituciones, proyectos sociales públicos, porcentajes mínimos y crecientes de compra anual	Promover el acceso de las y los actores de la ESS al mercado público.	<p>Ordenanza Municipal sobre parámetros mínimos de compra como porcentaje del presupuesto (3% anual inicial, creciente en los siguientes 4 años y terminando en al menos un 10% anual); incorporación en pliegos de ventajas para sellos de calidad de la ESS; e incentivos tributarios, como un descuento de hasta el 5% a la patente municipal, al impuesto al predio, a las tasas de agua potable y alcantarillado o a la recolección de desechos sólidos, de ser el caso a los empresarios de la economía hegemónica que incorporen en sus compras de insumos y de servicios a los actores de la ESS.</p> <p>Aplicación del Acuerdo Ministerial del MCDS sobre compra pública de los Ministerios sectoriales de desarrollo social. Definir un procedimiento de pago de la contratación pública que priorice los pagos a las y los actores y organizaciones de la ESS.</p> <p>Incidencia política para la territorialización de la compra pública por parte de los Ministerios (se puede tomar la experiencia del Programa de Provisión de Alimentos).</p>	GAD municipales, organizaciones de la ESS, meSE Loja, PPSA, ONGD, Cámara de Producción Provincial.
Finanzas populares y solidarias	Subsistencia y capitalizadas	Proyecto de diversificación de productos y servicios financieros y fondeo de recursos y desarrollo tecnológico	Facilitar el acceso de las y los productores de la ESS que optan al mercado público al sistema de garantías contractuales.	<p>Los procesos de contratación del mercado público exigen la emisión de garantías para el anticipo y de fiel cumplimiento de contrato, por un valor del 5% y 100% respectivamente, instrumento que las COAC podrían estructurar contratando por los pagos del mismo contrato o a través de un fondeo específico de la CONAFIPS.</p>	CONAFIPS, REFE, organizaciones de la ESS y de FPS.
Autoproducción, subsistencia y capitalizadas	Proyecto de financiamiento a través de exenciones tributarias y subsidios	Promover incentivos fiscales locales para la ESS.	<p>Ordenanza Municipal de incentivos fiscales de un descuento de hasta el 7% anual del impuesto al predio, del impuesto del 1 por mil sobre los activos totales, del de la patente municipal, de los permisos de funcionamiento y de las tasas de los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos.</p>	GAD municipales, organizaciones de la ESS, meSE Loja, PPSA, ONGD.	

Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones y recomendaciones

Las medidas de promoción, fomento e incentivos para la ESS pueden ser trabajadas en un proceso de co-construcción entre las instituciones de la provincia de Loja y las organizaciones de la ESS. Estas medidas, como resultado del proceso investigativo y en consistencia con las identificadas en los marcos normativos de la ESS en el país, se enfocan hacia la contratación pública solidaria, la educación y capacitación, la difusión, la participación e incidencia a través de programas y proyectos, e incentivos de tipo tributario y ambiental. A continuación se describen medidas posibles para el caso de la provincia de Loja.

5.1. Circuitos económicos solidarios

Las medidas de promoción estarían enfocadas a:

- El consumo responsable y la visibilización de las y los actores y organizaciones de la ESS, a través de un mapeo sobre el cual se construya una Agenda de Comercialización de Circuitos Cortos, donde la interacción entre personas productoras y consumidoras (incluido el funcionariado público) se realice de forma directa y con altos niveles de frecuencia, que podrían ser semanales.
- Garantizar la calidad de los productos de la ESS mediante el reconocimiento del sistema participativo de garantía y el sello inclusión, a través de la formulación de una Ordenanza Municipal desde la que se impulse el acceso de los productos de la ESS a los mercados entregando al consumidor responsable un “símbolo” de garantía de calidad del producto.
- El acceso diferenciado a los espacios públicos a partir de la formulación de una Ordenanza Municipal que regule, fomenta e incentive el uso del espacio público para posibilitar el acercamiento de personas productoras y consumidoras en mejores condiciones físicas, de accesibilidad y calidad de los productos; y en la que se establezca la asignación de recursos en sus presupuestos anuales para promover el acceso de las y los productores de la ESS a los mercados, recursos destinados a facilitar la logística y el equipamiento básico de los productos en los distintos espacios de comercialización, especialmente en las ferias.

Las medidas de fomento estarían enfocadas a:

- Potenciar las mejores prácticas productivas para los productos de la ESS, a través de la estructuración y desarrollo radio-pedagógico; al igual que la difusión de las potencialidades nutricionales, de las formas de producción, de los principios con los que se produce, y de las relaciones de reciprocidad

entre los actores y organizaciones de la ESS, para lo cual se propondrá el uso de espacios comunicacionales comunitarios con sus respectivos programas radiales y de socio-educación.

Los incentivos se dirigirían a:

- El descuento tributario sobre el impuesto al predio, los activos totales, la patente municipal, los permisos de funcionamiento y las tasas de los servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a los actores y organizaciones de la ESS que se encuentren registrados en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria o en el mismo GAD local.

5.2. Compras públicas solidarias

Las medidas de promoción se deberían enfocar a:

- Facilitar el acceso de las y los actores de la economía social y solidaria a las compras públicas, especialmente a través del procedimiento de contratación denominado feria inclusiva, que debe ser conocido y aplicado con altos niveles de experticia por parte de las organizaciones oferentes. Esto implica que el marco normativo del sistema nacional de contratación pública, sus procedimientos y aplicación, con énfasis en el procedimiento de feria inclusiva, deben ser estructurados en contenidos de capacitación e internalizados por los actores de la ESS. En este caso no son suficientes los eventos de capacitación estructurados por el Instituto Nacional de Contratación Pública, por la generalidad de sus contenidos, sino que es necesario un diseño específico y diferenciado de eventos de esta naturaleza para la ESS.

Las medidas de fomento estarían enfocadas a:

- La definición y aplicación de un porcentaje progresivo anual del presupuesto de las instituciones del sector público de Loja destinado a la compra pública de bienes y servicios a las organizaciones de la ESS, lo cual permitirá dar cumplimiento a la resolución ministerial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social formulada para tal efecto.
- Bajo el criterio de economías de escala un alto porcentaje de la contratación pública se sigue realizando de forma concentrada en las matrices de las instituciones públicas. Modificar este modelo implicaría la aplicación de uno que privilegie la “territorialización de la compra pública”. Esta práctica cuenta con experiencias favorables e incluyentes para las organizaciones de la ESS, como las del Programa de Provisión de Alimentos.

Los incentivos se enfocarían a:

- De forma indirecta, no solo a las organizaciones de la economía social y solidaria que participan en el sistema nacional de contratación pública, sino también a aquellas que forman parte de los circuitos económicos solidarios, en cuanto se defina y aplique un descuento tributario a las patentes, al impuesto al predio, al impuesto sobre los activos totales, y a las tasas de los servicios públicos, descuento dirigido a aquellas empresas de capital que demuestren haber adquirido a partir de un cierto valor monetario bienes y servicios provenientes de la ESS –de organizaciones registradas en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria o en el registro que los GAD locales construyan para el efecto–. Si bien este incentivo no está dirigido a las organizaciones de la ESS, induciría a la complementariedad de la economía privada con esta otra economía en el ámbito más solidario, promoviendo así lo establecido en el artículo 283 de la Constitución de 2008.

5.3. Finanzas populares y solidarias

Las medidas de promoción que pueden favorecer la contribución de las finanzas populares y solidarias a los circuitos económicos solidarios y compras públicas solidarias, respectivamente, estarían enfocadas a:

- La estructuración de un portafolio de instrumentos financieros diferenciados para la ESS considerando variables como tasa, plazo, actividad económica, tipo de organización, períodos de amortización y repago, etc., los cuales serían ofertados por las cooperativas de ahorro y crédito, y potencialmente fondeados por la CONAFIPS.
- La estructuración de instrumentos financieros para la emisión de garantías que las organizaciones de la economía social y solidaria deberán entregar en su condición de contratistas del sistema nacional de contratación pública, que estarían contra-garantizados por el contrato y su forma de pago.

5.4. Compromisos de los agentes

Por lo expuesto, para que estas medidas de fomento, promoción e incentivos se apliquen en el marco de las políticas públicas para la economía social y solidaria es consecuente plantear ciertas recomendaciones a las instituciones que normativamente tienen competencia y relación con este sector, a las organizaciones y a las entidades de apoyo:

- *A las instituciones del nivel nacional*, la institucionalización de una práctica de contratación pública incluyente, expresada en la identificación de

bienes y servicios que requieran en su gestión administrativa y que puedan provenir de las organizaciones de la ESS, y aplicada a través de la utilización del procedimiento de contratación denominado feria inclusiva. Esta práctica deberá contar con la decisión política de asignar un presupuesto mínimo y gradualmente creciente para la contratación a la ESS, en concordancia con la resolución ministerial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Para ello, no solo las organizaciones de la ESS tienen que estar listas con productos de calidad y en la oportunidad requerida, sino principalmente las mismas instituciones públicas demandantes de bienes y servicios deben conocer y aplicar procedimientos de contratación más inclusivos, como las ferias inclusivas, al igual que las y los servidores públicos deben contar con un mínimo conocimiento teórico sobre economía social y solidaria, para adquirir mayores niveles de sensibilidad hacia la diversidad que implica reconocer y trabajar en el desarrollo de las y los actores de esta economía.

- *A las instituciones del nivel descentralizado (GAD provinciales, municipales y parroquiales)*, cumplir con las competencias asignadas por el COOTAD para la economía social y solidaria en los ámbitos de la planificación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para la producción, comercialización, uso del espacio público, infraestructura...

Esto supone no solo la voluntad política de asumir acciones de política pública para la ESS, sino operativamente dar señales efectivas de coherencia entre el discurso y el hecho, a través de la creación y/o fortalecimiento de unidades administrativas especializadas en la formulación, implementación y evaluación de proyectos para la ESS. Estas unidades deberán contar con personal formado académica y empíricamente en las prácticas de ESS, que reconozca y distinga los principios de esta economía frente a los principios del capital expresados en las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

- *A las organizaciones de la economía social y solidaria*, la voluntad de no articularse a políticas públicas potencialmente contradictorias con los principios socioeconómicos, culturales y políticos que las organizaciones defienden. Es decir, si el mercado público promoviera el fraccionamiento en los principios de la ESS, las organizaciones deberían pronunciarse públicamente sobre tal efecto y realizar acciones de incidencia política.

Las acciones de incidencia política deben ser estructuradas con mayores niveles de asertividad y estrategia para que produzcan el efecto deseado en la voluntad política de las autoridades de las instituciones públicas, y en consecuencia cambios o profundizaciones en las líneas de acción de política pública para la ESS. En esa línea se encamina la propuesta de la creación del

Foro Loja de la Economía Social y Solidaria, cuyo liderazgo natural está en redes como el meSSE.

- *A las entidades de apoyo*, la coordinación entre ellas y, en consecuencia, la optimización y promoción de mayores impactos tanto en el uso de los recursos presupuestarios como en los resultados y metas de los distintos proyectos que administran. Además, deberán estar alineadas a las políticas públicas, desde las resoluciones que hayan emitido las instituciones públicas a partir de la incidencia política liderada por el meSSE.

En suma, la construcción del sistema económico social y solidario en Ecuador involucra políticas nacionales, pero no puede materializarse de hecho si no se aplica de manera concreta en los niveles territoriales. Cada uno de los agentes concernidos cuenta con roles específicos y diferenciados que se influyen mutuamente, de tal forma que los avances y retrocesos de cada actor afectan al conjunto del sistema. A día de hoy, tal y como muestran las propuestas de este texto, se cuenta tanto con un marco legal, como con experiencias previas que permiten identificar demandas y acciones posibles. Por tanto, ya no podemos escudarnos en el temor a no saber qué hacer, más bien al contrario: podemos apoyarnos en las capacidades institucionales y organizativas con las que contamos para diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos que fortalezcan de manera planificada y deliberada la economía social y solidaria, cumpliendo de este modo con la voluntad del pueblo ecuatoriano expresada en la Constitución del 2008.

Notas

¹ El modelo neoliberal de desarrollo, la fase más desarrollada y despiadada de acumulación del sistema capitalista (Larrea, 2010) se institucionaliza con la resolución del Consenso de Washington a través de sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión, que provocaron una profunda crisis socioeconómica y una gran debilidad del sistema político e institucional de los países latinoamericanos, de la cual el Ecuador no se escapó.

Las políticas del Consenso de Washington estaban enfocadas a: mantener una disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; priorizar el gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); promover reformas tributarias, mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalizar las actividades y servicios financieros para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; establecer tipos de cambio único y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalizar el comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre 10% y 20%; promover y facilitar la inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatizar las empresas estatales; desreglamentar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia; y garantizar los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal.

² Articulación de la producción, intercambio, comercialización, distribución y consumo sobre la base de principios utilitaristas de maximización de beneficios, privilegiando las relaciones económicas entre los actores e inclusive fomentando relaciones asimétricas de dependencia entre los grandes actores económicos y los pequeños.

³ En relaciones socioeconómicas de No Mercado.

⁴ Se refiere a la solidaridad como una fuerza económica, un factor de alta eficiencia y productividad que se integra como el trabajo, el capital, la tecnología... en los modelos socioeconómicos. Se asocia a palabras que comienzan por “c” como compañerismo, comunidad, cooperación, colaboración, comunión, coordinación (Razeto, 1997).

⁵ CRE: Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

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

⁶ COOTAD: Art. 31.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado regional: [...]

b) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales [...].

Art. 32.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional.- [...]

a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional [...]

g) Fomentar las actividades productivas regionales;

h) Fomentar la seguridad alimentaria regional [...].

Art. 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales [...]

- e) [...] construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario [...]
- f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados [...].

Art. 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- [...]

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial [...]
- f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias [...].

Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales [...]
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria [...].

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- [...]

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal [...] con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural [...]
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo [...].

Art. 64.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales [...]
- d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo [...]
- g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros [...].

Art. 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- [...]

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial [...]
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia [...]
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente [...].

⁷ El Artículo 115 del COOTAD establece que las competencias concurrentes: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”.

⁸ En el documento denominado “Marco Teórico y Tipología de la Economía Popular y Solidaria”, el Instituto de Economía Popular y Solidaria indica que las políticas públicas para la economía social deben identificarse por las siguientes condiciones: participativo, co-construcción y especializado: “las líneas de acción se definen e implementan en base a procesos participativos, de co-construcción y con una característica de especialización y diferenciación, dada la diversidad de sujetos y colectivos de la economía popular y solidaria”.

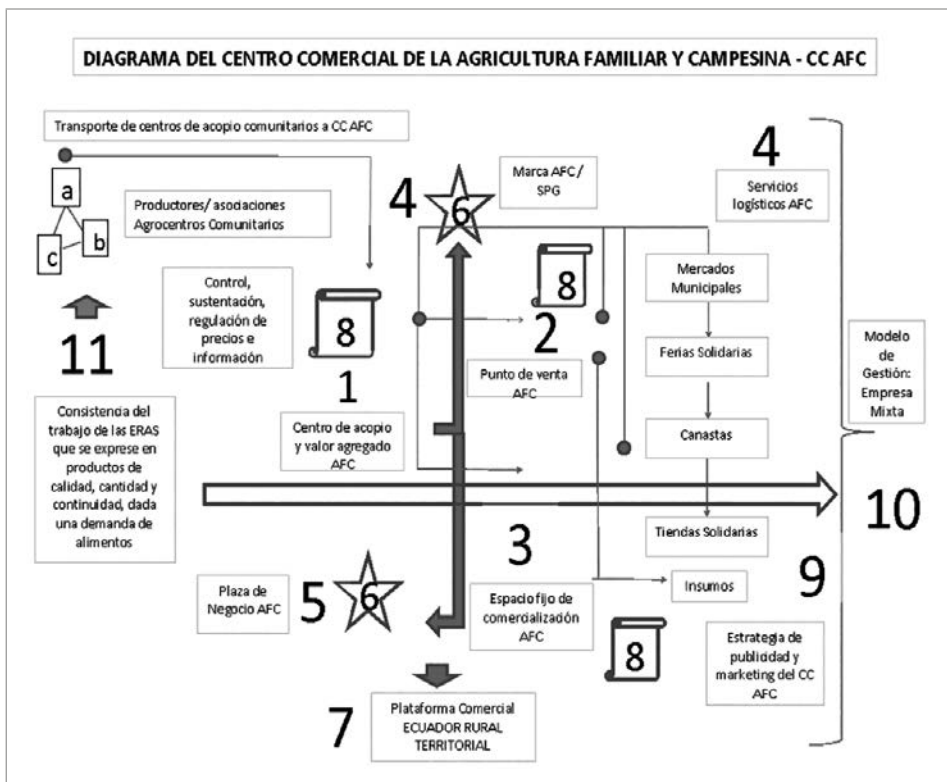
⁹ Para detalles de los proyectos mencionados consultar la Agenda Productiva Provincial de Loja.

- ¹⁰ Benjamín Macas, dirigente de la Red Agroecológica de Loja, advierte la relación entre el fortalecimiento de las cadenas productivas de la caña de azúcar y los biocombustibles; entre el fortalecimiento del maíz y un negocio inclusivo; y entre el fortalecimiento del café y la agroexportación. Es decir, se estaría dejando fuera o en el mejor de los casos interviniendo marginalmente sobre la soberanía alimentaria desde las y los productores de la agricultura familiar y campesina.
- ¹¹ La construcción de la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria es el resultado de algunos espacios de debate a partir de 2009 en temas como agroecología, mercados locales, consumo responsable, economía solidaria, acceso a recursos (suelo, agua), educación e investigación, principalmente.
- ¹² La Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria entiende por soberanía alimentaria la “prioridad que se da a la economías y a los mercados locales y nacionales, a las agriculturas familiares, a la pesca artesanal y el pastoreo tradicional y a su sostenibilidad medio ambiental, social y económica. Promueve el comercio transparente que garantiza ingresos dignos para los productores y derechos de los consumidores para controlar su alimentación y nutrición. En fin, promueve los derechos de acceso y gestión de las tierras y el agua, de los territorios, de la biodiversidad, de los pequeños productores y supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres, mujeres, pueblos, grupos étnicos, clases sociales y generaciones” (Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria – Loja, 2012).
- ¹³ Café tostado y molido, producto de faenamamiento y pollos, mermeladas y conservas, leche, yogurt, queso, quesillo, pan y pastelería, turrones y confites, fideo, condimentos y aliños, horchata, bocadillos, aguardiente, panela, plantas medicinales, miel de abeja, col, lechuga, brócoli, zanahoria, remolacha, papa chaucha, culantro, maíz suave, arveja, fréjol, perejil, hierbas aromáticas, frutales, pepino, yuca, caña, tomate riñón, pimiento, babaco, peras y manzanas.
- ¹⁴ Productos: papa, col, lechuga, cebolla, choclo, acelga, huevos, quesillo, cebollín, tomate riñón, limón, brócoli, babaco, espinaca, yuca, guineo, zanahoria, horchata, remolacha, tomate, frutilla.
- ¹⁵ Productos: granos cosidos, alimentos preparados, hierbas medicinales, verduras, frutas, alimentos procesados, alimentos no perecibles, plátanos, lácteos, plásticos, ropa, mariscos, carnes.
- ¹⁶ La Tebaida, San Sebastián, Gran Colombia (sector 1 al 7), Nueva Granada, Mercado del Pequeño Productor y Centro Comercial.
- ¹⁷ Malacatos, Vilcabamba, Yangana, San Lucas, Chuquiribamba, Chantaco, El Cisne, Gualiel.
- ¹⁸ Calvas, Catamayo, Celica, Chaguarpamba, Espíndola, Gonzanamá, Macará, Olmedo, Paltas, Pindal, Puyango, Quilanga, Saraguro, Sozoranga, Zapotillo.
- ¹⁹ Productos: arroz, arveja, babaco, cacao, café, cebada, cebolla, fréjol, haba, hortalizas, maíz duro, maní, papa, pepinillo, pimiento, plantas aromáticas, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, zanahoria.
- ²⁰ Según el PDOT de Loja, el 85% de los productores venden su producción a los intermediarios, el 14% directamente al consumidor y el 1% al procesador industrial, lo cual muestra una larga cadena de comercialización que impide que los productores tengan precios justos en su producción: “Los productos agropecuarios que se originan en los cantones se someten al precio que los intermediarios desean pagar al productor, comercio que se da en condiciones de desigualdad para el productor y para el consumidor intermedio. El pequeño comercio abarca algunos actores como los acopiadores en la cabecera cantonal que adquieren los productos en los días de feria, así como también los dueños de vehículos que acuden a las fincas para recoger el producto en las condiciones de precio más beneficiosas para el comprador. Las cantidades más pequeñas se comercializan en las ferias cantonales” (PDOT, 2011).
- ²¹ Se interpreta como el apoyo desde la institucionalidad pública y privada con elementos básicos para la comercialización en un espacio público abierto a través de la dotación de carpas, que si bien mejora las condiciones de la relación productor-consumidor desde las políticas públicas y el

control del mercado por actores de similares principios de solidaridad, no termina generando un impacto real frente al desmantelamiento de la agricultura campesina por parte de un mercado utilitarista y, en consecuencia, se convierte en un práctica limitada para la construcción de un mercado con enfoque social y solidario.

- ²² Turismo, alimentos frescos y procesados, energías renovables, productos farmacéuticos y químicos, biotecnología, servicios ambientales, metalmecánica, tecnología (hardware y software), plásticos y caucho sintético, confecciones y calzado, vehículos automotores carrocerías y partes, construcción, y cadena agroforestal y sus productos elaborados.
- ²³ A diferencia del caso de los encadenamientos productivos de la economía del capital de la provincia de Loja, como el del café y el del maíz duro.
- ²⁴ La práctica comercial de este circuito económico solidario está relacionada con los denominados circuitos cortos, donde se pretende anular la cadena de intermediación y contactar directamente a personas productoras y consumidoras.
- ²⁵ Sistema Participativo de Garantía (SPG): Herramienta que las organizaciones agroecológicas han desarrollado para garantizar el origen y la calidad de los productos, y como alternativa a la certificación de productos orgánicos realizada por empresas certificadoras (a menudo con muy alto coste para las personas productoras). Al concebirse como instrumento de política pública de la economía social y solidaria promueve la generación de redes a partir los principios de integridad, diversidad, participación, confianza, horizontalidad y transparencia; es decir, articula nuevas relaciones de poder (gobernanza) y de hacer política en los ámbitos de la producción y el intercambio. En ese sentido, favorece procesos organizativos de las personas productoras, abre posibilidades para establecer relaciones con sectores organizados de la ciudad y con las instituciones públicas; y fomenta relaciones de confianza entre productores y consumidores, que les aproximan hacia objetivos comunes para favorecer precios “justos” y determinadas prácticas y políticas.
- ²⁶ El MAGAP a través de la Coordinación General de Redes de Comercialización Alternativa en 2012 diseñó una propuesta para la creación de los denominados “Centros Comerciales de la Agricultura Familiar y Campesina” (CC AFC) cuyo diagrama y componentes se muestran a continuación:
1. Centro de acopio y valor agregado: espacio de almacenamiento de frutas, verduras, hortalizas y cereales, a los cuales se les genera un valor agregado consistente en clasificado, lavado, picado y empacado. Incluye cadena de frío.
 2. Punto de venta AFC (mayorista): espacio de venta para mercados institucionales (hoteles, restaurantes, hospitales, asociaciones de consumidores y comercializadores mayoristas e intermediarios).
 3. Espacio permanente de comercialización AFC: Grandes espacios (para 500 o más productores) para las ferias campesinas de personas productoras y consumidoras (semanales o con otra frecuencia dependiendo de los usuarios y la demanda). Al inicio pueden ser con infraestructura móvil (carpas) y posteriormente con fija.
 4. Servicios logísticos rurales: logística de transporte para movilizar la producción desde el productor o asociación a través del centro de acopio comunitario hacia el centro de acopio AFC, y desde el centro de acopio AFC (con o sin valor agregado) a otros canales de distribución como ferias solidarias, canastas solidarias, tiendas, etc. Los desperdicios generan un mercado de insumos (para abono orgánico).
 5. Plaza de negocio AFC: espacio para los encuentros comerciales del desarrollo rural, las ferias inclusivas del mercado público, reuniones de las organizaciones, espacio administrativo y sala para capacitación.
 6. Como instrumentos de comercialización se desarrollan las marcas de origen y calidad (marca AFC) y los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) agroecológicos.
 7. El seguimiento del modelo y de los actores (proveedores, productores, consumidores finales) requiere el diseño de una plataforma virtual de comercio para el desarrollo rural.

8. El Centro de acopio AFC promueve la escala y en consecuencia la regulación de precios en beneficio de la persona productora, aumentando su margen de contribución. Los precios se publican en pantalla tanto para el punto 2 como para el punto 3. Con este cambio en las relaciones comerciales entre productores e intermediarios, la acumulación se queda en las personas productoras y no se traslada a la intermediación. El beneficiario final es el consumidor. A nivel de políticas públicas se enfoca en la soberanía alimentaria y en el control inflacionario de los alimentos.
9. En este modelo, acercar la oferta y la demanda requiere una estrategia de publicidad y marketing del CC AFC, como lo haría cualquier empresa manufacturera, de servicios y comercial.
10. El modelo requiere una alianza público-privada de economía mixta entre el Gobierno Central, los GAD y las asociaciones de productores/as. Habría que estudiar técnica, estratégica y legalmente el modelo.



²⁷ Angel Collahuazo, de la Red de Comercialización de Loja:

- Existen plantas de procesamiento que están sin funcionar.
- La mayor limitación es la comercialización que ocasiona que exista una transferencia de riqueza del productor al intermediario.
- La expectativa no es solamente participar en ferias sino contar con un espacio propio (tienda) para la comercialización.
- Las organizaciones de la Red de Comercialización de Loja (productores/as de hortalizas, verduras, frutas, granos tiernos, maní –pasta– y harinas) requieren fortalecerse en la parte organizativa.

- Hay limitaciones de acceso al crédito por lo que la alternativa es contar con nuestra propia caja de ahorro.

- Existe una fuerte desvinculación institucional (MIES, DEPROSUR, RIDRENSUR, MAGAP).

Santiago Gonzaga, de la Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica - UCPACE:

- Se requiere un acompañamiento para la comercialización y la creación de una planta comunitaria, ya que los grandes industriales ponen el precio.

- Se requiere una mayor promoción para que los consumidores asuman el producto y también para el productor.

- Existen vínculos entre las organizaciones, pero requieren ser fortalecidos.

Miguel Ochoa, de la Asociación de Productores Agro-artesanales de Puyango - APAAP:

- Requerimos mejorar nuestra infraestructura, en especial el almacenamiento, y tener más mercados donde vender. El consumidor desconoce nuestro producto (panela) como sustituto del azúcar.

- Al ser una asociación agro-artesanal sí estamos en condición de incorporar más tecnología para mejorar la productividad.

- Nuestro capital de trabajo es insuficiente, el crédito es necesario y por eso estamos pensando en nuestra propia caja de ahorros.

Patricio Guamán, de la Red Agroecológica de Loja - RAL:

- Se puede elevar la productividad con las mismas técnicas agroecológicas; lo que no se puede hacer es desbaratar la producción por tener un mayor ingreso.

- Los consumidores sí pueden organizarse y para facilitar ese proceso está el mercado de productos agroecológicos con su infraestructura propia. Los espacios públicos no son muy amigables.

- Es importante tener un mayor contacto con el funcionario público para que entienda cómo funciona el mercado y las organizaciones, que comprenda la realidad social y productiva de los campesinos, que es diferente a una empresa, y que debe haber acuerdos sociales para promover un compromiso colectivo.

Yajaira Vega, de la Red de Mujeres de Calvas:

- Queremos mejorar la calidad y presentación de nuestros productos.

- No tenemos un mercado seguro, ni tampoco podemos acceder a un crédito formal.

Aníbal Calderón de la Unión de Organizaciones Agropecuarias del Sur occidente:

- Queremos un capital humano capacitado para promover la dinámica organizativa y mejorar la calidad de nuestros productos.

Miguel Castillo de la Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur:

- No hay una política real de apoyo al pequeño productor que le preste dinero a los cafetaleros.

²⁸ El Código de la Producción establece beneficios para el sector de la economía popular y solidaria como acceso a los factores de la producción, desarrollo de la producción y productividad, innovación, emprendimiento y asociatividad, política comercial, seguridad alimentaria, incentivos fiscales y acceso a la inversión.

²⁹ El circuito económico solidario comprende un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios y sus materias primas, con principios de solidaridad y cooperación, en un territorio en particular o expandido, en el que participan las unidades económicas populares y sus formas de organización extendidas.

³⁰ Debemos realizar una aclaración terminológica: el marco legal ecuatoriano se refiere con frecuencia a la “economía popular y solidaria”, mientras que los movimientos sociales se autoidentifican como “economía social y solidaria”. La economía popular, la economía social y la economía

solidaria son conceptos distintos, cada uno con su definición. En este documento, al referirnos a las políticas de fomento, promoción e incentivos que queremos proponer, entendemos que deben dirigirse al sector de la *economía social y solidaria*. En cambio, esas políticas están dentro de un marco legal que se refiere a la *economía popular y solidaria*, razón por la que nos vemos obligados a utilizar este término cuando nos remitimos a documentos y propuestas gubernamentales y sus modos de clasificación.

- ³¹ En la convocatoria e implementación de este Foro Territorial, organizaciones de cooperación nacional e internacional podrían jugar un rol facilitador muy relevante, como consecuencia de la pérdida de confianza de los actores de la ESS en las instituciones públicas relacionadas como el MIES-IEPS. Lo mencionado se sustenta en lo expresado por los actores en las entrevistas realizadas en este proceso de investigación, que indican que desde la creación de la Ley y el Reglamento de la Economía Popular y Solidaria no han recibido ningún tipo de beneficio sobre fomento, promoción e incentivos, en clara alusión al MIES-IEPS, que es la institucionalidad responsable de esta competencia.
- ³² Slogan de la propuesta política del Movimiento Alianza País, con el que posicionó sus propuestas para el proceso electoral de 2006.
- ³³ Mercado público: Lugar donde las demandas de bienes y servicios de las instituciones públicas del Estado se conectan con la oferta de los actores socioeconómicos de los sectores público, privado, mixto y de la economía popular y solidaria, en condiciones de eficiencia en calidad y precio, dados unos principios de solidaridad, equidad e inclusión, y unas funcionalidades que promuevan las capacidades de los actores.
- ³⁴ Se entiende por productoras y productores de la agricultura familiar y campesina a aquellos que realizan actividades agrícolas utilizando la fuerza laboral no remunerada formalmente, es decir, la mano de obra del mismo núcleo familiar; y que estas actividades se realizan en el campo, no en los centros urbanos.
- ³⁵ Convencionalismo adoptado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), sin que se encuentre expresado en regulación alguna.
- ³⁶ Existen iniciativas desarrolladas por los mismos productores y productoras donde la comercialización se realiza de forma directa entre personas productoras y consumidoras, a través de mecanismos como las canastas familiares y las ferias de productores/as. Estas iniciativas son de menor escala, por lo que no terminan incidiendo en la promoción de nuevas formas de comercialización sin o con menores niveles de intermediación y apropiación de riqueza.
- ³⁷ Como un ejemplo de esta transferencia se puede mencionar lo siguiente: precio de 1 lechuga en finca: US\$ 0,1; precio de 1 lechuga en mercado (1 intermediario): US\$ 0,35.
- ³⁸ El Índice Herfindahl y Hirschman (IHH) es una medida comúnmente aceptada para estimar concentraciones del mercado. Se calcula ajustando la cuota de mercado de cada empresa que compete. Este índice es propuesto como una medida de estructura de mercado, ya que toma en cuenta tanto el número de competidores en el mercado como su participación relativa en el mismo. Este índice se calcula como la suma de los cuadros de los tamaños relativos de la industria considerada. Es decir, se basa en el número total y en la distribución de los tamaños de las empresas de una industria.
- ³⁹ Ahorro presupuestario: diferencia entre el monto presupuestado y el monto contratado.
- ⁴⁰ No se han desarrollado estudios suficientes como para evidenciar la veracidad del ahorro presupuestario. Al parecer este indicador podría esconder sobrepuestos en los presupuestos iniciales de contratación. Si esto fuera correcto, el énfasis en la eficiencia se convertiría en una falacia, y sumado a la limitada capacidad técnica y voluntad política del mercado público de promover la distribución de la riqueza (según las cifras indicadas en el presente documento) mostrarían que esta institución responde a criterios liberales incompatibles con el proceso de cambio paradigmático del discurso de la revolución ciudadana.

- ⁴¹ El Programa Hilando el Desarrollo inicia operaciones en el año 2008 y tiene como objeto la compra y distribución de uniformes escolares a cerca de 700 mil niños y niñas de escuelas públicas.
- ⁴² La *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013* establece como sectores y subsectores de intervención:
- Agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura: pesca fresca, lácteos, cárnicos, cultivo de cereales y procesamiento de harinas, cultivo de hortalizas y legumbres, y cultivo de frutas.
 - Turismo: rutas de prestadores de servicios eco-turísticos y comunitarios y campamentos alternativos de recreación y descanso.
 - Manufactura: confección, artesanías y estructuras metálicas, abonos y empaques.
 - Construcción: profesionalización de los actores de la EPS.
 - Servicios: gestión de alimentos, limpieza y mantenimiento, manejo de basura, manipulación de productos y gestión operativa.
 - Intermediación financiera: financiamiento para actividades productivas.
- ⁴³ CRE: Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.
- ⁴⁴ Es responsabilidad del Estado según la CRE: Art. 281, num. 14.- Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.
- ⁴⁵ El procedimiento de feria inclusiva fue desarrollado y aplicado por el Programa de Provisión de Alimentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social en el año 2009.
- ⁴⁶ RGLOSNC: Art. 67.- Ferias inclusivas.- Las ferias inclusivas previstas en el artículo 6 numeral 13 de la Ley son procedimientos que desarrollarán las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios.
- Las invitaciones para las ferias inclusivas a más de publicarse en el portal www.compraspublicas.gov.ec se publicarán por un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realizará la feria.
- Las ferias inclusivas observarán el procedimiento de contratación que para el efecto dicte el INCOP.
- ⁴⁷ Lo paradójico de la expedición de esta Resolución es que ocurre casi 3 años después de la expedición del Reglamento a la Ley del SNCP del 2008; es decir, el procedimiento de contratación pública con mayor nivel de inclusión económica, al parecer no fue urgente regularlo para el Gobierno de la Revolución Ciudadana.
- ⁴⁸ Guy Peters (2009) en *El Nuevo Institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, define el neoinstitucionalismo histórico como la “dependencia del rumbo”, es decir, que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante; y el sociológico como el modo en que las instituciones suponen un conjunto de roles que los individuos ocupan más o menos adecuadamente en cuanto a los valores y símbolos que en estas se presentan.
- ⁴⁹ El Programa de Reforma Democrática e Institucional tiene como objetivo establecer una lógica en las competencias de las instituciones públicas de tal forma que el Estado recupere las funciones de planificación y rectoría de las políticas públicas. Sin embargo, el trabajo en cultura organizacional y gestión del cambio ha sido limitado, y se ha enfocado más en la dotación de tecnología e infraestructura; es decir, en la resolución de problemas desde el ámbito técnico antes que desde lo adaptativo o conductual.
- ⁵⁰ Levantamiento de información primaria, realizado como parte del proceso investigativo.
- ⁵¹ La Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 6 (num. 17, 18 y 19) establece que las compras públicas consideran el criterio de mejor costo (precio), lo cual desde la concepción

ortodoxa de la economía implica menor precio, precio óptimo, precio de eficiencia, que se obtiene a partir de la combinación de recursos que maximiza el beneficio empresarial y que en términos de producto se expresa en producción de grandes volúmenes (economías de escala). Claramente se muestra una contradicción entre los instrumentos de gestión del Estado y la construcción de una economía social y solidaria en la que los precios deberían ser el resultado óptimo para el uso armónico de los recursos de la naturaleza y el desarrollo de la vida: “En la economía del capital la eficiencia se mide por el uso óptimo de los recursos frente a la maximización de la producción; mientras en la economía social, que se soporta en la economía del trabajo, la eficiencia se mide en una actividad socioeconómica que respeta la naturaleza y el pleno desarrollo humano o buen vivir” (Harnecker, 2011).

- ⁵² En el caso del Programa de Provisión de Alimentos (PPA), el Informe de Gestión 2010 indica que los productores de la EPS tuvieron un menor nivel de multas por incumplimiento de las especificaciones técnicas de los productos que los grandes productores de la economía del capital.
- ⁵³ El Art. 106 del Reglamento a la estructura e institucionalidad del Desarrollo Productivo, de la Inversión y de los Mecanismos e Instrumentos de Fomento Productivo (Decreto Ejecutivo n.º 757 publicado en el Suplemento del Registro Oficial n.º 450 del 17 de mayo de 2011) del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones establece que *micro empresa*: de 1 a 9 trabajadores y hasta US\$ 100.000 en ventas; *pequeña empresa*: de 10 a 49 trabajadores y de US\$ 100.001 a US\$ 1'000.000 en ventas; *mediana empresa*: de 50 a 199 trabajadores y de US\$ 1'000.001 a US\$ 5'000.000 en ventas.
- ⁵⁴ Como fue el caso de las y los productores de fréjol de las provincias de Carchi e Imbabura cuando el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación suspendió su intervención de almuerzo escolar por decisión Presidencial.
- ⁵⁵ El mercado público como un espacio de comercio es parte integrante de un circuito económico solidario, por tanto, las demandas y líneas de acción de política pública ya expuestas en el apartado “1.4. Propuestas de políticas públicas para los circuitos económicos solidarios” de esta investigación se extienden a la problemática del acceso a las compras públicas por parte de la economía social y solidaria.
- ⁵⁶ CRE: Art. 283.
- ⁵⁷ CRE: Art. 309.
- ⁵⁸ El antecedente institucional es el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM) creado mediante Decreto Ejecutivo n.º 303, publicado en el Registro Oficial n.º 85 de 16 de mayo de 2007. Mediante Decreto Ejecutivo n.º 1669, publicado en el Registro Oficial n.º 578 de 27 de abril de 2009 pasa a denominarse Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES).
- ⁵⁹ LOEPS: Art. 159.
- ⁶⁰ LOEPS: Art. 83.
- ⁶¹ En general, la gestión de fondeo de segundo piso de la CONAFIPS frente al volumen total de crédito del sector cooperativo nacional es marginal. A pesar de ello, sería importante identificar el nivel de impacto que los US\$ 365 millones han tenido no solo en las finanzas populares y solidarias sino en la calidad de vida de los actores productivos.
- ⁶² El crédito acompañado por asistencia técnica y capacitación debe permitir aumentar significativamente la producción y la productividad, y diversificar las posibilidades productivas en aspectos agrícolas, pecuarios, artesanales, forestales, piscícolas, agroindustriales, etc. Debe permitir también el funcionamiento de aquellos servicios que agregan valor a la producción, mejoran los ingresos de las y los productores y generan nuevos puestos de trabajo como el almacenamiento, la transformación, la comercialización, el transporte, etc. (Tonello, 2010).
- ⁶³ El Art. 132, numeral 6 de la LOEPS establece que las organizaciones de la economía popular y solidaria podrán utilizar medios de pago complementarios, sea a través de medios físicos

o electrónicos, para facilitar el intercambio y la prestación de bienes y servicios dentro de las prescripciones establecidas en la misma Ley, su Reglamento y las regulaciones a ser emitidas.

Demeulenaere identifica algunas características de las monedas sociales (comunitarias): son sólidas, solo circulan dentro de un área determinada, no desafían a la moneda nacional, tienen una historia, operan legalmente en muchos países y protegen la economía nacional que usa el mecanismo del mercado. A estas características vale la pena agregar que promueven la producción, productividad y el crecimiento socioeconómico local. El trabajo y su valor expresados en bienes y servicios se quedan en el mismo territorio.

El Inti o Curi, moneda social utilizada en Cotacachi (provincia de Imbabura), según sus actores, puede romper el monopolio de los bancos, y no se trata simplemente de un intercambio de producto, es sobre todo un intercambio de sueños, de valores culturales que pueden tejer una red social donde el ser humano es lo más importante (Marcillo y Salcedo, 2010).

⁶⁴ Según Benjamín Macas, de la RAL, el sentido está en mostrar cómo las finanzas populares y solidarias actúan para limitar el modelo desarrollista; al parecer no lo están haciendo.

⁶⁵ El Art. 92 del Reglamento General de la LOEPS establece que “La constitución y organización de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, se regirá por lo dispuesto para las organizaciones comunitarias”, para lo cual Art. 5 del mismo Reglamento indica que “para la obtención de la personalidad jurídica presentarán ante la Superintendencia una solicitud, junto con el acta constitutiva, suscrita al menos por diez miembros fundadores y copia de la cédula de identidad del representante provisional y el certificado de depósito del aporte del fondo social inicial por el monto fijado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social”. Además, el Art. 92 indica que “El funcionamiento y actividades de estas organizaciones serán determinados por la Junta de Regulación”.

El Art. 152 del RGLOEPS establece que la Junta de Regulación dictará las regulaciones sobre la instrumentación de las políticas; los procedimientos para la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades del sector financiero popular y solidario; las normas de solvencia y prudencia financiera, entre las más relevantes.

El Art. 154 del RGLOEPS establece que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene como atribuciones conocer y aprobar las reformas a los estatutos de las organizaciones y revisar los informes de auditorías para su aceptación o formulación de observaciones, entre las más relevantes.

⁶⁶ En 2011 el SECAP promovió el levantamiento de necesidades de capacitación para los sectores productivos, incluida la economía popular y solidaria.

⁶⁷ Ver en ROTH DEUBEL, André-Noël (2010) los textos referentes a los enfoques de políticas públicas de Sabatier, Fischer y Jenkins-Smith.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto (2010): “El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi”, *Policy Paper 9*, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS, Quito.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi.
- ___ (2008): “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, Registro Oficial Suplemento n.º 395 de 04/08/2008.
- ASAMBLEA NACIONAL (2010): “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, Registro Oficial Suplemento n.º 303 de 19/10/2010.
- ___ (2010): “Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”, Registro Oficial Suplemento n.º 351 de 29/12/2010.
- ___ (2011): “Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario”, Registro Oficial n.º 444 de 10/05/2011.
- ___ (2013): “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, Registro Oficial Segundo Suplemento n.º 100 de 14/10/2013.
- CARRIÓN, Diego y Stalin Herrera (2012): *Ecuador Rural del Siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Quito.
- CHIRIBOGA, Manuel (2004): *Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador, implicaciones para la pequeña economía campesina y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria*, VECO Ecuador, Quito.
- Consejo Sectorial de la Producción (2010): *Agenda para la Transformación Productiva*, Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Quito.
- Coordinación de Gobernabilidad, Planificación y Desarrollo Territorial (2011): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Loja*, Gobierno Provincial de Loja, Loja.
- CORAGGIO, José Luis (2009): “Economía del trabajo”, en CATTANI, Antonio David, José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville (orgs.): *Diccionario de la Otra Economía*, Colección Lecturas sobre Economía Social, UNGS/Altamira/CLACSO, Buenos Aires.

___ (2011): *Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital*, Abya-Yala, Quito.

HARNECKER, Marta (2010): “El nuevo modelo económico del socialismo del siglo XXI. Algunos elementos para la discusión”, en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES: *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES, Quito.

Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP (2010): “Informe de Gestión”, INCOP, Quito.

___ (2011): “Informe de Gestión”, INCOP, Quito.

JIMÉNEZ, Jhonny (2014): “Movimiento de economía social y solidaria del Ecuador. Circuitos económicos solidarios interculturales” (consultado el 6 de agosto de 2014), disponible en: <http://www.economiasolidaria.org/files/CIRCUITOS_ECONOMICOS_SOLIDARIOS_INTERCULTURALES.pdf>.

LARREA, Ana María (2010): “La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico”, en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES: *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES, Quito.

MARCILLO, César y SALCEDO, Alejandro (2010): *Economía solidaria. Teoría y realidades de éxitos comunitarios. Historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha*, FIDE-FHD, Quito.

MAX-NEEF, Manfred (1986): *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Ed. Nordan, Estocolmo, Buenos Aires, Montevideo.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP (2012): *Circuitos alternativos de comercialización. Estrategias de la agricultura familiar y campesina. Inventario, Impacto, Propuesta*, MAGAP, Quito.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social – MCDS (2010): *Agenda Social 2009-2011*, MCDS, Quito.

___ (2010): “Diseño y ejecución de políticas públicas para la economía popular y solidaria”, Quito.

___ (2010): *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE*, Quito.

Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad – MCPEC (2011): *Agendas para la Transformación Productiva Territorial: Provincia de Loja*, Loja.

Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES (2011): *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*, MIES, Quito.

- Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria – PNFPEES (2012): *Ecuador: economía y finanzas populares y solidarias para el Buen Vivir*, PNFPEES/SENAMI/PNUD Ecuador, Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, PNUD, Costa Rica.
- Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria, PPSA-LOJA (2012): “Agenda de Soberanía Alimentaria”, PPSA-LOJA, Loja (consultado el 3 de marzo de 2013), disponible en: <<http://www.educacionsinfronteras.org/files/768196>>.
- Programa de Provisión de Alimentos – PPA (2010): “Informe de Gestión”, MIES, Quito.
- PRESIDENCIA CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA (2009): “Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, Decreto n.º 1700, Registro Oficial Suplemento n.º 588 de 12/05/2009.
- ___ (2012): “Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario”, Decreto Ejecutivo n.º 1061, Registro Oficial Suplemento n.º 648 de 27/02/2012.
- RAZETO, Luis (1997): *Los caminos de la economía de solidaridad*, Ediciones Lumen-Humanitas, Buenos Aires-Madrid.
- Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria – REAS (2009): “Mercado Social” (consultado el 15 de abril de 2013), disponible en: <http://www.economiasolidaria.org/mercado_social>.
- ROTH DEUBEL, André-Noël (ed.) (2010): *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- SIPAE (2010): “Producción Campesina y acceso a mercados”, documento de trabajo, Quito.
- STIGLITZ, Joseph (2000): *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- TONELLO, José (2010): *Finanzas con rostro humano*, Imprefepp, Quito.
- UNGS (2007): “Finanzas para la economía social”, *Cartillas de Economía Social* n.º 1, MAES ICO / UNGS, Buenos Aires.
- VALENCIA, Diego (2010): “El mercado público solidario”, documento de trabajo, Quito.
- ___ (2012): “Marco Teórico y Tipología de la Economía Popular y Solidaria”, Fundación Intercooperation América Latina, Quito.

Agradecimientos

Las reflexiones y propuestas de este libro no habrían sido posibles sin una intensa colaboración con las y los sujetos de la economía social y solidaria de la provincia de Loja, así como otras personas que nos han alimentado y sostenido en este trabajo con su participación en entrevistas, grupos focales, y seminarios de devolución y contraste. Organizaciones de ESS, campesinas y de mujeres, representantes y personal técnico de instituciones públicas, asesores gubernamentales, miembros de la academia... Todos ellos y ellas se han comprometido con un proceso en construcción y no exento de incertidumbres.

Queremos dar las gracias por estas aportaciones a Angel Collahuazo, Aníbal Calderón, Benjamín Macas, Betty Sánchez, Carmen Cumbicus, Charles Ludeña, Cecilia Torres, Danilo Cueva, Eddy Arrobo, Edison Echeverría, Emilio Aguilar, Eulalia Oviedo, Geovanny Cardoso, Geovanny Patiño, Gumersindo Vicente, Jaime Ordóñez, Jorge Cuenca, José Caraguay, Juana Maza, Luis Torres, Marco Ordóñez, Magdalena León, Miguel Castillo, Miguel Ochoa, Nancy Huaca, Patricio Guamán, Romel Ramón, Rosa Macas, Rosa Eliza Valarezo, Santiago Gonzaga, Sergio Coronel, Teresa Criollo, William Ochoa, Wilson González, Ximena Aguirre, Yadira Sarango, Yajaira Vega, Yaneth Romero...

Debemos una mención especial a las y los integrantes de las organizaciones de Loja, que compartieron su recorrido histórico y mantienen vivas las prácticas solidarias en la provincia: la Asociación de Apicultores San Pedro de Vilcabamba, la Asociación de Productores Agroartesanales de Puyango (APAAP), la Caja de Ahorro y Crédito Las Huertas, el Centro de Producción Asociativa Macará (CEPAM), la Cooperativa de Ahorro y Crédito Quilanga, el Comité de Desarrollo de Mujeres de Frontera (CODEMUF), la Comuna Cochecorral, la Federación Regional de Asociaciones de Pequeños Cafetaleros Ecológicos del Sur (FAPECAFES), la Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur (FUPOCPS), el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (meSSE), la Plataforma Provincial de Soberanía Alimentaria (PPSA), la Red Agroecológica de Loja (RAL), la Red de Comercialización, la Red de

Entidades Financieras equitativas del Sur del Ecuador (REFSE), la Red de Mujeres de Calvas, la Unión Cantonal de Productores Agropecuarios de Celica (UCPACE), la Unión de Organizaciones de Productores Agropecuarios de la Frontera Sur Occidental de Loja (UNOPAFSOL), la Unión Popular de Mujeres de Loja (UPML)...

Agradecemos también el apoyo recibido desde la Universidad Nacional de Loja (UNL), instituciones públicas estatales como la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), así como gobiernos autónomos descentralizados y entidades desconcentradas del gobierno central en Loja: Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Agropecuario del Sur (DEPROSUR), Gobierno Provincial de Loja, Gobierno Municipal del Cantón Loja, Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)...

No olvidamos el empeño y dedicación de quienes nos ayudaron con el diseño, facilitación y logística de las actividades que han permitido desarrollar este trabajo: Ángeles Carrión, Bertha Plazas, Byron Jaramillo, Diana Nole, Gabriela Espinosa, Geovanny Carrillo, Lorena Mancero, Patricia Carrillo, Ruth Mora y Yelena Ludeña de la Fundación Intercooperation América Latina; y Almudena Sainz, Luis Elizondo, Tatiana Montenegro y Unai Villalba de Hegoa.

Sin duda muchas personas más nos han apoyado en este proceso. Queremos pensar que aquellas que no alcanzamos a mencionar nos nutren como las raíces: a veces ocultas, siempre imprescindibles.

El equipo de investigación

Luis Guridi Aldanondo. Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), donde es profesor del Departamento de Economía Aplicada I. Director del Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional del Instituto Hegoa (UPV/EHU). Líneas de investigación principales: desarrollo humano local y economía social y solidaria.

Maite Fernández-Villa Gutiérrez. Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Coordinadora General de Hegoa. Previamente coordinó el Programa de Economía Social y Solidaria en Loja, con especial interés en los impactos de las prácticas económicas comunitarias y alternativas en el empoderamiento de las mujeres. Áreas de especialización: gestión del ciclo del proyecto, formación, equidad de género y economía social y solidaria.

Yolanda Jubeto Ruiz. Doctora en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), donde imparte docencia en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y en varios másteres, de materias relacionadas con la economía internacional y la economía feminista. Colabora en varios proyectos con Hegoa, siempre desde la perspectiva feminista.

Verónica Isabel Andino Maldonado camina en la transformación de su propio ser y de su entorno hacia otra humanidad. Antropóloga, economista, aprende de la sabiduría ancestral de grupos que hacen del cuidado amoroso personal, de la comunidad y de lo natural el eje de sus vidas. Investiga, facilita diálogos de saberes y apoya la articulación.

José Poma Loja. Agroecólogo, investigador independiente. Asesor de la Federación Unitaria Provincial de Organizaciones Campesinas y Populares del Sur. Co-autor del Plan de Bioagricultura para Galápagos, apoyó su implementación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Fue director del Centro de Investigación y Apoyo al Desarrollo Local-Regional (CIADL-R) de la Universidad Nacional de Loja.

Lorena Salcedo Carrión. Ingeniera, especialista en planificación para el desarrollo local y políticas públicas; ha trabajado en la academia investigando sobre desarrollo local y regional, y economía social y solidaria. Vinculada con la coordinación y evaluación de proyectos para el fortalecimiento de organizaciones campesinas y valoración de sus culturas. Miembro del equipo de la Comunidad de Práctica Evalgénero y del Instituto de Ruralidades del Sur – Irsur.

Diego Fernando Valencia Vinuesa. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Economista. MBA. Maestro en Políticas Públicas. Postgrado en Economía Social y Desarrollo Local. Creador de la metodología de ferias inclusivas con mirada de economía social –procedimiento de compra pública–. Línea de investigación: gestión y políticas públicas para la economía social y solidaria.

En Ecuador las experiencias de economía social y solidaria están profundamente arraigadas en un espacio geográfico territorial, mientras que la legislación y políticas públicas se deciden a menudo de manera centralizada, lo que afecta a la oportunidad y pertinencia de algunas de las intervenciones adoptadas. Esta brecha entre el espacio decisorio nacional y el local plantea el reto de la territorialización de las políticas públicas, objetivo del presente trabajo.

A partir de un territorio específico de estudio, la provincia de Loja, este libro realiza un recorrido que, desde el análisis crítico del marco legal estatal, sus limitaciones y potencialidades, avanza hacia el diagnóstico de la economía social y solidaria en la provincia de Loja, identifica las demandas de sus sujetos y propone líneas de acción de política pública con capacidad de concretarse en instrumentos, planes y proyectos. Se pretende con ello contribuir a un debate que, poniendo el énfasis en la participación y articulación de las y los agentes locales, sus saberes y experiencias, facilite la concreción del marco legal nacional en políticas públicas territoriales.

Financia:

