



# Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Nº 11: Julio - septiembre 2017

Políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario.

pp. 135 - 157

Crespo Morán, Tanya Carolina; Jiménez Ríos, Porfirio Ubiticio

Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE

Sangolquí, Ecuador

Av. General Rumiñahui s/n y paseo escénico Santa Clara

tcrespomoran@gmail.com

*Políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario*

*Crespo Morán, Tanya Carolina; Jiménez Ríos, Porfirio Ubiticio  
Universidad de las Fuerzas Armadas, ESPE*

*tcrespomoran@gmail.com*

Resumen

135

La presente investigación evalúa las políticas públicas establecidas en el sistema económico popular y solidario por parte del Gobierno del Ecuador, en el plan nacional de desarrollo 2013-2017. En definitiva, se analiza el impacto de los lineamientos estratégicos establecidos para fortalecer este sector de la economía, que es reconocido en el artículo 283 de la Constitución. La metodología utilizada es de revisión bibliográfica y documental para contar con información actualizada sobre la conceptualización, la implementación y la evolución de la economía popular y solidaria. Así se presentan los resultados de la evolución del sector una vez que han transcurrido cuatro años desde que se estableció el plan nacional de desarrollo en el año 2013, que fue denominado Plan Nacional para el Buen Vivir por el Gobierno. Se concluye que la economía popular y solidaria tiene un rol importante en la economía nacional y en las políticas públicas establecidas para integrarla en el sistema económico ecuatoriano.

Palabras clave

Economía, popular, solidaria, social, política pública, evaluación

### Abstract

This research evaluates the public policies established in the popular and solidarity economic system by the Government of Ecuador during the National Development Plan 2013-2017. We analyze the impact of the strategic guidelines established to strengthen this sector of the economy, which is recognized in article 283 of the Constitution. The methodology used is a bibliographical and documentary, which allows to have updated information on the conceptualization, implementation and evolution of the popular and solidarity economic systems. The National Plan for Good Living was established in 2013 by the National Development Plan. After four years have passed since the establishment we present the results of the evolution of the sector. It is concluded that the popular and solidarity economic system plays an important role in the national economy and in the public policies established to be integrated into the ecuadorian economic system.

### Keywords

Economy, popular, solidarity, social, public policy, evaluation

Desde comienzos de la humanidad existieron diversas tradiciones comunitarias que, con la influencia de los pensadores clásicos, dieron origen a las primeras concepciones de la economía social. De esta forma, surgieron obras como la de Tomás Moro (1478-1535), impregnada de los ideales humanistas, que defienden la plena realización del ser humano en una sociedad en la que el reparto de la riqueza es igualitario. Con ello se abrió el camino de la utopía social, seguida por autores como Bacon en su *La Nueva Atlántida* o Campanella en *La Ciudad del Sol*. No obstante, el término de economía social nació como tal en Europa en la primera mitad del siglo XIX, principalmente en Francia e Inglaterra, “cuando empezó a ser utilizado por autores franceses como Charles Duyoner, Frederic Le Play, Charles Gide y León Walras” (Bastidas & Richer, 2001, p. 3). Este término no solo definió el conjunto de organizaciones en las que prima el trabajo por sobre el capital, sino que buscó integrar además la problemática social al estudio de la economía.

A finales del siglo XIX, la economía social tuvo dos grandes corrientes: una conocida como solidarismo, que supuso el equilibrio entre individuo y sociedad y que privilegió las dimensiones sociales y morales del trabajador y su familia, en vista del enorme costo humano de la Revolución industrial; y otra reconocida como socialista, centrada en la administración estatal de los medios de producción y distribución de los bienes, para construir una sociedad basada en la igualdad económica. En el siglo XX, el impacto económico causado por la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) obligó a que países como Alemania adoptaran la economía social como medida para fortalecer la economía y estabilizar la moneda. Por el lado de América Latina, la economía social se inició en Brasil en las últimas décadas del siglo XX, como una alternativa para incrementar el crecimiento económico y social del país.

Otro concepto que se asoció con la economía social es el *sumak kawsay* o buen vivir, que para autores como Aristóteles (384-322 a. C.) es “la expresión de esa ambición que tiene siempre el hombre de poder realizar todas las aspiraciones de su naturaleza, esa plenitud humana para la cual el hombre necesita de otros” (Ramos, 2008, p. 57). Santo Tomás de Aquino (1224-1274) también consideró el buen vivir como una de las condiciones que definen a la comunidad, debido a que el buen vivir subordina el bien individual, de tal modo que el individuo no es bueno si no aporta al bien común. Sin embargo, esta subordinación de lo individual no conlleva su anulación. Por el contrario, el bien común consiste en alcanzar el bien humano que contiene todo lo que este implica (bienes humanos, corporales y espirituales de los individuos). Igualmente, el significado de *sumak kawsay* para los pueblos indígenas

hace referencia a la vida en plenitud; así, la economía de estos pueblos se caracteriza por comportamientos solidarios en los que el eje ordenador es la distribución.

Desde la última década, el *sumak kawsay* o buen vivir se transformó en una propuesta política para la búsqueda del bien común, bajo los principios de igualdad, libertad y equidad social. En el Ecuador, este concepto fue recogido por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y luego se incluyó en la Constitución de 2008, bajo la corriente del socialismo del siglo XXI, que se presentó como una alternativa económica al modelo neoliberal que caracterizó al país durante 20 años. En tanto que la discusión sobre la economía social se abrió bajo el término de “economía popular y solidaria”, con el fin de diseñar e implementar acciones sustentadas en procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad para este sector que funciona desde hace un siglo en el país. Estas acciones son las denominadas “políticas públicas” que se promulgaron en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, que estableció entre sus objetivos “consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”.



En este marco, se aprobó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps) en 2011, la cual derogó la Ley de Cooperativas que estuvo vigente por 45 años en el país. Esa ley dividió la economía popular y solidaria en dos grandes secciones: el sector real, conformado por cooperativas de producción, organizaciones comunitarias, asociaciones y unidades económicas populares; y el sector financiero, compuesto por cooperativas de ahorro y crédito (Coac), cajas y bancos comunales. Y también creó la institucionalidad necesaria

para el apoyo y la supervisión de estas organizaciones. Después de esto se aprobó el Código Orgánico Monetario y Financiero (Comyf) en 2014, que destinó 20 artículos para legislar lo que se refiere al sector financiero popular y solidario.

Tabla 1

*Instituciones rectoras de la economía popular y solidaria*

Año	Rectoría	Regulación	Control	Ejecución
1961			Dirección Nacional Cooperativas (sector real) *	
1964				Banco de Cooperativas **
1966	Consejo Cooperativo Nacional *			
1983			Superintendencia de Bancos (sector financiero) *	
2007				Programa Sistema Nacional de Microfinanzas ***
2009				Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
2011	Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria (sector real)	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (sector real)		Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
2012			Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	
2014	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (sector financiero)			

\* Las competencias de estas instituciones fueron transferidas a las instituciones que se crearon con la Loeys en 2011.

\*\* El Banco de Cooperativas cerró en marzo 1993 a causa de la política estatal privatizadora de la época.

\*\*\* Se sustituyó por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias en 2011.

*Nota.* La tabla 1 muestra el año en el que fueron creadas las instituciones según su función en el sistema (rectoría, regulación, control o ejecución). También especifica entre paréntesis si determinada institución tiene alcance al sector financiero o sector real de la economía popular y solidaria. En caso de no contar con esta distinción, significa que la institución tiene alcance a todo el sector.

Asimismo, este nuevo marco jurídico conllevó un cambio en la institucionalidad de la economía popular y solidaria: la Loeys estableció la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), para fomentar y promover a las personas y organizaciones del sector; la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips), para brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso<sup>i</sup> a las

organizaciones, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) como el organismo técnico de control de este sector de la economía. Además, contempló la creación de la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria, para que ejerciera la regulación del sector. Aún así, esta secretaría se suprimió con Decreto Ejecutivo 1121 de 18 de julio de 2016, debido a la apremiante situación económica del país, que exigía restricciones fiscales, de manera que el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social asumió sus atribuciones. A la par se creó el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria como ente rector del sector. No obstante, con la promulgación del Comyf se creó la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que asumió la rectoría y la regulación de las entidades financieras populares y solidarias, limitando el alcance del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria a las organizaciones sector real.

En definitiva, el reconocimiento de este sector en la economía nacional marcó un punto de inflexión, de manera que el Ecuador asumió el reto de establecer las acciones necesarias para lograr la consolidación del mismo. Por este motivo se vuelve imperativo realizar una comparación de las condiciones del sector antes y después de la implementación de este modelo en el país. Así, el objetivo del presente trabajo es verificar la incidencia de las políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario, a través del análisis de la evolución del sector mediante la identificación de los efectos sobre las organizaciones que lo conforman, y el análisis de su impacto en la economía nacional y la población en general mediante la recopilación de información macroeconómica reciente. Todo esto, con la finalidad de validar la premisa de que este sector ha generado crecimiento y desarrollo económico en los últimos años, debido a que se fortalecieron su marco normativo, su institucionalidad y sus directrices políticas y administrativas. El artículo concluye con la presentación de los aspectos positivos y negativos más relevantes de esta investigación.

### **Método**

En este estudio se utilizó el método sistemático-complejo, para comprender la evolución del sistema económico popular y solidario mediante la relación de hechos aparentemente aislados. Los resultados obtenidos se representan en tablas y figuras que reflejan la influencia de los diferentes sucesos en la estructura del sector y, consecuentemente, en la economía nacional. Por otro lado, se definió a la investigación como correlacional, debido a que las variables involucradas fueron analizadas del período de 2007 a 2016 para conocer su cambio con relación a las políticas públicas establecidas para este sector de la economía. Mientras que el enfoque utilizado para enfrentar el problema de investigación fue mixto, ya que inicialmente se utilizó información cualitativa y, luego, se recolectaron datos cuantitativos, con el fin de analizarlos para responder al problema de investigación.

Finalmente, la metodología de investigación fue de revisión bibliográfica, es decir que se utilizaron diferentes tipos de documentos para indagar, interpretar y presentar datos e información sobre el tema en cuestión, con el fin de obtener resultados que permitan construir nuevos conocimientos. Este tipo de investigación es un proceso ordenado y lógico. En primer lugar, se seleccionó el tema de investigación “Políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario”, así como los subtemas vinculados. En segundo lugar, se llevó a cabo la búsqueda de las fuentes bibliográficas y documentales relacionadas con el objeto de investigación, como el marco legal que rige a la economía popular y solidaria, documentos de las entidades públicas responsables de la aplicación de leyes y políticas públicas, y artículos sobre economía popular y solidaria, haciendo énfasis en los resultados alcanzados por el sector en los últimos años. En tercer lugar, se clasificaron y se registraron todas las fuentes bibliográficas y documentales seleccionadas, atendiendo criterios temáticos y alfabéticos, para obtener la información más relevante. En último lugar, se estructuró el artículo de acuerdo a los subtemas identificados para realizar la redacción de mismo y, así, lograr una interpretación y un análisis crítico a través de la discusión del estudio.

## Resultados

### Composición del sector

Como parte del análisis de las políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario, se evaluaron sus efectos sobre los beneficiarios directos, es decir, las organizaciones que conforman el sector. A continuación, se presentan los resultados de la investigación.

Tabla 2

#### *Organizaciones registradas de la economía popular y solidaria*

Año	Sector financiero	Sector real	Organizaciones	Variación
2012	12.889	5.127	18.016	-
2013	12.947	5.579	18.526	2,83%
2014	12.908	6.341	19.249	3,90%
2015	12.849	7.820	20.669	7,38%
2016	12.696	8.259	20.955	1,38%

Tomado de 1. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2013). Informe de labores período 2012-2013. En *Organizaciones de la economía popular y solidaria* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS. 2. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de cuentas 2013. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 47). Quito, Ecuador: SEPS. 3. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2015). Rendición de cuentas 2014. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 47). Quito, Ecuador: SEPS. 4. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Rendición de cuentas 2015. En *Cobertura de la supervisión* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS. 5. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2017). Rendición de cuentas 2016. En *Estabilidad del sistema económico popular y solidario* (p. 14). Quito, Ecuador: SEPS. 6. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Plan estratégico institucional. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 10). Quito, Ecuador: SEPS.

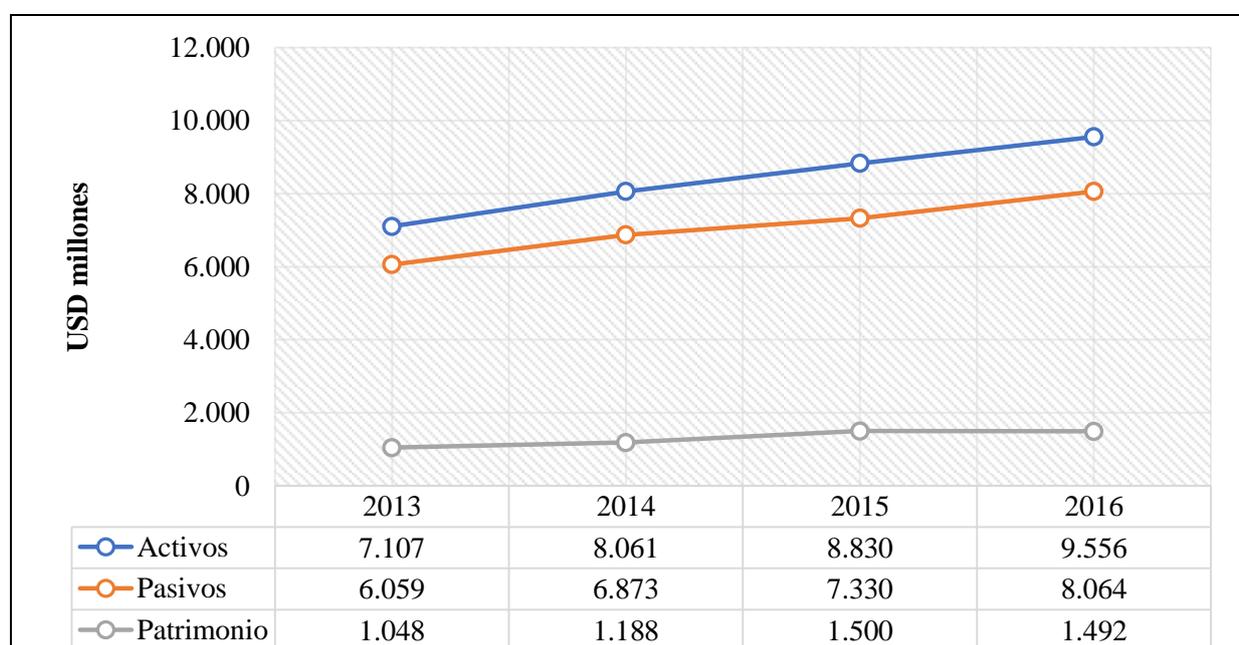
*Nota.* Se cuenta con información del sector económico popular y solidario a partir del año 2012, debido a que la SEPS que controla el sector empezó a funcionar el 5 de junio de 2012. Para el año 2016, la información fue tomada de la “Rendición de cuentas” (sector financiero) y del “Plan estratégico institucional” (sector real) de la SEPS. En el catastro de organizaciones de la SEPS no se contemplan las mutualistas, que se transfirieron al sector financiero popular y solidario con la vigésima novena disposición transitoria del Comyf.

A pesar del crecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria con un promedio anual del 3,87% entre 2012 y 2016, se observa que las organizaciones del sector financiero disminuyeron con un promedio anual del 0,37%, lo cual representa la liquidación de 193 cooperativas. Mientras que las organizaciones del sector real se incrementaron con un promedio anual del 12,85%, que significa el surgimiento de 3.132 organizaciones. Es importante mencionar que el cooperativismo es el grupo empresarial que mejor representa al sector, sin embargo, la tendencia a disminuir de estas organizaciones viene desde años anteriores, pues el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 indica:

Con los datos del SRI y la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Superintendencia de Bancos y Seguros y

los organismos de integración del sector financiero popular y solidario, a enero del 2010 se registraron diecinueve mil doscientas treinta y nueve entidades, de las cuales el 6% son cooperativas de ahorro y crédito (mil doscientas treinta y nueve entidades), el 16% son cajas de ahorro (tres mil entidades) y el 78% son bancos comunales (quince mil entidades). (Consejo Nacional de Planificación, 2014, pág. 264)

En cuanto a las organizaciones del sector real, no se cuenta con información de años anteriores a 2012, ya que se trata de un sector emergente y en fase de crecimiento, como lo muestran los datos presentados en la tabla 2.



**Figura 2.** Activos, pasivos y patrimonio del sector financiero popular y solidario. Tomado de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2017). Rendición de cuentas 2016. En *Estabilidad del sistema económico popular y solidario* (p. 12). Quito, Ecuador: SEPS.

*Nota.* Se cuenta con información del sector financiero popular y solidario a partir del año 2013, debido a que la SEPS que controla el sector empezó a funcionar el 5 de junio de 2012.

Por otro lado, los activos del sector financiero popular y solidario son el conjunto de bienes, recursos o derechos que disponen estas organizaciones para el desarrollo normal de sus actividades. Si bien los activos se incrementaron en el período de 2013 a 2016, su ritmo de crecimiento fue de 13% en 2014, 10% en 2015 y 8% en 2016. Los pasivos, que son los derechos de los acreedores sobre el activo, también se incrementaron el 13% en 2014, el 7% en 2015 y el 10% en 2016. Igualmente, el patrimonio, que son los derechos que tienen los

socios sobre la organización, se incrementó el 13% en 2014 y el 26% en 2015, para luego disminuir el 1% en 2016.

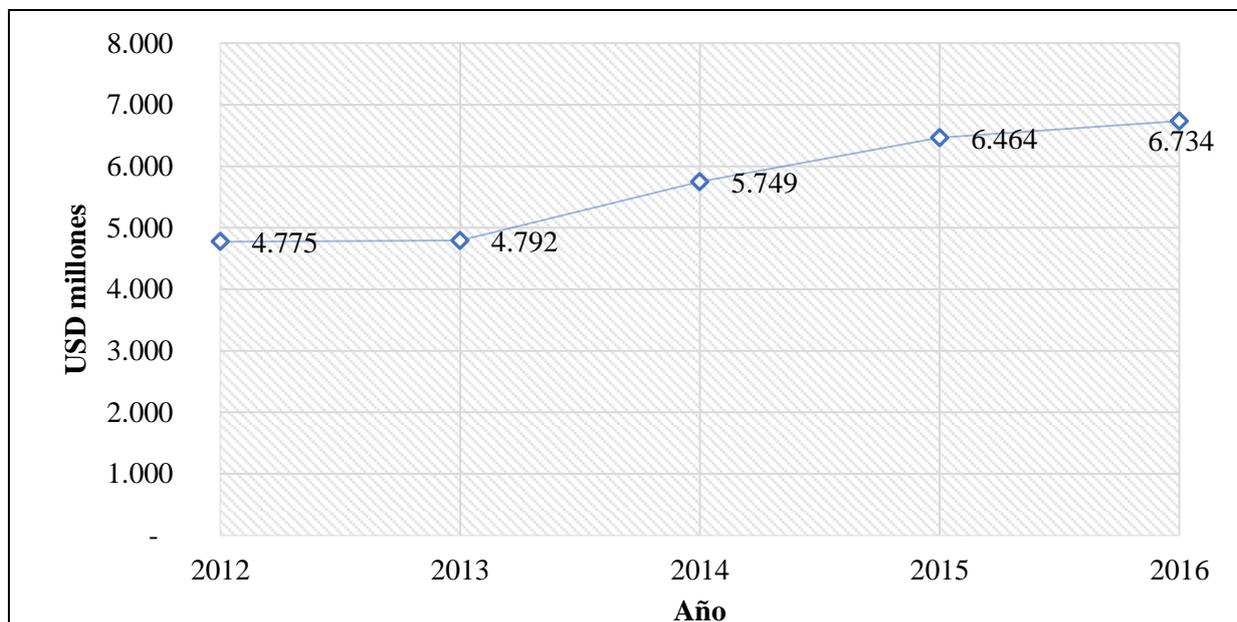


Figura 3. Créditos otorgados por el sector financiero popular y solidario.

Tomado de 1. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2013). Estudios sobre economía popular y solidaria. En *Cooperativas financieras* (p. 129). Quito, Ecuador: SEPS. 2. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de cuentas 2013. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 53). Quito, Ecuador: SEPS. 3. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2015). Rendición de cuentas 2014. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 53). Quito, Ecuador: SEPS. 4. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Rendición de cuentas 2015. En *Cobertura de la supervisión* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS. 5. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2017). Rendición de cuentas 2016. En *Estabilidad del sistema económico popular y solidario* (p. 14). Quito, Ecuador: SEPS.

Nota. Se cuenta con información del sector financiero popular y solidario a partir del año 2012, debido a que la SEPS que controla el sector empezó a funcionar el 5 de junio de 2012.

En cuanto al dinamismo del sector financiero popular y solidario, las Coac concedieron créditos de tipo educativo, para microempresa, de vivienda, de consumo y comercial por \$28.514 millones en el período de 2012 a 2016. El otorgamiento de créditos se mantuvo prácticamente igual en los años 2012 y 2013, con un crecimiento del 0,36% en 2013. El mayor crecimiento de créditos otorgados fue de 19,97% en 2014, a partir del cual se mantuvo el crecimiento, pero en menor proporción, habiendo sido de 12,44% en 2015 y de 4,18% en 2016.

Tabla 3

*Ventas de bienes y servicios de los actores economía popular y solidaria*

<b>Año</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>
2010	11'800.000,00	1'000.000,00	12'800.000,00
2011	19'600.000,00	1'500.000,00	21'100.000,00
2012	45'200.000,00	1'500.000,00	46'700.000,00
2013	59'500.000,00	1'500.000,00	61'000.000,00
2014	87'000.000,00	1'500.000,00	88'500.000,00
2015	87'867.416,84	8'895.314,01	96'762.730,85
2016	83'520.402,49	12'006.119,11	95'526.521,60
<b>Total</b>	<b>394'487.819,33</b>	<b>27'901.433,12</b>	<b>422'389,252,45</b>

Tomado de Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2017). Informe de rendición de cuentas 2016. En *Economía popular y solidaria* (p. 35). Quito, Ecuador: MCDS.

*Nota.* Se cuenta con información a partir del año 2010, debido a que el IEPS que articula la oferta productiva del sector empezó a funcionar el 7 de abril de 2009.

Con relación al sector real de la economía popular y solidaria, las ventas de bienes y servicios de las diferentes organizaciones tuvieron un incremento progresivo desde 2010 hasta 2015. Los períodos en los que se registró el mayor incremento en las ventas fueron 2011 con el 65%, 2012 con el 121% y 2014 con el 45%, mientras que el crecimiento de las ventas fue del 9% en 2015 hasta reducirse al 1% en 2016. El incremento de las ventas al sector público fue del 608% en el período comprendido entre 2010 y 2016, a causa de la priorización de bienes y servicios de la economía popular y solidaria en el sistema nacional de compras públicas. De la misma forma, las ventas al sector privado se incrementaron el 493% en 2015 con relación al año anterior, debido a la aprobación del *Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados y/o similares y sus proveedores* en 2014, con el que se exigió a los supermercados tener mínimo el 15% de los proveedores provenientes de los sectores de las mipymes y economía popular y solidaria.

Tabla 4

*Socios de las organizaciones de economía popular y solidaria*

<b>Año</b>	<b>Sector financiero</b>	<b>Sector real</b>	<b>Total</b>
2013	4'969.098	282.876	5'251.974
2014	5'300.000	329.248	5'629.248
2015	5'531.047	153.000	5'684.047
2016	5'977.169	238.530	6'215.699

Tomado de 1. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de cuentas 2013. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 53). Quito, Ecuador: SEPS. 2. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2015).

Rendición de cuentas 2014. En *La economía popular y solidaria en cifras* (p. 54). Quito, Ecuador: SEPS. 3. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Rendición de cuentas 2015. En *Cobertura de la supervisión* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS. 4. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2017). Rendición de cuentas 2016. En *Estabilidad del sistema económico popular y solidario* (p. 14). Quito, Ecuador: SEPS.  
 Nota. Se cuenta con información del sector financiero popular y solidario a partir del año 2012, debido a que la SEPS que controla el sector empezó a funcionar el 5 de junio de 2012.

De igual importancia es señalar que las organizaciones de la economía popular y solidaria se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, es decir que los propietarios son parte de los usuarios de su actividad. El aumento de estas organizaciones en el período de 2013 a 2016 causó el incremento de socios, de manera que hubo un crecimiento del 7,18% en 2014, el 0,97% en 2015 y el 9,35% en 2016. Sin embargo, es necesario indicar que una persona puede ser socio en más de una cooperativa.

### Impacto económico y social

Para completar el presente análisis es imperativo evaluar el efecto de las políticas públicas en los agregados macroeconómicos, así como en la población en general. Estos resultados se presentan a continuación.



*Figura 4.* Financiamiento para la economía popular y solidaria. Tomado de Ministerio Coordinador de Desarrollo social. (2017). Informe de rendición de cuentas 2016. En *Economía popular y solidaria* (p. 31). Quito, Ecuador: MCDS.

Como se observa en la figura 4, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias colocó \$922.430 millones en organizaciones y emprendimientos de la economía popular y solidaria en el período de 2008 a 2016, en especial en zonas de mayor pobreza, con tasas de interés menores a las del mercado, habiendo logrado importantes niveles de inclusión financiera de primer piso, según el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

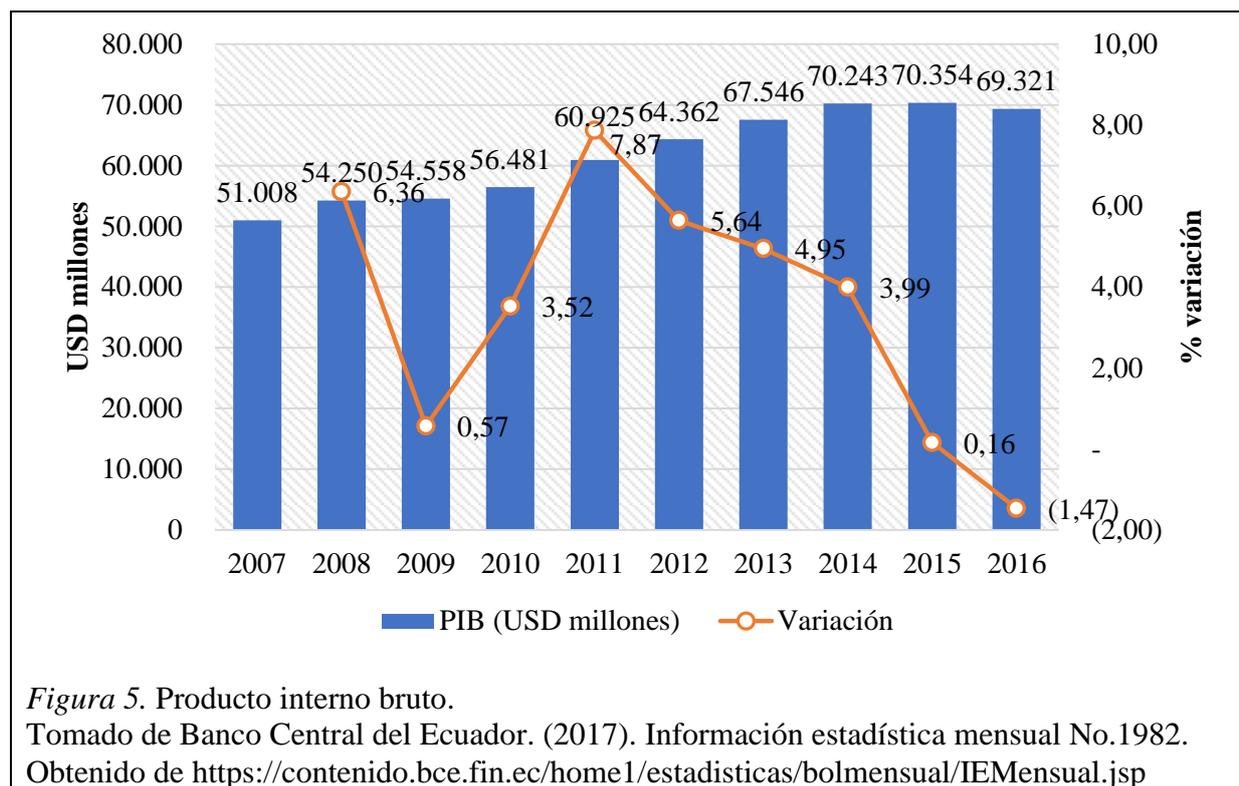
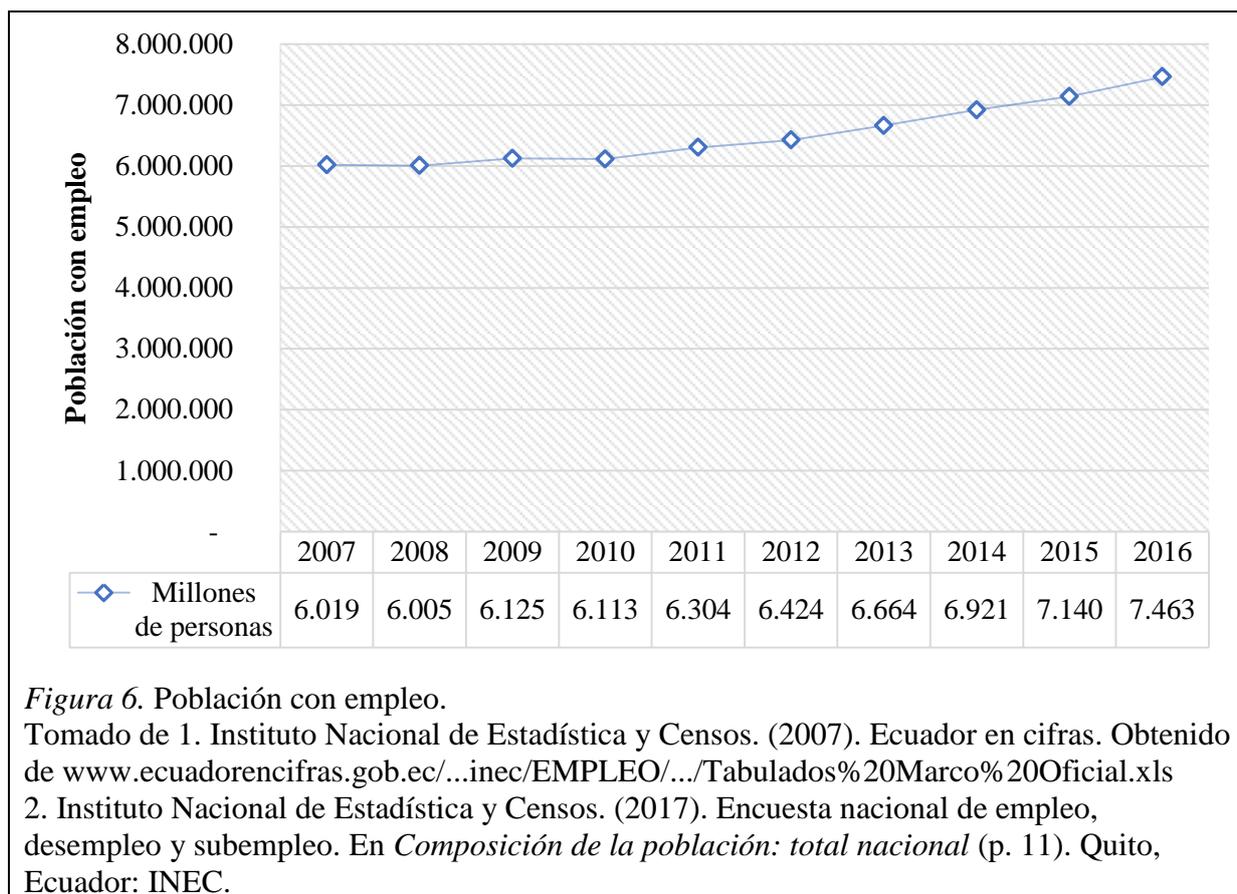


Figura 5. Producto interno bruto.  
 Tomado de Banco Central del Ecuador. (2017). Información estadística mensual No.1982.  
 Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

En cuanto al producto interno bruto (PIB), se observa una predisposición al crecimiento en el período de 2007 a 2015, a pesar de que la variación porcentual del PIB no mantuvo una tendencia lineal en ese período. Esta variación se volvió lineal cuando empezó a disminuir constantemente a partir de 2011, hasta que el PIB se redujo a \$69.321 millones en 2016. Otra forma de analizar el PIB es por industrias, con el fin de describir la situación de cada una en la economía ecuatoriana, pero no se encontraron estudios sobre la participación total del sector económico popular y solidario en el PIB. Según el diagnóstico realizado en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se estimó que la economía popular y solidaria generó alrededor del 25,7% del PIB en 2011. Por otra parte, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013) señaló que “la economía popular y solidaria representa el 13% del Producto Interno Bruto (PIB) y genera el 64% de empleo a nivel nacional, es decir que esta economía dinamiza la política económica y productiva del país” (Agencia de Noticias Andes, 2013, pág. 1). Asimismo, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2015), en uno de sus estudios sobre el sector, indicó que:

La importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en la economía nacional es creciente y para diciembre de 2014 ya representa poco más del 16% en relación al PIB. El crecimiento de esta participación se aceleró en 2014. (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2015, pág. 34)



*Figura 6. Población con empleo.*

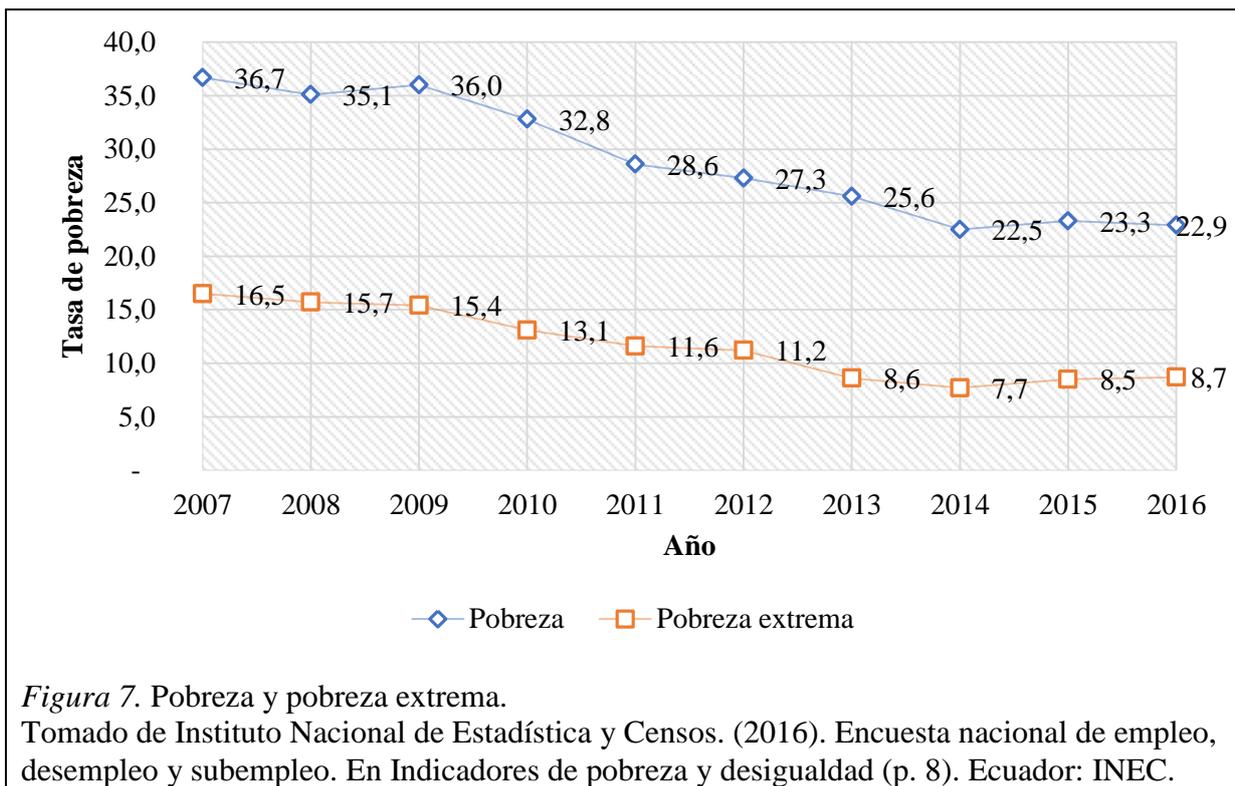
Tomado de 1. Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2007). Ecuador en cifras. Obtenido de [www.ecuadorencifras.gob.ec/...inec/EMPLEO/.../Tabulados%20Marco%20Oficial.xls](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/...inec/EMPLEO/.../Tabulados%20Marco%20Oficial.xls)

2. Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. En *Composición de la población: total nacional* (p. 11). Quito, Ecuador: INEC.

La figura 6 revela un crecimiento promedio anual del 2,43% en el empleo a nivel nacional del período de 2007 a 2016. No obstante, las estadísticas actuales no presentan resultados sobre los empleos generados específicamente por el sector económico popular y solidario, debido a que se lo continúa clasificando entre el sector público y el privado o, en su defecto, en las industrias que lo generan. El diagnóstico de la economía popular y solidaria realizado en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 señala que:

De acuerdo a la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013, del total de 6 499 262 empleos generados a nivel nacional en 2009, el 64% perteneció a la economía popular, mientras que la economía privada tuvo una participación del 29% y la economía pública, del 7%. (Consejo Nacional de Planificación, 2014, pág. 264)

Igualmente, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social indica en su rendición de cuentas 2016 que “el Gobierno Nacional ha contribuido a fortalecer la Economía Popular y Solidaria, ya que tiene un peso fundamental en la economía de nuestro país; es generador de empleo, autoempleo y trabajo, con el 52,35% al empleo a nivel nacional” (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2017, pág. 36).



En el período comprendido entre 2007 y 2016, la tasa de pobreza se redujo 13,8 puntos porcentuales, de 36,7% a 22,9%, lo que, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, “representa aproximadamente 1.4 millones de persona que salen de la condición de pobreza” (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2016, pág. 8). Si bien no hay datos específicos sobre cuánto aportó la economía popular y solidaria para la reducción de la pobreza, ambas variables demostraron una tendencia positiva en dicho período.

## Discusión

De acuerdo a los resultados obtenidos, es posible afirmar que la normativa que rige la economía popular y solidaria se ha venido construyendo desordenadamente desde 1966. Actualmente, la Loeps y el Comyf definen a los actores que conforman el sector económico popular y solidario y su relación con el Estado en los aspectos de rectoría, regulación, control y fomento. Sin embargo, cuando se pensó que la Loeps daría armonía al marco normativo del sector cooperativo de ahorro y crédito, apareció el Comyf, que rige de igual manera a entidades de naturaleza diferente (entidades públicas, privadas, y, populares y solidarias), dejando de lado aspectos propios de la realidad del sector. Por tanto, los criterios normativos para constituir de forma positiva este sector, identificado con el elemento de interés social, deben dar respuesta a: ¿cómo operan las organizaciones?, ¿qué actividades económicas deben ser priorizadas? y ¿para quién realizan sus actividades?

Por otra parte, el cambio en la institucionalidad es innegable, ya que, en años anteriores, el fomento, el control, la regulación y la rectoría del sector se encontraban relegados a instituciones cuyo fin principal no se centraba en la economía popular y solidaria. Sin embargo, esta nueva institucionalidad no termina de consolidarse, como son los casos de la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria y del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, que inicialmente tenían la rectoría y la regulación de todo el sector según lo determinado por la Loeps pero que, al poco tiempo, sus facultades se fraccionaron con la instauración de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera establecida por el Comyf. Es importante que las iniciativas para fortalecer a las instituciones rectoras de la economía popular y solidaria respondan preguntas como: ¿cuáles son sus objetivos?, ¿cómo están estructuradas y gobernadas?, ¿tienen suficientes recursos y personal?, ¿con qué presupuesto cuentan para cubrir los costos presentes y futuros? y ¿cómo gestionan los riesgos?

Durante este período, la economía popular y solidaria experimentó también un crecimiento de las organizaciones que la conforman, lo que se reflejó en la composición del balance del sector, así como el incremento del número de socios. En el caso de las organizaciones del sector financiero, la liquidación de cooperativas obedeció al control ejercido por la SEPS desde 2012. No obstante, los créditos otorgados por el sector financiero popular y solidario se incrementaron cada año, lo cual habla de una mayor dinámica monetaria que favorece al efecto multiplicador del dinero en las cooperativas. De igual importancia, las ventas de bienes y servicios del sector real evolucionaron de manera positiva, a pesar de que su alta dependencia en el gasto público las vuelve volátiles en la

medida que se reducen los ingresos fiscales, lo cual lleva a cuestionar: ¿es competitivo el sector económico popular y solidario?

Las variables macroeconómicas también demostraron una evolución positiva en el tiempo, de manera que es posible decir que se incrementó el empleo y disminuyó la pobreza de manera progresiva en el país. Aunque el financiamiento público al sector real de la economía popular y solidaria no guardó relación directamente proporcional con el PIB, ya que este último mantuvo un crecimiento paulatino comparado con el elevado financiamiento público otorgado a este sector especialmente entre 2012 y 2014, mientras que en 2015 se observó una disminución de esta variable a causa de la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar, que significó una restricción a los ingresos fiscales. Este financiamiento público también excedió considerablemente las ventas de bienes y servicios impulsadas por el sector real, las cuales crecieron rápidamente hasta acercarse al financiamiento público en 2015, esto quiere decir que, para lograr un crecimiento progresivo de las ventas de bienes y servicios del sector real, se requirió un promedio anual de 2,8 veces en financiamiento público. Así surge la interrogante: ¿es posible mantener el crecimiento de este sector en el contexto económico actual?

Entre las principales dificultades que presenta el modelo económico popular y solidario está la agrupación de un conjunto de organizaciones heterogéneas para las cuales es complejo establecer rasgos comunes para identificarlas. Un segundo aspecto es que, en muchos casos, estas organizaciones funcionan bajo la lógica de mercado y pueden verse tentadas a entrar al sistema capitalista. Al contrario, otras organizaciones encuentran en la economía popular y solidaria en espacio para luchar contra los efectos del capitalismo. Por este motivo, surge la duda de si la economía popular y solidaria busca competir en el mercado o reemplazar integralmente la economía capitalista. Un tercer aspecto es que las actividades de las organizaciones de economía popular y solidaria usualmente son de baja complejidad y utilizan mano de obra poco calificada, por lo que los resultados económicos son inferiores en relación con las empresas capitalistas con las que compiten en el mercado. Un cuarto aspecto es que la institucionalización del sector genera altas expectativas sobre los diferentes beneficiarios: la experiencia en países como Brasil señala que “se ha convertido en un mecanismo de presión sobre los recursos públicos, dentro de una verdadera maraña burocrática en la cual se encontraría atrapada la economía solidaria” (Martínez L. , 2009, pág. 110). Esto lleva a la pregunta: ¿cómo superará estos obstáculos la economía popular y solidaria?

Similares experiencias se han reproducido en América Latina. Desde finales del siglo XX, países como Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia atravesaron importantes cambios políticos y sociales al haber reconocido la economía popular y solidaria como una alternativa para superar la pobreza de forma organizada. En Ecuador, la economía popular y solidaria se ha venido practicando desde hace cien años, pero los antecedentes investigativos son limitados a su evolución reciente. Cada vez hay nuevos emprendimientos colectivos con objetivos sociales que ubican a la persona y el medioambiente en el centro de sus preocupaciones, sin descuidar el aspecto financiero, por lo que reciben mayor apoyo de las instituciones ecuatorianas en la actualidad, dejando abierto el diálogo sobre cuál es el futuro del sistema económico popular y solidario.

En resumen, la economía popular y solidaria surgió en el Ecuador como una alternativa para cambiar el modelo de acumulación de capital. Bajo este nuevo enfoque, la economía popular y solidaria es socialmente responsable en esencia, en contraste con la concepción clásica que la identificaba como sector residual, integrado por aquellas organizaciones que no pertenecen al sector público ni al sector privado. “Estas actividades ya no son consideradas sólo como medios de supervivencia para los más pobres, sino como posibles trayectorias hacia el desarrollo económico y la integración social” (Bastidas & Richer, 2001, pág. 15).

En este contexto, el lineamiento de la política pública para la economía popular y solidaria consistió en la promoción de mecanismos para que las personas y las organizaciones del sector logren desarrollar sus capacidades asociativas, productivas y financieras y, por otro lado, en que se impulse el cambio del modelo de desarrollo productivo del país orientado a la protección de la industria nacional. Por tanto, el proceso de la institucionalización de la economía popular y solidaria se mostró dinámico para construir las estructuras de apoyo necesarias para la expansión del sector. Sin embargo, se debe evitar que el protagonismo estatal se convierta en un obstáculo para el desarrollo del sector en tanto genere trabas burocráticas e ineficiencias en el control del mismo.

El resultado final de la evaluación de las políticas públicas en la consolidación del sistema económico popular y solidario revela que el sector creció considerablemente en el período de 2007 a 2016, lo que se reflejó en la creación cuantitativa de empleo y el impulso en la actividad productiva del sector. Este crecimiento se apalancó en su mayoría en el financiamiento público y en menor proporción en el consumo privado, demostrando que la combinación de los diferentes sectores que conforman el sistema económico nacional

vislumbra la posibilidad de construir una economía mixta que articule funcionalmente todas sus partes para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La tipología propuesta para evaluar el impacto de la política pública no pretende ser irrefutable, debido a que la evaluación no es el último paso por realizar una vez finalizado el Plan Nacional para el Buen Vivir, sino que se la debe integrar desde el primero momento en el que se concibe y se diseña el plan. Esto significa que el Gobierno tiene el reto de desarrollar una nueva métrica que permita evaluar los resultados de la acción pública en la construcción de la economía popular y solidaria.

### Lista de referencias

- Agencia de Noticias Andes. (2013). Economía Popular y Solidaria aporta el 13% del PIB y genera el 64% de empleo a nivel nacional. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/econom%C3%ADa-popular-solidaria-aporta-13-pib-genera-64-empleo-nivel-nacional.html>
- Alarcón, P., Ávila, A., Ayuso, R., Juliá, J., Lezamiz, M., & Martín, E. S. (2006). Economía social y cooperativismo. En *Constitución de la sociedad cooperativa* (pp. 83-86). Valladolid, España: Lex Nova.
- Angulo, S., & Astudillo, G. (2017). 200 cooperativas se liquidaron en tres años, según la Cosede. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/cooperativas-liquidacion-economia-ecuador-cosede.html>
- Arango, M. (2005). Manual de cooperativismo y economía solidaria. En *De los filósofos griegos a Francis Bacon* (pp. 21-187). Medellín, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Banco Central del Ecuador. (2017). *Información Estadística Mensual No.1982*. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Bastidas, D., & Richer, M. (2001). Economía social y economía solidaria: intento de definición. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 1, 0-27.
- Boza, J., & Manjarrez, N. (2016). Diagnóstico estratégico de emprendimientos de economía popular y solidaria en Ecuador. En *Ingeniería Industrial*, 2, 208-217.
- Bunge, M. (2008). Filosofía y sociedad. En *Teoría y práctica del cooperativismo: de Louis Blanc a la Lega y Mondragón* (pp. 122-124). México, DF: Siglo XXI.
- Chaves, R., & Monzón, J. (2001). Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas. En *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 37, 7-33.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). *Registro Oficial Suplemento 306*. Ecuador.
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014). *Registro Oficial Suplemento 332*. Ecuador.
- Consejo Nacional de Planificación. (2014). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. En *Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible* (pp. 247-272). Quito, Ecuador: Senplades.
- Constitución de la República. (2008). *Registro Oficial 449*. Ecuador.

- Coraggio, J. (1998). Economía urbana: la perspectiva popular. En *Desarrollo humano y nuevas políticas sociales a escala global* (pp. 23-34). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Coraggio, J. (2011). Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital. En *La economía popular solidaria en el Ecuador* (pp. 327-344). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Coraggio, J. (2013). *La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. Geneva, Switzerland: Unrisd, Palais des Nations.
- Coraggio, J., Laville, J., & Cattani, A. (2014). Diccionario de la otra economía. En *Economía social* (pp. 163-168). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. (2011). *Valores / Misión / Visión*. Obtenido de <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Corzo, J. (2014). Escuela de Políticas Públicas. Obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Favreau, L., Fréchette, L., Boulianne, M., & Kemenade, S. (2002). Desarrollo local, economía popular y economía solidaria en América Latina: un itinerario de 30 años en Villa el Salvador, Perú. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 2, 0-13.
- Freijeiro, A. (2006). Fomento de empresas de economía social: una realidad en expansión. En *El futuro de las empresas de economía social* (pp. 89-106). Vigo, España: Ideas Propias.
- García, J. (2005). *Introducción a la economía: iniciativa y bienestar*. Barcelona, España: Ariel.
- García, J., Via, J., & Xirinacs, L. (2006). La dimensión cooperativa: economía solidaria y transformación social. En *La cooperativa, un nuevo tipo de empresa* (pp. 107-138). Barcelona, España: Icaria.
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. (2015). Rendición de Cuentas 2014. En *Objetivos estratégicos* (p. 9). Quito, Ecuador: IEPS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. En *Composición de la población: total nacional* (p. 11). Quito, Ecuador: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2007). *Ecuador en cifras*. Obtenido de [www.ecuadrencifras.gob.ec/...inec/EMPLEO/.../Tabulados%20Marco%20Oficial.xls](http://www.ecuadrencifras.gob.ec/...inec/EMPLEO/.../Tabulados%20Marco%20Oficial.xls)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. En *Indicadores de pobreza y desigualdad* (p. 8). Quito, Ecuador: INEC.

- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. (2011). *Registro Oficial 444*. Ecuador.
- Martínez, L. (2009). La economía social y solidaria: ¿mito o realidad?. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 34, 107-113.
- Martínez, S. (2002). *Importancia y definición de la investigación documental*. Obtenido de <http://geiuma-oax.net/invdoc/importanciaydef.htm>
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2017). Informe de rendición de cuentas 2016. En *Economía popular y solidaria* (pp. 25-36). Quito, Ecuador: MCDS.
- Miño, W. (2013). Historia del cooperativismo en el Ecuador. En *Nuevas instituciones de cooperación: el banco de cooperativas y coopseguros* (p. 72). Quito, Ecuador: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- Morales, G. (2014). *Banca de segundo piso*. Obtenido de <http://tusfinanzas.ec/blog/glossary/banca-de-segundo-piso/>
- Moreno, A. (2001). Economía popular y desarrollo humano. En *Las principales características de las unidades de autosustentación* (pp. 32-51). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Palma, J. (2008). *Revista del Colegio de Abogados de Manabí*. Obtenido de <http://abogadosmanabi.blogspot.com/2008/04/la-ley-de-cooperativas-y-su-reglamento.html>
- Ramírez, S. (1999). Teoría general de sistemas de Ludwig von Bertalanffy. En *Dos ciencias* (pp. 9-13). México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramos, A. (2008). La ciudad de Dios en Santo Tomás de Aquino. En *Elementos de filosofía política en el tema de la civitas dei* (pp. 44-57). Mar del Plata, Argentina: Universidad Fasta.
- Ramos, I. (2015). Origen y evolución de la economía social y solidaria en el contexto mundial y nacional. *Uniandes Episteme*, 2, 1-7.
- Revista Illacrua. (2007). Participación: una caja de herramientas para la economía solidaria. En *Cómo crear una cooperativa de trabajo* (pp. 11-26). Barcelona, España: Icaria.
- Rodríguez, J. (2003). El compromiso socialista con la economía social. *CIRIEC-España, Revista de Economía*, 47, 21-27.
- Ruiz, M., & Lemaître, A. (2016). Economía solidaria en el Ecuador: institucionalización y tipos de organizaciones. *Ciências Sociais Unisinos*, 52, 282-298.
- Sánchez, M., & Proaño, A. (2017). Internacionalización de la corporación grupo salinas El Salinerito. *Yura: Relaciones internacionales*, 9, 80-101.

- Superintendencia de Control del Poder de Mercado. (2014). Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados y/o similares y sus proveedores. En *Artículo 9* (p. 21). Quito, Ecuador: SCPM.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2013). Estudios sobre economía popular y solidaria. En *Cooperativas financieras* (p. 129). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2013). Informe de labores período 2012-2013. En *Organizaciones de la economía popular y solidaria* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de cuentas 2013. En *La economía popular y solidaria en cifras* (pp. 47-56). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2015). Economía solidaria: experiencias y conceptos. En *Matrices de transición y análisis de cosechas de operaciones. Una aproximación al análisis macroprudencial de riesgo crediticio del sector financiero popular y solidario ecuatoriano* (pp. 17-40). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2015). Rendición de cuentas 2014. En *La economía popular y solidaria en cifras* (pp. 47-54). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Plan estratégico institucional. En *La economía popular y solidaria en cifras* (pp. 10-14). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2016). Rendición de cuentas 2015. En *Cobertura de la supervisión* (p. 15). Quito, Ecuador: SEPS.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2017). Rendición de cuentas 2016. En *Estabilidad del sistema económico popular y solidario* (pp. 10-21). Quito, Ecuador: SEPS.

#### Nota de pie de página

---

<sup>i</sup> “Es aquella institución cuyos recursos de crédito no son desembolsados directamente a los empresarios, sino que se apoya en otras entidades financieras para el desembolso de estos recursos” (Morales, 2014, pág. 1).