

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

COMITÉ DE INVESTIGACIONES

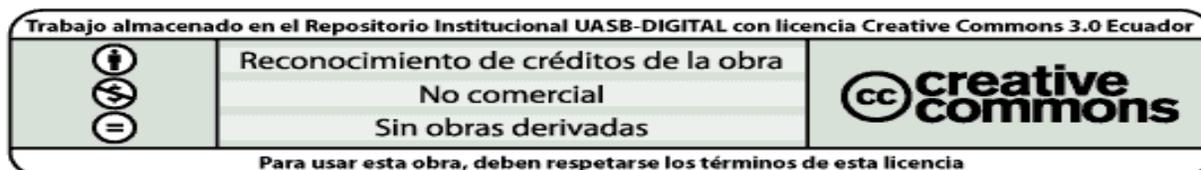
INFORME DE INVESTIGACIÓN

**Políticas Públicas sobre Economía Solidaria. Análisis comparativo entre
las realidades de Ecuador y Brasil**

Elisa Lanas Medina

Quito – Ecuador

2013



RESUMEN EJECUTIVO: La presente investigación se propone analizar comparativamente las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador y Brasil. Con este propósito, se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado en base a estudios de esta realidad en Europa, América Latina y África por aproximadamente dos décadas.

PALABRAS CLAVE: Economía Solidaria, Economía Popular y Solidaria, emprendimientos solidarios, políticas públicas.

DATOS DE LA AUTORA: Docente investigadora del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia (España).

TABLA DE CONTENIDOS:

INTRODUCCIÓN.- I. POLÍTICAS PÚBLICAS APLICABLES A LA ECONOMÍA SOLIDARIA.- 1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN EN MATERIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- II. POLÍTICAS DE OFERTA Y POLÍTICAS DE DEMANDA.- 2.1. POLÍTICAS DE OFERTA O DIRIGIDAS A LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA.- 2.1.1. MARCO INSTITUCIONAL.- 2.1.1.1. Reconocimiento Público del Sector y aspectos jurídicos.- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- 2.1.1.2. Aspectos Tributarios.- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- 2.1.2. MEDIDAS DE TIPO FINANCIERO.- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- 2.1.3. MEDIDAS DE APOYO TÉCNICO (SERVICIOS REALES).- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- 2.2. POLÍTICAS DE DEMANDA O DIRIGIDAS A LA ACTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL.- A. En Ecuador.- B. En Brasil.- III. ¿ES POSIBLE IMPLEMENTAR EN ECUADOR LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS DE POLÍTICA PÚBLICA BRASILEÑA?.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN:

La Constitución ecuatoriana, plantea como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo nacional, la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Para cumplir el objetivo planteado, el Estado ecuatoriano ha apostado por el reconocimiento y fortalecimiento de la economía solidaria, y para ello, ha formulado y se encuentra ejecutando un número importante de políticas públicas.

Frente a la iniciativa ecuatoriana, encontramos algunos países en el entorno cercano, que también se encuentran en proceso de fomento y desarrollo de la economía solidaria. Este es el caso de Brasil, que a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria, en el año 2003, reconoció el interés del Estado brasileño por impulsar este sector de la economía.

Con los antecedentes señalados, la presente investigación se propone analizar comparativamente las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador y Brasil, que permitirán ir sistematizando las fortalezas y debilidades que presentan las políticas de ambos países, para al final, plantear sugerencias de posibles aplicaciones al caso ecuatoriano de la experiencia brasileña.

Con este propósito, se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado en base a estudios de esta realidad en Europa, América Latina y África por aproximadamente dos décadas.

Siguiendo a estos autores, la primera división que se aplica a las políticas públicas es la de políticas de ordenación y políticas de proceso, llegando a demostrarse en

la primera parte de la investigación que tanto Ecuador como Brasil han desarrollado políticas de ordenación para fomentar la Economía Solidaria.

Una vez admitida la primera gran clasificación de las políticas públicas, en la segunda parte del trabajo se acoge una subclasificación de las mismas, que es la de políticas de oferta y políticas de demanda. Las primeras, enfocadas al desarrollo estructural de la economía solidaria; y las segundas, dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector. Siguiendo con la propuesta comparativa entre el caso ecuatoriano y el brasileño, se van extrayendo conclusiones y sugerencias de posible aplicación a nuestro país, de la experiencia brasileña.

En la última parte de esta investigación se sistematiza las conclusiones parciales y se adelanta una propuesta de implementación a la realidad ecuatoriana de los elementos positivos encontrados en las políticas públicas brasileñas, relativas a la economía solidaria.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS APLICABLES A LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Al intentar definir lo que es una política pública, nos encontramos con un sinnúmero de aportes hechos desde la academia, a tal punto que algunos autores sostienen que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que destinar tiempo a su definición. En todo caso, las definiciones suelen coincidir en señalar la presencia de una autoridad gubernamental para que se pueda afirmar que se trata de una política pública.

Para poder analizar una política pública, hay que identificar sus elementos constitutivos, sean estos principios, valores, programas, normas, resultados y consecuencias, a lo largo de un cierto período. Según la doctrina que estudia las

políticas públicas,¹ de la definición que se utilice como marco conceptual, dependerá en buena medida que tal o cual acto o decisión sean aceptadas por quien las analiza como constitutivas de una política pública que pueda ser singularizada.

Para los autores especializados en economía social², todas las políticas públicas están compuestas por una parte teórica y unos valores, y se hallan condicionadas por una estructura socioeconómica y unas instituciones determinadas. Así, el marco teórico de referencia y los valores imperantes definen los objetivos públicos a alcanzar por las políticas, así como los instrumentos a priori, susceptibles de cambio. La estructura y las instituciones, en cambio, definen los problemas socioeconómicos a atacar, los actores protagonistas del proceso político-económico y sus relaciones de poder, el marco cultural e ideológico, la priorización de objetivos y los instrumentos efectivamente utilizables.

Tanto en Ecuador como en Brasil, se pueden encontrar sendos principios que marcan la importancia de la economía solidaria en la agenda nacional, sin embargo el origen de los mismos es diferente, lo que condiciona todo el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en esta materia.

En el caso ecuatoriano, este marco teórico se hizo visible en la Constitución Política del país, que es el resultado de una Consulta Popular solicitada por el Presidente de la República, economista Rafael Correa, y la posterior conformación de la Asamblea Constituyente para su elaboración, donde el movimiento político de Gobierno (Alianza País) obtuvo la mayoría de escaños; y se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, y en la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria.

¹ Antoni Fernández, "Las Políticas Públicas", en *Manual de Ciencia Política*, Segunda Edición, Madrid, Tecnos, 1999, p. 464.

² Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas", en *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Valencia, CIRIEC-España, 2008, p. 137.

En el caso brasileño, en cambio, la construcción del marco teórico de la economía solidaria y su posterior puesta en marcha, ha supuesto una participación mucho más decisiva de sus actores de base como protagonistas y no apenas como objeto de propuestas de organización económica cooperativa impulsadas desde el gobierno.

Siguiendo la propuesta teórica de Chávez y Monzón,³ se puede distinguir dos concepciones respecto de las políticas públicas en materia de economía social o solidaria⁴. La primera se encuentra en las llamadas **políticas de ordenación**. Esta concepción descansa en una apuesta amplia y decidida por este tipo de medidas como factores para alcanzar el bienestar social, por medio de la creación e incentivo de valores y prácticas deseables a nivel social. Cuando es ese el concepto que prevalece a la hora de pensar e implementar políticas públicas, se prevé procesos de largo alcance, dirigidos especialmente a crear condiciones normativas e institucionales favorables a fortalecer ese sector de la economía.

La segunda concepción se halla en la base de las denominadas **políticas de proceso**. Según esta segunda visión, se da un valor más reducido a las bondades de la economía solidaria como fuente de bienestar social, asignándole más bien un rol complementario para alcanzar ciertos objetivos específicos de política pública.⁵

A partir de la consideración de que tanto Ecuador como Brasil han optado por implementar políticas de ordenación para el fomento de la Economía Solidaria, se procede a realizar un estudio comparativo respecto de los distintos caminos que estos países han tomado a la hora de planificar y ejecutar sus políticas, lo que responde a diferentes concepciones respecto de la participación de los actores de la Economía Solidaria en este proceso.

³ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., pp. 140 – 141.

⁴ En Europa y concretamente en España se habla de economía social, mientras que en buena parte de los países de Latinoamérica se ha acogido la denominación de economía solidaria.

⁵ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 142.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN EN MATERIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA.-

Tanto en el caso ecuatoriano como en el brasileño, las políticas públicas respecto de la economía solidaria pueden ser enmarcadas dentro de las **políticas de ordenación**, en la medida en que ambos países entienden a este sector de la economía como un importante motor de crecimiento y desarrollo social. No obstante, como se verá más adelante, Ecuador ha optado por la creación de un marco normativo e institucional fuerte, que debido al relativo corto tiempo de implementación, aun no rinde los frutos esperados. En el caso de Brasil, en cambio, si bien se verifica un desarrollo institucional, y en menor medida uno normativo, son acciones que incluyen una participación social mucho más fuerte y decisiva las que hacen a este modelo digno de análisis.

A. En Ecuador:

La economía solidaria ha estado presente en Ecuador, principalmente a través de las relaciones que mantienen los miembros de las comunidades indígenas, pues, junto con la redistribución, ha sido la base de dichas relaciones. No obstante, obtuvo visibilidad por parte del Estado a partir de la Constitución Política aprobada en 2008, que señala como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo, el de “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.⁶

El art. 283 CE reconoce que el sistema económico es social y solidario, y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Señala expresamente este artículo que la economía popular y

⁶ art. 276.2 de la Constitución Política de Ecuador.

solidaria, debe regularse de acuerdo con la ley, e incluir a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Esta especial atención por parte del Estado respecto de la economía popular y solidaria, refleja, por un lado, un especial interés por este Sector de la economía, y por el otro, el ánimo de aglutinar a los actores y organizaciones que intervienen en el mismo, que previamente estaban dispersos.

A ese respecto, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009 - 2013,⁷ señalaba como una de sus principales estrategias, la democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. Estableciendo además que, “el escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años.”⁸ Con especial énfasis en el sector agropecuario.

En el PNBV 2009 – 2013 se reconoce que el Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo para el autoconsumo, el intercambio democrático y el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.⁹

Dentro de los objetivos nacionales para el buen vivir, el PNBV 2009 – 2013 contempla en el número 11, la necesidad de establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible, debiendo las acciones del Estado dirigirse a consolidar ese sistema, en el cual la planificación nacional y las intervenciones

⁷ que de acuerdo al art. 280 de la CE “es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, programas, y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

⁸ Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102.

⁹ Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102 y 103.

estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.¹⁰

Con el afán de tener continuidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 establece como octavo objetivo, la consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible,¹¹ para ello plantea una serie de políticas y lineamientos estratégicos.¹²

Por su parte, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario,¹³ contiene objetivos y principios que, junto con lo anterior, constituyen el marco ideológico que el Gobierno ha previsto como sustento de su política pública en materia de Economía Solidaria. A ese respecto, el artículo 3 de la Ley establece como objetivos de la misma, los siguientes:

- a) Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;
- b) Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay;
- c) Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;
- d) Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley; y,

¹⁰ Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 330.

¹¹ Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 247.

¹² Estas políticas y lineamientos estratégicos son los siguientes:

- a) Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.
- b) Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.
- c) Fortalecer el manejo sostenible de las finanzas públicas
- d) Fortalecer la progresividad y la eficiencia del sistema tributario
- e) Afianzar la sostenibilidad de la balanza de pagos
- f) Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos
- g) Garantizar una adecuada gestión de la liquidez para el desarrollo y para administrar el esquema monetario vigente
- h) Minimizar el riesgo sistémico de la economía
- i) Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario
- j) Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 264 y ss.

¹³ Publicada en el R.O. No. 444, de 10 de mayo de 2011.

- e) Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

La misma Ley en su artículo 4 enuncia una serie de principios que deben guiar la actuación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria, siendo estos los siguientes:

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable;
- d) La equidad de género;
- e) El respeto a la identidad cultural;
- f) La autogestión;
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

A partir de estos antecedentes normativos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), elaboró la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS), como una herramienta de política pública, la misma que contempla programas en el sector productivo, alimentos, construcción, manufactura, turismo, servicios, y, en el sector financiero popular y solidario.

Para la elaboración de la AREPS, el MIES realizó reuniones de trabajo y generó algunos acuerdos entre el Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, algunas entidades de apoyo de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria, algunas Universidades, ciertas entidades ligadas al desarrollo, otras entidades privadas y ciertos actores de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria.

Es en esta agenda, donde se traduce la decisión estatal de impulsar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria, contenida en los cuerpos legales mencionados anteriormente, a través de los siguientes objetivos:

1. Promover la transición de las formas de organización de la Economía Popular a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, sean estas, cooperativas, asociativas o comunitarias.

2. Articular las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria para fortalecer y dinamizar los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios.
3. Consolidar a los actores de la Economía Popular y Solidaria en sujetos sociales económicos-políticos que impulsen procesos de desarrollo endógeno articulados al Plan Nacional del Buen Vivir
4. Consolidar a la Economía Popular y Solidaria como desencadenante de la construcción del nuevo régimen de desarrollo y del Sistema Económico Social y Solidario, en donde exista una primacía del trabajo sobre el capital como eje articulador de la sociedad.¹⁴

De la lectura y comprensión de los anteriores objetivos, y relacionando esta información con la provista previamente, se puede adelantar el criterio de que Ecuador apuesta por la Economía Solidaria, no solamente como un mecanismo amortiguador de desigualdades económicas y sociales dentro del sistema capitalista, sino como un verdadero transformador de la sociedad, hacia un modelo mucho más justo de repartición de la riqueza, un sistema económico y social alternativo.

Esto se deduce también de las afirmaciones hechas por el profesor José Luis Coraggio, principal ideólogo de la Economía Social y Solidaria en Ecuador, para quien la Economía Social y Solidaria es un “proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas, estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva -actual o potencial- de construir un sistema económico alternativo”.¹⁵

En otro escrito, el mismo autor explica que el objetivo de esta economía alternativa es mejorar las condiciones de vida materiales y no materiales (autonomía,

¹⁴ Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013, Ministerio de Inclusión Económica y Social, p. 99.

¹⁵ José Luis Coraggio, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011, p. 381.

capacidad de trabajo, enriquecimiento de las relaciones sociales, participación en lo público, afirmación de identidad) impulsando, propiciando, favoreciendo relaciones basadas principalmente en el principio de **reciprocidad**, pero también en otros dos principios directamente vinculados a la solidaridad, que son el de **reproducción de la unidad doméstica y el de reproducción**; además de dos principios que se refieren a las formas de coordinación de esa economía y de sus relaciones con el resto del sistema económico, que son el de **intercambio libre de equivalentes** y el de **planificación**.¹⁶

La Economía Solidaria es entendida entonces, tanto por el Estado ecuatoriano como por la doctrina que ha brindado la fundamentación teórica al proyecto gubernamental, como el conjunto de actividades destinadas a la producción de bienes y servicios, para cubrir las propias necesidades y al intercambio, que representan una visión alternativa al capitalismo, en la medida en que se valora el trabajo por sobre el capital, basada en unos valores y principios determinados.

En Brasil:

La tradición cooperativa es históricamente significativa en Brasil, vinculada, desde finales del siglo XIX a comunidades de inmigrantes alemanes e italianos, llegando a institucionalizarse entre los años 1950 y 1970 con el desarrollo de las grandes cooperativas agrícolas promovidas por la política gubernamental de estímulo a la

¹⁶ La **reproducción de la unidad doméstica**, supone la producción para el propio consumo de familias, grupos y comunidades (incluyendo no solo alimentos, sino servicios de cuidado, producción del hábitat, infraestructura, etc.), y puede ser extendida a la economía doméstica nacional, generando seguridad o soberanía alimentaria y energética. La **reproducción** ha de ir acompañada por la transformación propia y del entorno en un proceso de reconstrucción de la economía y la sociedad bajo el principio de solidaridad y corresponsabilidad por la vida de todos. El principio de **redistribución**, que permite concentrar y redistribuir excedentes, principalmente a través del Estado, mediante una solidaridad democrática por la que significa la intervención del Estado para lograr el aporte de los que más tienen para mejorar la calidad de vida de los otros, por vía de derechos que el Estado debe garantizar. El principio de **intercambio libre de equivalentes** entre propietarios (abarca tanto el comercio a tasas prefijadas o negociadas -precios máximos de bienes o servicios de primera necesidad, salarios mínimos- como el comercio de mercado con precios determinados por la oferta y la demanda). El principio de **planificación** para articular y coordinar conscientemente los efectos directos e indirectos de las acciones individuales y potenciar la economía para el buen vivir. José Luis Coraggio, "Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria", 11/05/09, en www.coraggioeconomia.org

agro exportación.¹⁷

Pero es a partir de los años 90, que surge una "nueva forma de asociativismo y cooperativismo" en Brasil, fomentada, por un lado, por la reciente democratización, alcanzada después de un período de gobierno militar, que generó dinamismo en la sociedad civil; y por otro lado, por programas gubernamentales específicos, como el programa de Comunidad Solidaria y PRONINC (Programa Nacional de Incubadoras Cooperativas). Estas nuevas asociaciones y cooperativas, la mayoría de ellas con actividades económicas, se van a sumar al universo de las ONGs ya existentes y, en cierta medida, a competir con ellas. Las nuevas organizaciones plantean cuestiones y temas que antes no ocupaban espacio en el escenario público.¹⁸

Junto a lo anterior, el creciente desempleo, las transformaciones del mercado de trabajo, y la propia organización económica en Brasil, desencadenaron un fuerte proceso de expansión de nuevas formas de organización de trabajo y de producción. Se trata de cooperativas de producción, de servicios, de crédito, y de consumo, asociaciones de productores, empresas en régimen de autogestión, bancos comunitarios y organizaciones populares, en el campo y en la ciudad, que forman en su conjunto la Economía Solidaria.¹⁹

Aunque se formaron numerosas agrupaciones de distinta extracción territorial, es sobre todo a partir de 2001, en torno a los sucesivos Foros Sociales Mundiales en Porto Alegre, cuando cristaliza la identidad de la Economía Solidaria en Brasil. Y sobre todo, es a partir de ese momento que toma posición en el espacio público, a través de una verdadera articulación nacional, que busca constituir un movimiento

¹⁷ Ana Sarria, "Economía Solidaria, prácticas cooperativas y desarrollo local en el sur de Brasil", en CIRIEC – España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 43, extraordinario, Noviembre 2002, p. 46.

¹⁸ Maurício Serva y Carolina Andion, "A Economia Social no Brasil: panorama de um campo em transformação", en *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*. Valencia, FUNDIBES, 2006, p. 49.

¹⁹ Reginaldo Sales y Remígio Todeschini, "Sindicalismo e economia solidária: reflexões sobre o projeto da CUT", en *A Economia Solidária no Brasil*. São Paulo. Economia Contexto. 2003. p. 135.

social para defender la economía solidaria como modelo de desarrollo alternativo al capitalismo.²⁰

Este movimiento fue impulsado por un grupo de estructuras de apoyo al desarrollo de la economía solidaria, que luego se amplió a otros protagonistas, en particular a las propias experiencias de economía solidaria, para finalmente lograr la creación del Foro Brasileño de Economía Solidaria, que representa al movimiento. Este movimiento ha estado muy vinculado al Partido de los Trabajadores. Una vez en el poder, el presidente Lula accede a la solicitud de creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria - SENAES.²¹

La SENAES fue creada formalmente en junio de 2003, mediante un decreto presidencial, en el seno del Ministerio del Trabajo y Empleo, considerado como uno de los ministerios más importantes para un gobierno popular con fuertes raíces en el medio sindical.²²

Paralelamente, la estrategia del programa *Brasil sem Miséria*, se alinea con los estudios sobre la naturaleza asociativa de la economía de los pobres, y concluye con el fortalecimiento de los mismos como agentes económicos productivos y -no meramente como consumidores-, es el camino más recomendable para producir efectos redistributivos duraderos. Así, las investigaciones sobre los emprendimientos de economía solidaria concluyeron también que había que trabajar en políticas públicas que fortalezcan su condición de protagonistas económicos, siendo esa una de las directrices que tienen la orientación de las acciones de fomento de la ES.²³

²⁰ Andreia Lemaître, "Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil", en *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*. Año 9, No. 17, 2009, Universidad de los Andes, p. 14.

²¹ Andreia Lemaître, "Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil"..., p. 14.

²² Extracto de la entrevista al Secretario Nacional de Economía Solidaria de Brasil, profesor Paul Singer. Brasilia, 15 de abril de 2013.

²³ Luiz Gaiger, "Avances y Límites en la producción de conocimientos sobre economía solidaria en Brasil" en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012, p. 58.

En 2002 y 2003, se realizaron varias Plenarias Nacionales de Economía Solidaria, organizadas por el Grupo de Trabajo brasileño. Estas plenarias reunían actores de la ES de todo el país, que provenían de las plenarias organizadas en los diferentes estados. Se trataba de representantes de estructuras de apoyo al desarrollo de la economía solidaria, de representantes de trabajadores, miembros de cooperativas y asociaciones, y de representantes de la administración pública. Estas plenarias se propusieron construir un «gran proceso de movilización popular» para debatir y aprobar una Carta de Principios, establecer una Plataforma de luchas comunes, así como la creación de un Foro Nacional de Economía Solidaria. En estos encuentros se decidió que se utilizaría el término «economía solidaria» para este movimiento.²⁴

Fue en la III Plenaria Nacional de Economía Solidaria, realizada en junio de 2003, y que contó con un proceso preparatorio de movilización en 17 estados, y tuvo la participación de 900 personas de diversas partes del país, donde se sentaron las bases ideológicas de la economía solidaria en Brasil, mediante la aprobación de la Carta de principios de la Economía Solidaria.

En esta Carta de Principios, se reconoce la diversidad de origen y de cultura de los participantes, no obstante se fijan algunos puntos de convergencia, estos son:

- La valorización social del trabajo humano,
- la satisfacción plena de las necesidades de todos como eje de las creatividades tecnológicas y de las actividades económicas,
- el reconocimiento del lugar fundamental de la mujer y de lo femenino en una economía fundada en las solidaridades,
- la búsqueda de una relación de intercambio respetuosa con la naturaleza, y
- los valores de cooperación y de solidaridad.²⁵

²⁴ Forum Brasileiro de Economia Solidaria. <http://www.fbes.org.br>. Traducción propia

²⁵ Forum Brasileiro de Economia Solidaria. <http://www.fbes.org.br>. Traducción propia.

En el mismo documento, después de determinar una serie de principios generales, aplicables a la ES, como la valorización del trabajo, el intercambio justo, la búsqueda de otras cualidades de vida y consumo, la implementación de la eficiencia social, y la consideración de la ES como instrumento de combate a la exclusión social y alternativa de vida, se plantean principios específicos para un sistema de finanzas solidarias, para la formación de cadenas productivas, para la construcción de una Política de Economía Solidaria en un Estado democrático; y finalmente se recuerda aquello que no es Economía Solidaria.

Llama fuertemente la atención el gran logro de esta Plenaria, en la que se llegó a importantes acuerdos y se trabajó en varios grupos de principios que sentaron las bases teóricas para el desarrollo de la ES en Brasil, más todavía si se piensa en la numerosísima asistencia que tuvo este evento.

Para este estudio, parece importante recabar los principios aplicables a la construcción de Política Pública en estados democráticos, siendo estos los siguientes:

- a) la economía solidaria es un proyecto de desarrollo integral dirigido a la sostenibilidad, la justicia, la democracia económica, social, cultural, ambiental y participativa.
- b) La Economía Solidaria estimula la formación de alianzas estratégicas entre las organizaciones populares para el ejercicio pleno y activo de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía, ejerciendo su soberanía por medio de la democracia y la gestión participativa.
- c) La Economía Solidaria requiere el respeto a la autonomía de las empresas y las organizaciones de los trabajadores, sin la tutela de Estados centralizadores y lejos de las prácticas cooperativas burocráticas, que suprimen la participación directa de los ciudadanos trabajadores.

- d) La economía solidaria, en primer lugar, exige la responsabilidad de los Estados nacionales para proteger los derechos universales de los trabajadores, que las políticas neoliberales pretenden eliminar.
- e) Aboga por un Estado democráticamente fuerte, empoderado a partir de la propia sociedad, y puesto al servicio de ella, transparente y fiable, capaz de organizar las diversidades que va a construir y de garantizar la justicia social, y por la realización de los derechos y responsabilidades ciudadanas de cada uno y de todos.
- f) El valor central es la soberanía nacional en un contexto de interacción respetuosa con la soberanía de otras naciones. Un Estado democráticamente fuerte es capaz de promover, mediante el diálogo con la Sociedad, políticas públicas que fortalecen la democracia participativa, la democratización de los fondos públicos y de los beneficios del desarrollo.
- g) Así, la economía solidaria puede constituirse en un sector económico de la sociedad, distinto de la economía capitalista y de la economía estatal, fortaleciendo un Estado democrático con la irrupción de nuevos actores sociales autónomos y capaces de avanzar nuevas reglas de los derechos y la regulación de la sociedad para su beneficio.²⁶

Para una parte de la doctrina que ha estudiado el tema, los principios mencionados pueden enmarcarse dentro de la denominada corriente “neomarxista”, según la cual, la Economía Solidaria constituye un modo de producción distinto del capitalismo²⁷ y opuesto a este. Uno de sus principales exponentes, el Secretario Nacional de Economía Solidaria del Ministerio del Trabajo y Empleo, profesor Paul Singer, así lo afirma, al señalar que la ES, es una *creación en proceso continuo* de trabajadores en lucha contra el capitalismo.

²⁶ Forum Brasileiro de Economia Solidaria, <http://www.fbes.org.br>. Traducción propia.

²⁷ Leandro Pereira Morais y Miguel Juan Bacic, “Programas de Emancipación Económica y Economía Social: avances y dificultades del emprendizaje social en Brasil”, en *Ciriec-España, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 70, Abril 2011, pp.89-90.

Como tal, esta no podría preceder al capitalismo industrial, pero lo acompaña como una sombra en toda su evolución.²⁸

Para este autor, comprender la lógica de la economía solidaria implica necesariamente considerar la crítica operaria y socialista al capitalismo. Lo que se critica del capitalismo es sobre todo la dictadura del capital en la empresa, el poder ilimitado que el derecho de propiedad proporciona al dueño de los medios de producción.²⁹

En palabras del mismo Singer,³⁰ la economía solidaria se constituye entonces en un proyecto que desde hace dos siglos, los trabajadores vienen ensayando en la práctica y los pensadores socialistas vienen estudiando, sistematizando y divulgando. Los planteamientos de este proyecto en construcción pueden sistematizarse del siguiente modo: 1) hombres y mujeres víctimas del capital se organizan como productores asociados, teniendo a la vista no solamente obtener ingresos que les permitan subsistir, sino también reinsertarse en la división social del trabajo en condiciones de competir con las empresas capitalistas; 2) pequeños productores de mercancías, del campo y de la ciudad, se asocian para comprar y vender en conjunto, buscando economías de escala, y pasan eventualmente a crear empresas de producción socializada, de propiedad de ellos; 3) asalariados se asocian para adquirir en conjunto bienes y servicios de consumo, buscando economías de escala y mejor calidad de vida; 4) pequeños productores y asalariados se asocian para reunir sus ahorros en fondos rotativos que les permiten obtener préstamos a intereses bajos y eventualmente financiar emprendimientos solidarios; 5) los mismos crean también asociaciones mutuas de seguros, cooperativas de vivienda, etc.

²⁸ Paul Singer, “Economia solidária: um modo de produção e distribuição” en *A Economía Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Economia Contexto, 2003, p. 11. Traducción propia.

²⁹ Paul Singer, “Economia solidária: um modo de produção e distribuição”..., p. 12.

³⁰ *Ibíd.*

Es importante tener a la vista las bases ideológicas de la economía solidaria en Brasil de la mano de quien es su principal representante, porque este marco teórico es el que ilumina las acciones concretas desarrolladas a través de las políticas públicas.

II. POLÍTICAS DE OFERTA Y POLÍTICAS DE DEMANDA.-

Siguiendo el planteamiento de los autores Chávez y Monzón, dentro de las políticas públicas sobre la Economía Solidaria, se pueden distinguir dos tipos de políticas, por un lado están las “políticas de oferta” o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía, que pueden dividirse en tres categorías diferentes: una de tipo institucional, otra de apoyo financiero a la entidad, y una última de apoyo técnico en el sentido de servicios reales a las entidades.³¹ Por otro lado están las políticas de demanda o aquellas dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector.

En opinión del profesor Paul Singer,³² los gobiernos que quieren fomentar la economía solidaria no limitan sus políticas al apoyo de los más pobres, sino también a los emprendimientos solidarios que tienen capital propio, pero sin aplicar políticas que transforman todos los emprendimientos capitalistas en crisis directamente en emprendimientos de economía solidaria, sino permitiendo también que dichos emprendimientos mantengan su carácter privado. Es decir, una combinación de apoyo a empresas capitalistas con el fomento de emprendimientos de economía solidaria, sean emprendedores o trabajadores, en un modo de producción u otro.

La idea es, por un lado, apoyar las iniciativas que desde un primer momento se alinean con la economía solidaria, pero por otro lado, también es importante

³¹ Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 144.

³² Paul Singer, “A experiencia brasileira nas Políticas Públicas para a ESS”, en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, IAEN, 2012, p. 29.

apuntalar otros proyectos económicos y de vida. Con ello se garantiza un clima de tolerancia y aceptación de distintas visiones de las relaciones productivas.

Como se verá a continuación, tanto en el caso ecuatoriano como en el brasileño, hay un énfasis en la implementación de políticas de oferta, no obstante, retomando lo dicho anteriormente, el enfoque mucho más dirigido por parte del Estado en Ecuador, y la búsqueda de un amplio espectro de participación de los actores sociales en Brasil, marca las decisiones en este terreno.

2.1. POLÍTICAS DE OFERTA O DIRIGIDAS A LA ESTRUCTURA DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA.-

Según Chávez y Monzón,³³ dentro de las políticas de oferta, se pueden distinguir tres categorías distintas: está el marco institucional, las medidas de tipo financiero y las medidas de apoyo técnico.

El marco institucional que regula la economía social o economía solidaria y sus diferentes componentes tiene un impacto decisivo sobre estos últimos, sus respectivos desarrollos internos (entre componentes del propio sistema) y externos (respecto a otros grandes sectores institucionales, es decir, el sector público y el sector privado lucrativo) e, indirectamente, sobre el empleo en el Sector.

Aparte del marco institucional, las medidas de tipo financiero son consideradas fundamentales políticas de oferta, toda vez que se dirigen a sostener la estructura de las organizaciones de economía solidaria.

Finalmente, están las políticas que se materializan en medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la ES. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos

³³ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 145.

de servicios reales (no financieros) al sector, y tienen por objeto mejorar algunos de los puntos débiles, como información, investigación, asesoramiento, networking, etc.³⁴

2.1.1. MARCO INSTITUCIONAL

Siguiendo la propuesta metodológica propuesta, se pueden identificar tres dimensiones dentro del marco institucional:³⁵

- a) El reconocimiento público del Sector y de sus componentes como interlocutor y agente social.
- b) Los aspectos jurídicos
- c) El marco fiscal que afecta al Sector.

2.1.1.1. Reconocimiento Público del Sector y aspectos jurídicos:

Por considerar que el reconocimiento público del sector solidario se encuentra materializado en disposiciones normativas, se ha decidido tratar estos dos componentes unidos, y dejar aparte el relativo al marco fiscal, por cuanto tiene algunas especificidades que requieren especial atención.

A. En Ecuador:

Como ya se hizo mención anteriormente, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia de la Economía Social y Solidaria, y como parte del desarrollo constitucional, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario creó una serie de instituciones encargadas del fomento, promoción y control de la Economía Popular y Solidaria, siendo estos: el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria; el Consejo Consultivo, la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario; la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; el Instituto Nacional de

³⁴ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 160.

³⁵ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 155.

Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

a) El **Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario**, es el órgano rector de las formas de organización de la Economía Popular, Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, tiene como responsabilidad dictar y coordinar las políticas públicas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de estos actores, con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, tiene a su cargo la evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.³⁶

El Comité Interinstitucional se integra por los Ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República, que actualmente son: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Política Económica, el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

b) El **Consejo Consultivo**, es una instancia colegiada de representación amplia y plural, conformada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Estos espacios consultivos pretenden ser descentralizados en el ámbito local, regional y nacional para propiciar la interacción de los actores colectivos y las instancias públicas mediante procesos de información, participación, co-construcción, deliberación y co-gestión.

El Consejo Consultivo está integrado por siete miembros, elegidos en la siguiente forma: uno, en representación de la Asociación de Municipalidades

³⁶ art. 142 Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

del Ecuador; uno, en representación del Consorcio de Consejos Provinciales; y, cinco, en representación de las federaciones nacionales de comerciantes minoristas, artesanos, del sector comunitario, del sector asociativo y del sector cooperativista.³⁷

La regulación de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva.³⁸

Las regulaciones son expedidas en forma diferenciada, para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, y para el Sector Financiero Popular y Solidario, y se refieren a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control, en coherencia con las regulaciones que emite el Comité Interinstitucional.

La regulación de la Economía Popular y Solidaria se realiza a través del **Ministerio de Inclusión Económica y Social**.

c) La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la **Junta de Regulación**, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que son los titulares de la Coordinación de Desarrollo Social, de la Política Económica y, un Delegado del Presidente de la República.

La Junta de Regulación, está presidida por el titular de coordinación de desarrollo social, y cuenta con una Secretaria Técnica a cargo de la Presidencia de la Junta. El Superintendente de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario o su delegado participan en las sesiones de la Junta de Regulación en calidad de invitados con voz informativa pero sin voto.³⁹

³⁷ Art. 277 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

³⁸ art. 144 LOEPS.

³⁹ Art. 144 LOEPS.

- d) El control de las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la **Superintendencia de Economía Popular y Solidaria**, que fue creada como una entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera, que busca el desarrollo, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector económico popular y solidario.⁴⁰

Dentro de la Intendencia General Técnica de esta institución, se encuentran a su vez cinco Intendencias, dos de ellas encargadas directamente del control y seguimiento de las organizaciones de este sector, una Intendencia de Economía Popular y Solidaria y otra Intendencia del Sector Financiero Popular y Solidario.⁴¹

- e) El **Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria**, tiene como misión el fomento y promoción de los actores de la Economía Popular, y de la Economía Popular y Solidaria, con sujeción a las políticas públicas dictadas por el Comité Interinstitucional. Esta instancia coordina, organiza y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con la Ley de Economía Popular y Solidaria.⁴²

- f) La **Corporación Nacional del Finanzas Populares y Solidarias** es el organismo encargado de brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.⁴³

Como se ha podido constatar con este breve repaso de las instituciones creadas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero

⁴⁰ Art. 146 LOEPS.

⁴¹ http://www.seps.gob.ec/web/guest/que_es_la_seps

⁴² Arts. 153 y 154 LOEPS

⁴³ Arts. 158 y 159 LOEPS.

Popular y Solidario, el Estado ecuatoriano apostó por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de la creación de un aparato burocrático grande y diferenciado, encargado del acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos de este sector.

Todavía es relativamente pronto para evaluar la eficacia de esta opción; sin embargo, se puede señalar que hay muy poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que posiblemente dificulte el fortalecimiento y la toma de conciencia de quienes forman parte del mismo, respecto de su rol como agentes de transformación de la realidad económica y social del Ecuador, quienes seguramente se siguen mirando a sí mismos como beneficiarios de ciertos favores o beneficios del Estado.

B. En Brasil

A pesar que la economía solidaria es un fenómeno exitoso en Brasil, que ha despuntado con la creación de la Secretaría Nacional de la Economía Solidaria, a nivel de reconocimiento jurídico los avances no son muchos, puesto que dada la falta de una normativa jurídica que recoja las diversas formas de emprendimientos que pueden generarse dentro de la economía solidaria, buena parte de los mismos han tenido que acoger la forma cooperativa, porque es la que reconoce la legislación brasileña, a través de la Ley No 5.764, de 1971. Esta condición es perjudicial, toda vez que no recoge la diversidad de estas experiencias.

Así lo apunta la misma SENAES, al señalar que todo lo relativo al régimen jurídico de la ES en Brasil es uno de los principales ejes de trabajo en la Plataforma del Movimiento de Economía Solidaria, existiendo dos importantes cuellos de botella que deben ser abordados.⁴⁴

1. Desde el punto de vista del reconocimiento, de la formalización y del tratamiento tributario correspondiente a los emprendimientos de Economía

⁴⁴ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010*, Brasilia, Secretaría Nacional de Economía Solidaria, 2012, p. 44.

Solidaria (en adelante EES), la actual legislación es obsoleta y reduce las variadas experiencias de ES a ciertas formas legales que no consideran ni reconocen la diversidad de organizaciones, además de impedir, en la práctica, el funcionamiento de algunas de ellas.

2. Desde el punto de vista del acceso a las políticas públicas, son grandes los obstáculos legales y burocráticos cuando se trata de implementar programas y acciones que viabilicen a la ES, especialmente con respecto a las inversiones y el capital de giro para la estructuración y financiación de los EESs.

En palabras del Secretario Nacional de Economía Solidaria brasileño, uno de los principales desafíos que tiene la ES en Brasil es la construcción de un marco jurídico apropiado, que reconozca, de respaldo y seguridad jurídica a estas formas colectivas de organización económica, convirtiéndose en una de las principales demandas de este Sector, a la que se han sumado las sucesivas resoluciones de las Conferencias Nacionales de la Economía Solidaria y del Consejo Nacional de Economía Solidaria.⁴⁵

Para discutir y encaminar el conjunto de requerimientos relativos al marco jurídico, el Foro Brasileño de Economía Solidaria y la Secretaría Nacional de Economía Solidaria constituyeron un grupo de trabajo del marco jurídico de la Economía Solidaria, con el objetivo de sistematizar, debatir, y presentar propuestas relativas al conjunto de temas que envuelven los aspectos jurídicos de la ES. Ese espacio fue fundamental para organizar y armonizar la participación de las principales organizaciones de ES en los espacios constituidos en el ámbito del Gobierno Federal.⁴⁶

Las asociaciones de ES se rigen actualmente por los artículos 53 a 61 de la Ley N° 10.406, de 10 de enero 2002, el Código Civil, y con carácter general, por los

⁴⁵ Extracto de la entrevista al Secretario Nacional de Economía Solidaria de Brasil, profesor Paul Singer. Brasilia, 15 de abril de 2013.

⁴⁶ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 45.

artículos 44 a 52 de la misma ley, que tratan de personas jurídicas de derecho privado, y las sociedades cooperativas se rigen por los artículos 1093-1096 de la ley n° 10.406 de 10 de enero 2002, el mismo Código Civil brasileño, y por la legislación especial, la Ley N° 5.764/1971. En lo no aplicable a la legislación arriba mencionada, rigen las disposiciones de las Sociedades Cooperativas simples, artículos 997-1038 del Código Civil brasileño, salvaguardando las características peculiares de la cooperativa, establecidas en el artículo 1094 del mismo Código.⁴⁷

a) Pese a esta carencia legal en cuanto al reconocimiento y regulación de las distintas formas de ES, en materia institucional, la primera conquista fue la creación de la **Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES)**, mediante Decreto N ° 4764 de 24 de junio de 2003, tras la aprobación de la Ley N ° 10.683, de 28 de mayo de 2003, que concede al Ministerio de Trabajo y Empleo, competencias en las áreas de cooperativas y asociaciones urbanas. La SENAES se organizó en la estructura institucional del MTE con las siguientes responsabilidades:

- Apoyar la definición y coordinación de políticas de la ES dentro del Ministerio;
- servir de enlace con los representantes de la sociedad civil para contribuir para la determinación de las directrices y prioridades de la política de ES;
- planificar, supervisar y evaluar los programas relacionados con la ES;
- colaborar con otras agencias del gobierno en los programas para el desarrollo y la lucha contra el desempleo y la pobreza;
- fomentar la creación, el mantenimiento y la expansión de las oportunidades de trabajo y el acceso a los ingresos a través de empresas en régimen de autogestión, organizados en colectivos participativos, incluyendo la economía popular;
- contribuir a las políticas de microfinanzas, estimulando las cooperativas de crédito y otras formas de organización del sector;

⁴⁷ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 45.

- presentar estudios y sugerir ajustes en la legislación destinada al fortalecimiento de los emprendimientos solidarios;
- supervisar y evaluar las relaciones de la Secretaría con movimientos sociales, agencias de fomento de la ES, entidades financieras solidarias, e instituciones representativas del cooperativismo.
- supervisar, orientar y coordinar los servicios de secretaría del CNES.⁴⁸

Poco después de su creación, la SENAES construyó, junto con el recién creado Foro Brasileño de Economía Solidaria, una estrategia para garantizar visibilidad y movilizar a los actores institucionales interesados en la construcción de políticas. La opción era llevar a cabo actividades estatales, para la presentación y discusión de políticas de la SENAES, junto con los Foros Estadales de ES, con las Delegaciones Regionales del Trabajo (DRT) y otras organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. Esta actividad se inició en el segundo semestre de 2003 y fue ampliada en 2004; y fue fundamental en la medida en que la SENAES pudo actualizar las demandas que se habían identificado en la plataforma política pública aprobada por la Plenaria Nacional de ES, celebrada en 2002. Cuestiones tales como el fortalecimiento de las finanzas solidarias, la construcción de un marco jurídico adecuado para ES, la promoción de redes de producción, comercialización y consumo, y el apoyo a la organización social de ES, fueron los puntos de la plataforma que se reafirmaron como una prioridad para estas reuniones y como se supone por las políticas de la SENAES.⁴⁹

Como lo recoge la propia Secretaría,⁵⁰ en un primer momento se trabaja en políticas públicas específicas en algunos municipios y estados, y en una progresiva convergencia entre las visiones y los métodos de actuación y las estrategias utilizadas para superar la dispersión y el aislamiento de las

⁴⁸ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 29.

⁴⁹ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 30.

⁵⁰ Luiz Gaiger, "Avances y Límites en la producción de conocimientos sobre economía solidaria en Brasil"..., pp. 59 - 60.

experiencias, acciones de intercambio y de integración económica⁵¹, puesto que a pesar de la diversidad de iniciativas, quedó patente que se trataba de un campo de experiencias con potencial alternativo de superación de la exclusión para sus actores, mereciendo así la atención y las inversiones públicas.

Como lo recoge la doctrina especializada,⁵² con el propósito de manejar datos certeros sobre los EESs, en el 2003 la SENAES inició un mapeamiento nacional de economía solidaria, a través de un primer esfuerzo de diálogo interministerial entre la SENAES y la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (CEPPIR). Se trató de la elaboración de un proyecto de desarrollo territorial con base en el etnodesarrollo, que significó un abordaje territorial de las políticas públicas.

Desde 2006, la SENAES fue incorporado un proceso práctico de democratización de las políticas públicas en Brasil: la creación de espacios de participación y control social - con la instalación del Consejo Nacional de Economía Solidaria y la celebración de la primera Conferencia Nacional de Economía Solidaria, poniendo el gran debate de la economía solidaria como estrategia de desarrollo.

En opinión de la doctrina especializada,⁵³ la institucionalización colocó nuevas bases para la relación más clara con la sociedad civil; logrando, además, avanzar de alguna manera en acciones de formación por medio de la calificación social y profesional en Economía Solidaria.

En 2007, el avance de la economía solidaria fue la creación del **Frente parlamentario de la Economía Solidaria**. Un hecho político importante en función de la agenda legislativa intensa construida en 2003 a 2006 sobre el marco

⁵¹ Tales como proyectos comunitarios, bancos populares, asociaciones de productores familiares y empresas recuperadas.

⁵² Valmor Schiolet, "A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidaria: um breve relato", en *A Economia Solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*, Rio de Janeiro, URFJ/PR-5, 2012, p. 56.

⁵³ Valmor Schiolet, "A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidaria: um breve relato"..., p. 57.

regulatorio del cooperativismo en la economía solidaria y sobre el crédito. Así esa relación con el poder legislativo pasó a ser fundamental.

En los siguientes años, la SENAES ha trabajado la discusión de la territorialidad con el Proyecto Brasil Local y la relación con los colectores de Economía Solidaria de materiales reciclables. También ha diversificado el diálogo con los sectores de la sociedad. Se ha trabajado en la formación política, con el lanzamiento de los Centros de Formación en Economía Solidaria. A partir de 2010 se ha profundizado la discusión y el debate respecto del crédito como mecanismo importante de promoción de la ES.⁵⁴

b) Otro importante logro institucional alcanzado por el Sector de la ES en Brasil fue la creación del **Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)**, cuyo objetivo ha sido el de «articular y movilizar a las bases de la economía solidaria en todo el país [...] y realizar la interlocución frente al gobierno, en particular con el SENAES».⁵⁵ El FBES se ha construido de manera articulada respecto de la SENAES, obteniendo un estatuto diferenciado frente a las demás instituciones existentes en el país en materia de ES- aunque varias de ellas forman parte del Foro-. Desde su concepción, se determinó que el FBES sería uno de los principales interlocutores de la SENAES, con la realización de actividades en conjunto y reuniones regulares en Brasilia.

Como lo recoge la doctrina internacional, la singularidad de la experiencia brasileña en materia de organización de políticas de la ES consiste en la constitución de estos Foros de economía solidaria, a nivel micro-regional, de los estados federados, y a nivel nacional. Constituyen el cuerpo del movimiento social de ES, la herramienta principal por la cual se estructura e interactúa con los poderes públicos.⁵⁶

⁵⁴ Valmor Schiolet, “A experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidaria: um breve relato”..., pp. 57 y 58.

⁵⁵ Forum Brasileiro de Economia Solidaria. <http://www.fbes.org.br>. Traducción propia.

⁵⁶ Andreia Lemaître, “Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil”..., p. 17.

En cuanto a la organización y funcionamiento del FBES, éste está compuesto por tres segmentos de la ES: los emprendimientos de economía solidaria, entidades de asesoramiento y gestores públicos.⁵⁷

Los emprendimientos de economía solidaria son organizaciones con las siguientes características: 1) se trata de organizaciones suprafamiliares, naturales y complejas, tales como asociaciones, cooperativas, sociedades laborales, clubes de intercambio, redes, grupos de producción, etc. 2) Quienes integran estas organizaciones lo hacen en calidad de participantes o socios, trabajadores/as de zonas urbanas y/o rurales que ejercen colectivamente las actividades de gestión, así como la asignación de los resultados, 3) son organizaciones permanentes, incluidos los proyectos que están en funcionamiento y aquellos en vías de aplicación, con el grupo formado por los participantes y las actividades económicas definidas, 4) pueden o no tener un registro legal, ya que prevalece la existencia real; y 5) se llevan a cabo actividades económicas que pueden ser de producción de bienes, servicios, crédito (es decir, finanzas solidarias), comercialización y consumo, en un plano de solidaridad.

Las entidades de asesoramiento y / o promoción son organizaciones que desarrollan diversas formas de apoyo directo a los emprendimientos de ES, tales como: formación, consultoría, incubación, investigación, vigilancia, promoción de crédito, asistencia técnica y organizativa.

Los gestores públicos son los que diseñan, implementan, ejecutan y/o coordinan las políticas económicas de apoyo a los gobiernos estatales y locales.

La representación conjunta y nacional del FBES se organizó mediante una Coordinación Nacional con 16 entidades y redes nacionales, así como tres representantes de cada foro de Estado para la Economía Solidaria (FEES), de los

⁵⁷ Forum Brasileiro de Economia Solidaria. <http://www.fbes.org.br>. Traducción propia

cuales 2 son trabajadores/as de los emprendimientos (se busca la participación del sector rural y urbano) y una entidad o red de gestores.

En este período de pocos años de vida del FBES, se vio un aumento significativo de la economía solidaria y su organización. Si en 2002 la Economía Solidaria estaba presente sólo en cinco Estados, en 2003 se llevaron a cabo sesiones plenarias del estado en 17 estados. Desde 2006, los Foros regionales están presentes en los 27 estados de Brasil. El crecimiento también ha promovido los intercambios y articulaciones internacionales, especialmente con América Latina en la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Solidaria (RIPESS).

De lo revisado previamente, podemos adelantar conclusiones en el sentido de que, desde las mismas instituciones y organizaciones de la ES brasileñas se plantea la necesidad de fortalecer jurídica e institucionalmente al sector, por medio de una legislación moderna e inclusiva de las distintas formas que puede tomar la ES, y a través de la dotación de suficientes recursos humanos y materiales por parte del Estado brasileño para enfrentar el reto importantísimo de superar las inequidades del capitalismo.

Con fecha 08 de noviembre de 2012 se presentó a trámite ante la Cámara brasileña de los Diputados el Proyecto de Ley 4685/2012⁵⁸, que establece la Política Nacional de Economía Solidaria y el Sistema Nacional de Economía Solidaria, además de crear el Fondo Nacional de Economía Solidaria (FNAES).

Según el proyecto del Ley, los emprendimientos económicos solidarios serían clasificados como sociedades de carácter económico sin finalidad lucrativa, pudiendo ser organizados según formas de cooperativas, asociaciones, clubes de trueque, empresas autogestionarias, redes de cooperación, entre otras.

⁵⁸ Para tener acceso al texto completo del Proyecto de Ley, se puede consultar la siguiente página: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>

Para concluir este punto, es preciso señalar que pese a los vacíos legales en materia de ES, se puede verificar la existencia de coherencia conceptual que desde la creación de la SENAES y su estrecha relación y colaboración con el FBES se ha visto por parte de quienes están encargados de fortalecer y apoyar a este sector desde el Estado, por incluir en este proyecto, no sólo como beneficiarios mudos a los actores de la ES, sino de hacerlos parte e integrarlos en todo el proceso, lo que no es tarea fácil si se contempla la heterogeneidad del sector y lo grande del país.

2.1.1.2. Aspectos Tributarios.-

En opinión de los tratadistas de la economía social en Europa,⁵⁹ a la hora de planificar políticas públicas en esta materia, hay que preguntarse si el régimen fiscal favorable es realmente eficaz como medida de apoyo a este Sector de la economía. En su criterio, la eficacia depende de las formas de imposición y de los elementos del Sector a los que pretende beneficiar. Así, se puede señalar que un tratamiento favorable en materia de impuesto de sociedades es más provechoso para aquellas entidades que desarrollan su actividad en el mercado y que obtienen beneficios por ello. A la inversa, un tratamiento favorable en materia de impuesto sobre las transacciones, impuesto sobre el valor añadido o los impuestos locales, es relativamente más beneficioso para las pequeñas entidades y para aquellas que desarrollan actividades no de venta en el mercado.

A. En Ecuador:

El régimen impositivo ecuatoriano ha optado, sin distinción entre organizaciones y actividades realizadas por éstas, por la aplicación de un tratamiento favorable que se centra en la no consideración de actos susceptibles de imposición tributaria a los que se realizan al interior de estas organizaciones. Así, el art. 139 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y

⁵⁹ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 155.

Solidario establece, con el carácter de incentivo, la no determinación como un hecho generador de tributos a los actos económicos solidarios, en los siguientes términos:

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.

Las utilidades que pudieran provenir de operaciones con terceros y que no sean reinvertidos en la organización, gravarán Impuesto a la Renta, tanto para el caso de la organización, cuanto para los integrantes cuando éstos los perciban.⁶⁰

Esta disposición, no obstante tiene una recepción diferenciada por la legislación tributaria. Así, el art. 9 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno⁶¹ establece como exenciones al pago del Impuesto a la Renta, los siguientes casos:

...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,

20) Los excedentes percibidos por los miembros de las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria...

Respecto del Impuesto al Valor Agregado, en cambio, la misma Ley, al enumerar las transferencias que no son objeto del impuesto,⁶² y las transferencias e importaciones con tarifa cero,⁶³ no hace mención de los actos económicos que se realizan entre las organizaciones de la ES y sus asociados. En ese sentido, la intención de aplicar el art. 139 de la LOEPS podría generar tensiones con la autoridad tributaria al momento del cobro de este impuesto, toda vez que el mismo no se encuentra recogido para el caso del IVA.

⁶⁰ El art. 5 de la misma LOEPS determina que son actos económicos solidarios aquellos que efectúan con sus miembros las organizaciones a las que se refiere la Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social.

⁶¹ Publicada en el R.O. Suplemento 463, de 17 de noviembre de 2004. Con una última reforma de 12 de agosto de 2013.

⁶² Art. 54 de la LORTI.

⁶³ Art. 55 de la LORTI.

La misma situación se verifica respecto de los tributos que pueden cobrar los gobiernos autónomos descentralizados. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶⁴ no tiene una disposición que exonere del pago de tasas o contribuciones especiales a los actos económicos entre las organizaciones de la ES y sus asociados.

Finalmente, y de manera concreta, se establece en el segundo inciso del art. 37 de la LORTI, una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta (que para sociedades es del 22 %) sobre el monto reinvertido en activos productivos, aplicable a las instituciones financieras de la Economía Popular y Solidaria y Mutualistas de Vivienda, siempre que lo destinen al otorgamiento de créditos para el sector productivo, incluidos los pequeños y medianos productores, en las condiciones que lo establezca el reglamento, y efectúen el correspondiente aumento de capital.

Como se puede verificar, no hay claridad ni coordinación entre cuerpos normativos, respecto del tratamiento tributario a las organizaciones de la ES. Este es un tema que amerita uniformidad, si lo que se pretende es utilizar los beneficios tributarios como medidas de fomento de este Sector.

B. En Brasil.

En materia tributaria, Brasil parece tener más asignaturas pendientes que Ecuador respecto de las organizaciones de ES. En efecto, respecto a los tributos aplicables a las cooperativas, ha habido pocos avances. La SENAES participó en los debates sobre este tema en el ámbito del GT de Cooperativismo. Como resultado de este proceso, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que se tramita a paso lento.

⁶⁴ Publicado en el R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Además, el GT, realizó propuestas para incluir a las organizaciones de ES en el proyecto de Ley que creó el llamado "Supersimples"⁶⁵ para emprendedores individuales, el Consejo Nacional de Economía Solidaria también llevó a cabo intentos de extender los beneficios fiscales de la Ley Complementaria N ° 123, de 14 de diciembre de 2006, que estableció el Estatuto Nacional de Microempresas y de la Empresa de Pequeño Porte. La propuesta no tuvo suficiente apoyo del Poder Ejecutivo y no llegó al Congreso Nacional. Lo máximo que el Consejo obtuvo fue la previsión de que las cooperativas con facturación igual a las micro y pequeñas empresas pueden tener los beneficios no tributarios de ley, tales como fácil acceso a la contratación pública, y desburocratización y fácil acceso al crédito.⁶⁶

Como se puede apreciar al conocer brevemente la situación tributaria de los emprendimientos de ES en Brasil, es importante trabajar en políticas públicas que fomenten el sector por la vía de un tratamiento fiscal diferenciado. No obstante, a la aplicación de un sistema tributario específico debería precederle el reconocimiento legal apropiado, que dé cuenta de todas las formas que pueden tomar los emprendimientos de ES, y no sólo, como pasa actualmente, incluir en este sector a las cooperativas y a las micro y pequeñas empresas.

2.1.2. MEDIDAS DE TIPO FINANCIERO.-

En opinión de los autores Chávez y Monzón,⁶⁷ que comparto, la Economía Solidaria ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse, incluso problemas de subcapitalización, lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican, por una parte, por sus reglas específicas

⁶⁵ Simple (sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones de las micro y pequeñas empresas) es el nombre dado al sistema de tributación simplificada, creado en 1996 como medida provisional y elevado a la categoría de Ley por el Gobierno brasileño, para facilitar el pago de las contribuciones del sector de las micro y pequeñas empresas.

⁶⁶ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 48.

⁶⁷ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 155.

de funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios y, por otra, por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario).

Este factor de estrangulamiento del sector puede atenuarse, e incluso desaparecer, si las medidas de políticas públicas buscan, por un lado, viabilizar el acceso al crédito externo tradicional en las mismas condiciones (o incluso en unas más ventajosas) que las empresas con ánimo de lucro y, por otro, sostener financieramente sus estructuras por medio de crédito específico. Estos dos objetivos pueden alcanzarse a través de dos tipos de instrumentos: medidas de tipo legal y organismos financieros públicos.⁶⁸

Como se verá con cierto detalle a continuación, tanto Ecuador como Brasil han desarrollado sendos programas dirigidos a financiar al Sector de la Economía Solidaria, las diferencias de dichos programas se verifican en la participación para la concepción y planificación de los mismos. En el caso ecuatoriano hay una apuesta importante por capitalizar a la ES, y si bien dicha propuesta proviene del gobierno y los actores de la ES son vistos como beneficiarios de los servicios financieros, también es cierto que hay una clara intención por dar un trato adecuado al sector, por la vía de ofrecer productos acorde a la realidad y características de las organizaciones beneficiarias. En el caso de Brasil, al igual que los otros temas importantes de este Sector, se ha contado para la planificación e implementación de políticas públicas, con los actores del sector de la ES, los que han tenido una participación mucho más activa y decidida.

A. En Ecuador:

⁶⁸ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 156.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,⁶⁹ en el Título II, al tratar sobre la Democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los Factores de Producción, en el capítulo del Financiamiento y del Capital, se refiere primero al acceso de todos los actores productivos a la banca pública, y en su Art. 67, aborda otras formas de financiamiento con especial énfasis en las Finanzas Populares, y establece que,

(E)l organismo con la competencia de fomento y control de las micro finanzas 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.

En el mismo artículo del Código en referencia, se señala que “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.

Como se resalta en una publicación oficial, la Ley, en esta parte, reconoce la necesidad de ejecutar un Programa que contemple un Capital en Riesgo para apoyar este tipo de emprendimientos, al mencionarlos junto con las microempresas que se desarrollen en el sector de las finanzas populares y solidarias.⁷⁰

Mediante Decreto Ejecutivo No. 303 de 2007,⁷¹ se crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM). Esta acción gubernamental es perfeccionada y fortalecida posteriormente mediante la expedición de reformas puntuales.

⁶⁹ publicado en el R.O. Suplemento 351, del 29 de diciembre de 2010

⁷⁰ *Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012, p. 30.

⁷¹ publicado en el RO N° 85 de 16 de mayo de 2007.

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo N° 1669 de 2009,⁷² se crea una Comisión encargada de diseñar, promover, articular y monitorear la implementación de una Estrategia Anticrisis en Defensa del Empleo.

En la Primera disposición reformativa del Decreto citado, se sustituyen en los decretos ejecutivos N° 303 publicado en el Registro Oficial N°. 85 de 16 de mayo del 2007, y 894 publicado en el Registro Oficial 294 de 12 de febrero del 2008, la expresión “PROGRAMA SISTEMA NACIONAL DE MICROFINANZAS” o sus siglas PSNM, por la denominación: PROGRAMA NACIONAL DE FINANZAS POPULARES, EMPRENDIMIENTO Y ECONOMIA SOLIDARIA”, como actualmente se lo conoce. Este programa se transformaría seguidamente en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, (CONAFIPS), prevista en la LOEPS.

También están previstas en la LOEPS,⁷³ como medidas de fomento del sector, el financiamiento de dichas organizaciones a través de la CONAFIPS y de la banca pública, que deben ofrecer servicios financieros especializados y diferenciados; así como el cofinanciamiento en que pueden participar instituciones del sector público, de planes, programas y proyectos de inversión encaminados al desarrollo de actividades productivas.

El Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria persigue destinar fondos a nivel de segundo piso a las organizaciones que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, para ello, primero debe identificar las organizaciones que operan y cuál es su situación, para decidir el tipo de apoyo que debe prestarles, así, a las que cuentan con condiciones para operar les provee de fondos de crédito, y a aquellas que tienen fortalezas por el

⁷² publicado en el RO N° 578 del 27 de abril de 2009

⁷³ Art. 132.3 LOEPS.

aporte social que prestan, pero son más vulnerables, les brinda asistencia técnica para fortalecer su gestión y que puedan pasar a un nivel de prudencia financiera.⁷⁴

El modelo busca la generación de líneas de crédito a nivel de segundo piso para atender las necesidades de financiamiento de segmentos específicos de población de los sectores populares, con el objeto de proveer de inversión oportuna de flujos financieros, junto con la prestación de asistencias técnicas diseñadas por las entidades de desarrollo local. Las líneas de crédito activas son:⁷⁵

- a) **Crédito para la economía social y solidaria:** es un mecanismo para facilitar la creación de productos microfinancieros, puestos a disposición a través de las instituciones financieras, para cubrir la demanda de crédito que genera el Sector de la Economía Popular y Solidaria. También se busca expandir dichos productos hacia sectores y localidades geográficas desatendidas o marginalmente atendidas, en condiciones de acceso rápido, costo moderado, plazo adecuado y condiciones financieras que aseguren su recuperación.

- b) **Crédito de Desarrollo Humano (CDH):** se busca ampliar la participación de las instituciones del Sector Financiero Popular y Solidario como canalizadoras del crédito de Desarrollo Humano, aprovechando para ello los recursos que administra el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNFPEES), mediante mecanismos de crédito de segundo piso.

- c) **Fortalecimiento de las capacidades de colocación para inversión productiva:** creación de una línea de fortalecimiento de capacidades de colocación para que actúe como un fondo rotativo que sea administrado por las instituciones de finanzas populares en función de sus ciclos de crédito,

⁷⁴ Ecuador: *Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012, p. 39.

⁷⁵ Ecuador: *Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir...*, pp. 53 y ss.

realizando pagos mensuales de intereses y reembolsando proporciones iguales de capital al final de cada ciclo de crédito hasta el final del plazo pactado.

- d) Incentivo a instituciones del sector para financiar a beneficiarios de programas inclusivos:** Se trata de alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas que trabajan con la población de menores ingresos, buscando por medio de la articulación de las operadoras de recursos calificadas, promover el acceso a crédito de dichos emprendedores. Así, se facilita el fondeo a instituciones de finanzas populares que financien a los beneficiarios calificados y registrados en dichas instituciones.
- e) Financiamiento de actividades relacionadas con el manejo sustentable de la tierra:** la idea es generar una línea de crédito acompañada de asesoría técnica y capacitación, para enfrentar la desertificación y el cambio climático, con el propósito de mejorar la tierra, cumpliendo los objetivos ambientales, del buen vivir, soberanía alimentaria y economía popular y solidaria del Ecuador; a través de las Instituciones del Sector Financiero Popular y Solidario que trabajan con el PNFPEES.
- f) Financiamiento de “Jóvenes Emprendedores”:** esta línea de crédito está pensada para cubrir la demanda de crédito a jóvenes emprendedores en edades comprendidas entre 16 y 29 años de edad. Adicionalmente, se pretende trabajar conjuntamente con otras instituciones nacionales, y específicamente en el marco del Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración, a efectos de mitigar la migración de este colectivo en zonas donde tradicionalmente se ha dado este fenómeno (Azuay, Loja y El Oro), con el propósito de definir la demanda productiva de la población potencialmente migrante, que requiere financiamiento crediticio, así como en perspectiva de identificar con claridad el perfil de los sujetos de crédito, desarrollando la investigación desde el enfoque de demanda.

- g) Línea de crédito “Vivienda Popular”:** En el marco de la “Política Nacional de Hábitat Sustentable, Asentamientos Humanos y Vivienda Digna”, se establece la necesidad de implementar un sistema de financiamiento solidario de vivienda, como una estrategia clave para el desarrollo de espacios del Buen Vivir, en la cual el Ministerio de Urbanización y Vivienda “MIDUVI”, en conjunto con el PNFPEES, desarrollan esta línea de crédito para vivienda de interés social en forma individual, colectiva o comunitaria.
- h) Línea de financiamiento “Capital del Riesgo”:** Junto con la línea de financiamiento de Jóvenes emprendedores, esta línea busca contribuir a la inclusión de jóvenes emprendedores comprendidos entre los 16 y 29 años de edad de los sectores económicos y sociales de menores ingresos, en el desarrollo de iniciativas productivas en sus localidades, entre otros grupos prioritarios, propiciando de esta manera la articulación del sistema financiero en el mercado productivo local.

Para el Director Nacional de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, economista Geovanny Cardoso, se van superando algunos escollos para alcanzar el objetivo de fomento y fortalecimiento de las organizaciones de la EPS. Por un lado, se trata de la errada idea acerca de que lo popular y solidario es sinónimo de micro y pequeña empresa; por otro lado, el concepto tradicional de inclusión financiera, entendido como acceso de la población excluida a los productos y servicios financieros desde la oferta del sistema financiero convencional.⁷⁶

En palabras de este autor, una de las primeras tareas emprendidas por la Corporación a su cargo, ha sido precisamente la de realizar una evaluación integral de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, lo que ha permitido comprender la necesidad de generar mecanismos de inclusión

⁷⁶ Geovanny Cardoso, “Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario*, julio 2013, p. 5.

financiera, así como de incentivos específicos, en función de las características particulares de cada tipo de organización.⁷⁷

De la evaluación realizada respecto de las políticas públicas en materia de economía solidaria, vigentes en Ecuador, las medidas de tipo financiero constituyen unas de las más organizadas y eficaces. Si bien, al igual que respecto del resto de políticas, todavía es pronto para hacer conclusiones definitivas, puesto que lo que se puede constatar es la existencia de planes y proyectos que llevan poco tiempo en ejecución, desde la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, existe un verdadero interés por transformar concepciones equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social.

B. En Brasil:

Como resalta la SENAES a través de una de sus publicaciones, los avances obtenidos en el ambiente de las políticas gubernamentales, con relación a las finanzas solidarias, como instrumento efectivo de las políticas de emancipación de los pobres, de generación de trabajo y renta, y desarrollo socioeconómico y cultural de las comunidades empobrecidas, tiene su referente histórico y metodológico en las iniciativas gestadas por la sociedad civil, organizada en las últimas tres décadas. Para situar esta relación es necesario que se considere los debates realizados con ocasión de las plenarias nacionales de ES y de la plataforma elaborada para ese tema a partir de las experiencias ya acumuladas.⁷⁸

De este proceso, resultó una agenda política de acción presentada para el movimiento de ES, que entre otras deliberaciones y banderas de lucha,

⁷⁷ ⁷⁷ Geovanny Cardoso, "Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador"..., p. 10.

⁷⁸ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 - 2010...*, p. 176.

destacaban las finanzas solidarias para orientar la posterior interacción del movimiento de ES con la SENAES.

De modo específico, las síntesis de los acuerdos señaladas en las tres plenarios nacionales, relacionadas con la temática de las finanzas solidarias, apuntaban a las siguientes propuestas: a) un sistema alternativo de financiamiento de la ES; b) la organización de estrategias para incidir en las políticas de los bancos públicos federales; c) el no acoplamiento al sistema financiero nacional y por lo tanto no es necesario ser reconocido por la autoridad monetaria del país, en este caso, el Banco Central.⁷⁹

Una primera demostración clara de esa convergencia política y estratégica fue el uso de la Plataforma de Economía Solidaria como referente para la elaboración del primer Plan Plurianual 2004/2007 por la SENAES.

El Programa de Economía Solidaria en Desarrollo, y su acción nacional: "Apoyo en la generación de empleo y renta en la economía solidaria ", en la que se buscaba garantizar el apoyo al fortalecimiento de los emprendimientos y redes de la ES, muestra la convergencia del programa de SENAES respecto de las finanzas solidarias:

Fomento a la generación y mantenimiento de trabajo en emprendimientos económicos solidarios por medio de actividades de capacitación, monitoreo, desarrollo tecnológico, orientación a la creación de redes, incubación de emprendimientos. Apertura de canales específicos para el financiamiento de los emprendimientos de economía solidaria y su capitalización a través de la articulación con operadores de políticas públicas y privadas de crédito y medios alternativos de comercio, agencias de desarrollo y proyectos en el campo de la Economía Solidaria; fomento de las diversas formas de financiamiento solidario que constituirán el sistema nacional de finanzas solidarias⁸⁰

Vale señalar que fue la primera vez que se hablaba de finanzas populares en el ámbito de las políticas federales, además del compromiso explícito por la creación de un Sistema Nacional de Finanzas Populares. Como se recordará, se encuentra

⁷⁹ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 176.

⁸⁰ PPA 2004 - 2007, Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

actualmente en trámite el proyecto de Ley por el que, entre otros temas, se crearía el Fondo Nacional de Economía Solidaria.

Mientras tanto, a partir de 2005, se han ejecutado las acciones de fomento, fortalecimiento y expansión de las finanzas solidarias y la realización del compromiso de la SENAES con la agenda del movimiento de la ES, a través de la transferencia de recursos públicos a las iniciativas del movimiento de finanzas populares por medio de varios programas y proyectos.⁸¹

a) El **Programa de Apoyo a Proyectos Productivos Solidarios**, organizado para fortalecer las iniciativas socioeconómicas de carácter organizativo y comunitario, por medio del uso de la metodología del fondo solidario, destinado a contribuir con las comunidades o grupos en situación de miseria y pobreza, en particular en la región semiárida de Brasil.

Los fondos solidarios son mantenidos por entidades de la sociedad civil o por organizaciones comunitarias, y son destinados al apoyo de proyectos asociativos y comunitarios de producción de bienes y servicios.⁸²

b) Apoyo al proyecto de expansión de **Bancos Comunitarios**, para ampliar las estrategias de la iniciativa del banco solidario. Fue ejecutado a partir de 2005, en colaboración con el Banco del Brasil y el instituto Palmas de Socioeconomía, el Proyecto de Apoyo a la expansión de la metodología de los bancos comunitarios en el Municipio de Baixo IDH.”⁸³

En 2008, se firmó el Acuerdo de Cooperación entre el MTE, a través SENAES con el Banco Central que tuvo como objetivo garantizar el reconocimiento de los bancos comunitarios con moneda social como agentes financieros (antes de este

⁸¹ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 185.

⁸² *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 186.

⁸³ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 187.

acuerdo, sólo el microcrédito era reconocido por el Banco Central). El acuerdo destinado a establecer una asociación entre SENAES / MTE y el Banco Central, iba dirigido a los estudios sobre los bancos comunitarios y las monedas sociales con el fin de apoyar las acciones para el establecimiento de mecanismos de vigilancia y el reconocimiento de estas iniciativas comunitarias para las finanzas solidarias del país.⁸⁴

El proyecto avanzó en apoyo a la organización nacional y a una red de intercambio y la socialización de experiencias entre distintas iniciativas del banco comunitario, con la construcción de la Red Nacional de Bancos Comunitarios de Desarrollo. A partir de encuentros y seminarios nacionales fueron realizadas sistematizaciones metodológicas, intercambio de informaciones y de metodologías, capacitaciones y planificación de diagnósticos con el objetivo de contribuir a la articulación de estos emprendimientos a través de redes.

Es importante destacar el impacto positivo de esta acción en el enfrentamiento de la pobreza con la generación de renta e inclusión social a través de varios acuerdos institucionales.

c) Captación de recursos públicos para apoyo a la Economía Solidaria:

articulación en torno al Fondo de Asistencia Social (FAS): para satisfacer la demanda del movimiento de la ES en cuanto a la disponibilidad de recursos públicos para el fortalecimiento de la ES, la SENAES buscó establecer diálogos con los demás ministerios y órganos federales. Una de esas iniciativas fue la articulación con el MDS y con la CEF para lograr una estrategia de recaudación de fondos públicos que pudiesen destinarse a apoyar el establecimiento y fortalecimiento de los EES.

⁸⁴ *Avancos e desafíos para as Políticas Públicas de Economía Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 179.

Esta articulación fue motivada por la existencia del Fondo de Acción Social (FAS), que estaba gestionado por el CEF y manejaba una caja de 370.000.000. El FAS fue creado durante el gobierno militar. A partir de los debates del GT – Finanzas Solidarias, la SENAES apoyó la propuesta para que los recursos existentes en el FAS pudiesen financiar las actividades del programa, destinado a convertirse en una política complementaria de transferencia de ingresos, junto con otras políticas estructurales destinadas a combatir el hambre y la promoción de la ciudadanía para millones de brasileños.⁸⁵

Como resultado de ese proceso de articulación, fue elaborada una propuesta de Programa para el financiamiento de la ES, denominado Programa de Desarrollo Socioeconómico y Solidario (PDSS), con el objetivo de promover acciones de apoyo a la organización económica de sus beneficiarios, teniendo como público prioritario los beneficiarios del Programa Bolsa Familia.⁸⁶

d) Apoyo al Programa Nacional de Microcrédito productivo orientado: En el año 2003 el Gobierno Federal asumió el desafío de construir mecanismos para la expansión de crédito a los pobres y la ampliación de oferta de microcrédito a la población de baja renta y al emprendimiento popular, a través de recursos provenientes de varias fuentes, tales como el FAT y una parte de depósitos a la vista en los bancos comerciales, el llamado “microcrédito productivo orientado”, distribuido por agentes de crédito, especializados en la orientación y organización de grupos de deudores solidarios, propiciando la elaboración del Programa de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), cuya regulación aprobada por la Ley N ° 11.110/05, cuenta con un Consejo Interministerial y un Comité Interno del MTE con participación de la SENAES.

⁸⁵ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 187.

⁸⁶ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 188.

e) Apoyo a las Finanzas Solidarias con base en bancos comunitarios y fondos solidarios: ejecución del PPA 2008 – 2011. En las finanzas solidarias SENAES ha promovido dos tipos de actividades financieras solidarias: Bancos Comunitarios y Fondos Rotativos Solidarios, con prioridad en los últimos años, de la difusión de los bancos comunitarios que combinan la emisión de moneda social con microcréditos, teniendo a la vista el desarrollo local. Los fondos rotativos solidarios que recogen el ahorro y proporcionan crédito a los microempresarios de comunidades, considerados los más pobres, son apoyados por la SENAES mediante acuerdo con el BNB, orientado especialmente para el Semiárido y otras áreas del noreste del país.

En 2010, se produjo la Convocatoria Pública de Finanzas Solidarias, dirigida tanto para los bancos comunitarios, así como a los fondos solidarios. Como resultado se realizaron 11 acuerdos con 11 entidades para el apoyo a los fondos solidarios (6 Convenios) y a los bancos comunitarios (5 Convenios).

Durante la existencia de la SENAES se han creado 63 bancos comunitarios en todo el país. El desafío actual de esos proyectos es que sean capaces de contribuir a facilitar el acceso a los recursos, potenciando iniciativas de generación y mantenimiento de puestos de trabajo, de mejora de renta y de las condiciones de vida de las familias envueltas.⁸⁷

Sin duda, la creación de un Fondo Nacional para la Economía Solidaria, previsto en el Proyecto de Ley, puede significar un apoyo importantísimo a este sector, por la posibilidad de contar con un mayor flujo monetario para incentivar al sector; ahora bien, hay que reconocer la validez y novedad de algunos de los programas existentes al momento, tales como los Bancos Comunitarios que combinan la emisión de moneda social con microcréditos, como iniciativas válidas que además implican por parte del Estado la cesión de su soberanía en materia de emisión de

⁸⁷ *Avances e desafíos para las Políticas Públicas de Economía Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 188.

moneda, dada la confianza depositada en ciertos agentes económicos y en determinados proyectos sociales.

La fortaleza de las medidas de carácter financiero impulsadas en Brasil para apoyar la economía solidaria está en la diversidad y novedad de los productos, pensados para una realidad heterogénea, la de los distintos emprendimientos del sector y el tamaño y diversidad del territorio brasileño, lo que pone en cuestión ciertos imaginarios presentes en la política pública ecuatoriana, mucho más centralista y direccionadora. En todo caso, también en Brasil hay la necesidad de planificar con claridad los fondos que desde el estado federal se han de destinar a los emprendimientos de este sector.

2.1.3. MEDIDAS DE APOYO TÉCNICO (SERVICIOS REALES)

En opinión de la doctrina especializada en Economía Social,⁸⁸ las estructuras públicas de apoyo tienen tendencia a aparecer: a) en los países y regiones donde los poderes públicos presentan una actitud encaminada a potenciar la emergencia, consolidación y desarrollo de las entidades del Sector de la ES, y b) donde este Sector adolece de una débil cohesión y de un escaso dinamismo.

En cambio, cuando el Sector está más desarrollado, estructurado y activo, los poderes públicos tienden a apoyarse en el mismo para la elaboración y la puesta en marcha de las medidas de apoyo, especialmente las medidas de tipo técnico. En estos últimos casos, las estructuras de apoyo tienen tendencia a ser paritarias y a estar financiadas total o parcialmente por fondos públicos administrados por las entidades del Sector, incluso por el movimiento de la Economía Social.⁸⁹

El argumento central a favor de la colaboración entre el Sector Público y la Economía Solidaria en el campo de las medidas de apoyo técnico, radica en que

⁸⁸ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"... , p. 160.

⁸⁹ Ibid.

la implicación del Sector permite identificar mejor sus puntos débiles y sus demandas reales, y por tanto permite precisar mejor las medidas de apoyo técnico más adecuadas. Todo ello permite además una utilización más racional de los recursos públicos movilizados, y una mejor imbricación de las estructuras de apoyo al Sector. Además, la acción de estas estructuras se desarrolla con frecuencia a nivel local y regional, nivel en el que los poderes públicos son más sensibles y conocen mejor la problemática real de la ES de su territorio.

Además de cumplir con la finalidad de brindar servicios técnicos de asesoramiento, información, formación, investigación, etc. Estas iniciativas, a través de sus interlocutores, actúan como interlocutores entre el Sector Público y los actores de la ES. Esto permite asegurar una relación continua de asesoramiento, de ayuda a la legislación, de gestión de las políticas públicas y de información a los encargados de ejecutar dichas políticas.

Finalmente, dentro de este grupo de políticas está la tarea de difusión de la realidad de la ES y de apoyo a las investigaciones y a las publicaciones relativas a este Sector por parte de estas estructuras. Esto permite aumentar el nivel de conocimiento y aceptación por parte de la ciudadanía, de las bondades de la ES.⁹⁰

A) En Ecuador:

Los servicios reales a la ES se proveen en Ecuador a través de la instancia gubernamental que es parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Instituto Nacional de Economía Solidaria (IEPS).

Uno de los objetivos del IEPS es el fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria, mediante un proceso que impulse la participación, educación, formación y organización de los diferentes actores, con enfoque de equidad,

⁹⁰ Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"... , p. 161

derechos, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Dentro de este objetivo, se prevén capacitaciones y programas de formación para los actores de la EPS, mediante la articulación con diferentes instituciones públicas y privadas, acordes con la estrategia de intervención o vinculados a los diferentes programas apoyados por el IEPS.⁹¹

En ese contexto, el IEPS se encuentra ejecutando algunos proyectos, encaminados a brindar capacitación y apoyo técnico a los emprendimientos de ES.

Asimismo, con el objetivo de cumplir con lo previsto en el Reglamento de la LOEPS, el IEPS mantiene abierto el proceso de aprobación para personas jurídicas que estén interesadas en brindar capacitación para ser gerente y vocal de los consejos de administración y vigilancia de las organizaciones del sector cooperativo, proceso que está totalmente reglado y que ha sido elaborado por el IEPS para cumplir con lo señalado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria⁹²

Adicionalmente, el IEPS desarrolla planes de Capacitación previo a la entrega del Crédito de Desarrollo Humano Productivo, en coordinación con técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador, con el

⁹¹ http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=238

⁹² A través de las siguientes disposiciones: **Resolución No. 046-IEPS-2013** de 10 de junio del 2013, mediante la cual el IEPS expide la Normativa para Acreditar a Personas Jurídicas que impartan capacitación para ser gerente y vocal de los Consejos de Administración y Vigilancia de las Organizaciones del Sector Cooperativo. **Oficio No. SEPS-DS-2013-04354** suscrito por el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, informando que esa superintendencia reconocerá los cursos de capacitación dictados o avalados por el IEPS en lo relacionado con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas. Y **Oficio No. SEPS-IGT-2013-05144** suscrito por el Intendente General Técnico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, solicitando el diseño de un programa de capacitación nacional para cumplir con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas.

objeto de mejorar las capacidades de los usuarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH) vinculados al Circuito Productivo Agrícola (Arroz, Soya y Maíz).

Al respecto, no se cuenta con datos ni evaluaciones de dichos programas, únicamente se puede afirmar que existe un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones, donde las decisiones provienen de las instancias públicas correspondientes y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio Sector.

También cabe resaltar la falta de superación de la concepción de esta medida como un mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

Tampoco se ha aprovechado la oportunidad de implementar interesantes procesos de educación y capacitación por medio de la colaboración con instituciones educativas públicas y privadas, prevista en el art. 132.4 de la LOEPS, que manda la implementación de programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados como la Economía Popular y Solidaria, sobre todo en áreas de producción y/o comercialización de bienes y servicios.

La autora conoce de la existencia de cursos aislados de economía popular y solidaria en algunas carreras de pregrado relacionadas con administración o economía, ofertadas sobre todo en Universidades Públicas; pero al revisar los sílabos de esos cursos, únicamente se observa un repaso de lo contenido en la LOES.

En postgrado, actualmente no existen ofertas académicas que puedan cubrir la demanda de los profesionales que requieren cursar estudios formales en economía popular y solidaria, ya que únicamente se han impartido seminarios o

cursos de extensión. La Universidad Andina Simón Bolívar es pionera en ofrecer, desde enero de 2014, uno de los primeros Cursos de Especialización en Economía Popular y Solidaria del país.

B) En Brasil:

Según Paul Singer, las políticas de la ES tienen frecuentemente dos objetivos:⁹³ 1) transmitir conocimientos a trabajadores y trabajadoras que podrían estar interesados en optar por la economía solidaria, para habilitarlos a tomar estas opciones, conscientes de las ventajas y desventajas que ello implica; y 2) capacitar a las personas ya decididas a tentar suerte en la ES, para que den los pasos necesarios para su inserción efectiva, ya sea mediante la asociación con otros trabajadores para formar nuevos emprendimientos solidarios, o mediante la entrada en emprendimientos solidarios ya en funcionamiento.

Las políticas que persiguen estos objetivos son de carácter educativo, ya que pretenden difundir conocimientos sobre la realidad de la ES en el país y las diversas modalidades que sus emprendimientos asumen conforme a las características de las regiones en que se sitúan y los ramos de producción en que participan. Una parte de estas políticas se dirigen a los educandos de los sistemas de enseñanza profesional desde el nivel elemental hasta el universitario.

Aparte de esta enseñanza, están las actividades de extensión universitaria, en la forma de *incubadoras de cooperativas populares*, que en Brasil actúan en cerca de cien universidades federales, estatales y comunitarias. Las incubadoras están formadas por profesores y estudiantes de diferentes áreas del conocimiento, lo que confiere a los proyectos un carácter interdisciplinario. Estas incuban agrupaciones de trabajadores que están pensando asociarse en una cooperativa. La incubación es realizada por formadores, en su mayoría estudiantes de

⁹³ Paul Singer, "A experiencia brasileira nas Políticas Públicas para a ESS", en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, IAEN, 2012, p. 29.

pregrado, que ha recibido conocimientos que les habilitan a enseñar a los trabajadores los principios de la economía solidaria y su aplicación en formas económicas asociativas.⁹⁴

Como lo recoge la doctrina especializada,⁹⁵ en Brasil se ha implementado el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio del Trabajo y Empleo. Dentro de este marco institucional, las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) son herramientas estratégicas para fortalecer la economía solidaria, enfrentar las desigualdades sociales; y poco a poco van posicionándose a nivel de políticas públicas.

En opinión de uno de sus gestores,⁹⁶ el concepto que sustenta este proyecto, parte del principio de que las universidades, como responsables de la propuesta y ejecución de un proyecto de intervención económica y generación de trabajo y renta, como las ITCP, logran desarrollar de forma plena sus preceptos de extensión universitaria.

Las incubadoras actúan a través de nuevas líneas de investigación, enseñanza y extensión, dentro y fuera de las universidades, “reconstruyendo las trayectorias de los centros tecnológicos de los países en desarrollo. La acción de las ITCP se desarrolla incluyendo las dimensiones interdisciplinarias y transdisciplinarias, y fomentando la experimentación y transformando los patrones organizativos proyectados hacia el binomio de cooperativismo y autogestión”.⁹⁷

⁹⁴ Paul Singer, “A experiencia brasileira nas Políticas Públicas para a ESS” ..., p. 30.

⁹⁵ Pedro Cunha, “Trabajo asociado y tecnología: reflexiones a partir del contexto y de la experiencia de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares en Brasil” en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Flacso, enero – 2009, p. 68.

⁹⁶ Goncalo Guimarães, “Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares: contribuição para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda”, en *A Economía Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, Sao Paulo, Economia Contexto, 2003, p.111.

⁹⁷ Pedro Cunha, “Trabajo asociado y tecnología: reflexiones a partir del contexto y de la experiencia de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares en Brasil” ..., p. 69.

Como lo recoge la doctrina especializada,⁹⁸ las nuevas tecnologías de organización, producción, y trabajo cooperativo son elaboradas a partir de la construcción de ambientes de incubación tecnológica, que sirven de fuente de conocimiento para grupos populares que se encuentran bajo condiciones de desigualdad en diversos contextos. Así, en las universidades se va construyendo un referente público de formación integral para una nueva organización del trabajo autónomo, orientado a las clases populares en la perspectiva de una nueva centralidad del trabajo.

La propuesta de descentralización del apoyo técnico es muy interesante, toda vez que vincula a otros actores en el proceso. El contar con profesores, pero sobre todo con estudiantes como capacitadores de las ITCP, dinamiza y brinda un aire fresco a todo el proceso.

La investigadora ha tenido la oportunidad de asistir a la presentación de resultados del programa de ITCP en Brasil,⁹⁹ y constatar que los actores de la ES valoran muy positivamente este tipo de iniciativas. Mirando hacia atrás, suelen recordar las dificultades de los primeros momentos del proyecto, siendo la falta de conocimientos respecto de métodos y técnicas de producción/comercialización, uno de los principales retos a superar. Desde ese momento y hasta la actualidad, los emprendedores y la contraparte académica, generalmente estudiantes, van construyendo verdaderos equipos de trabajo que dejan muy buenos frutos y mejores experiencias de convivencia y de apoyo.

Estas sinergias suelen generar, aparte de proyectos productivos y de comercialización de Economía Solidaria, exitosos, actores, tanto desde la EPS como desde el ámbito académico; convencidos de que otra forma de economía es posible, en donde, aparte de la tecnología avanzada, la provisión de capital y la

⁹⁸ Pedro Cunca, "Trabajo asociado y tecnología: reflexiones a partir del contexto y de la experiencia de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares en Brasil" ..., p. 70

⁹⁹ SEMINÁRIO INTERNACIONAL TECNOLOGIAS SOCIAIS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA, Pelotas – Rio Grande Do Sul, del 4 al 7 de diciembre de 2012.

existencia de estrategias de comercialización están presentes, existe una clara convicción de una economía que supera el bienestar individual, de una economía solidaria.

2.2. POLÍTICAS DE DEMANDA O DIRIGIDAS A LA ACTIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL

Siguiendo la propuesta metodológica de Chávez y Monzón,¹⁰⁰ al analizar las políticas de demanda, se observa que mediante estas se pretende favorecer indirectamente al sector, apoyándolo por la vía de lo que hace, esto es, en su actividad económica; y no como pasa en las políticas de oferta, que buscan apoyar directamente la estructura de las entidades de la Economía Solidaria.

Los autores mencionados afirman que las actividades objetivo preferidas dentro de las políticas de demanda son los servicios de bienestar social, que aparecen con la noción cercana de servicios de proximidad y cubren la mayor parte de los “yacimientos de empleo”.¹⁰¹ Estos servicios presentan dos características que les hacen especialmente atractivos ante los poderes públicos: a) son más intensivos en mano de obra que otras actividades y son menos exigentes en materia de inversiones de capital y b) exigen generalmente una relación directa entre el productor del servicio y el consumidor final. Estas características confieren a estas actividades, por un lado, un fuerte contenido de territorialidad o proximidad y una baja propensión a generar efectos colaterales que puedan desequilibrar los intercambios internacionales y, por otro, una alta propensión a crear empleo a nivel local. En el plano teórico, constituyen un elemento fundamental de las políticas económicas de reactivación selectiva de la demanda a nivel local y regional.¹⁰²

¹⁰⁰ Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

¹⁰¹ Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

¹⁰² Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 162.

El interés de los poderes públicos por implicar a la ES en servicios de interés social se ha materializado en algunos países en una legislación y una práctica que ha tendido a “discriminar” positivamente la oferta del Sector en relación a la de empresas comerciales lucrativas.

Tanto en el caso de Ecuador como en el de Brasil, no existe todavía una política formal que incentive la prestación de los servicios de interés social por parte de las organizaciones de la Economía Solidaria, no obstante, cada vez se mira con mejores ojos que este tipo de servicios sean prestados por organizaciones en donde sus socios comparten una serie de principios como la solidaridad, la democracia y la falta de ánimo de lucro, lo que les confiere importantes cualidades a la hora de prestar servicios que requieren mayor cuidado, humanidad y desprendimiento.

Si hay, en cambio, una apuesta formal pública, en el caso ecuatoriano, por favorecer a los emprendimientos de ES en las compras públicas, no obstante, estas declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector por competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

En Ecuador:

El numeral 1 del art. 132 de la LOEPS, señala como medida de fomento a favor de las personas y organizaciones de la EPS, la Contratación Pública, encargando con carácter obligatorio al Instituto Nacional de Contratación Pública, la implementación de márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones de la EPS en los procedimientos de contratación pública.

En el mismo numeral se establecen las Ferias Inclusivas como procedimientos de contratación que las entidades contratantes deben utilizar para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones de la EPS; debiendo el INCOP en coordinación con el IEPS, establecer las obras, bienes y servicios que deban ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

En concordancia con lo previsto en la LOEPS, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en sus artículos 4 -literales b y q- y 5 -literal e-, dispone la implementación de políticas de Estado dirigidas a la promoción de las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, y del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual el artículo 55 del Código citado prevé medidas relacionadas con las compras públicas, entre ellas el establecimiento de criterios de inclusión en los procedimientos y proporciones previstos por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por su parte, el numeral 13 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece la Feria Inclusiva como el procedimiento de contratación por el cual acuden las entidades contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, y 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

Con esos antecedentes, el INCOP dictó una resolución que contiene el Procedimiento de Contratación para Ferias Inclusivas del INCOP¹⁰³

Por su parte, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, mediante Acuerdo Ministerial 14¹⁰⁴, impulsa como política de inclusión económica y social del Gobierno, el acceso de los sectores popular y solidario a las compras públicas, mediante la asignación de un porcentaje del monto establecido en los planes

¹⁰³ Publicado en el R.O. No. 402, de 12 de marzo de 2011.

¹⁰⁴ Publicado en R.O. No. 713 de 30 de mayo de 2012.

anuales de políticas públicas, de contratación de obras, bienes y servicios prestados con personas y organizaciones de la EPS, a los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social.¹⁰⁵

Uno de los programas bandera, liderados por los Ministerios de Educación e Inclusión Económica y Social (MIES), a través del IEPS y el INCOP es el Programa “Hilando el Desarrollo”, que es una iniciativa del Gobierno Nacional, por la que está dotando de uniformes escolares de forma gratuita a niños, niñas y adolescentes de planteles educativos de las zonas rurales y urbano-populares de todo el país;¹⁰⁶ habiéndose realizado al efecto Ferias Inclusivas, previo al inicio de clases en la costa, y en la sierra y amazonía del país.

Por su parte, la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social coordina acciones de implementación de líneas temáticas de desarrollo productivo; intercambio y mercados, y fortalecimiento de actores de la ES, a través de dos brazos ejecutores, el IEPS y el Programa de Provisión de Alimentos.

El **Programa de Provisión de Alimentos**, es la instancia que coordina la provisión de alimentos y servicios complementarios a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado.

En lo relativo a intercambio y mercado, el IEPS ha coordinado la ejecución de **Ferias**, donde los actores de la EPS tienen un espacio para vender sus productos. Existen tres tipos de ferias, la Feria Mamá hecha a Mano, la Feria Navidad hecha a Mano, y las Ferias Inclusivas, ya analizadas. Las dos primeras actividades se realizan una vez por año durante unos días.

¹⁰⁵ Según el Art. 17.4 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministro Coordinador de Desarrollo Social concertará las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana, Secretaría del Migrante y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

¹⁰⁶ <http://portal.compraspublicas.gob.ec>

A nivel de gobiernos autónomos descentralizados, la LOEPS, en concordancia con el COOTAD, prevé que dichos gobiernos y de manera especial, las municipalidades, fomenten la creación de organizaciones comunitarias en donde participen pequeños comerciantes para la prestación de servicios, la producción de bienes o la ejecución de pequeñas obras públicas.

Al hacer un balance de las políticas públicas de demanda, es preciso señalar que pese a la expectativa generada mediante la normativa prevista en esta materia, que ha sido presentada brevemente en este estudio, la que sugiere el impulso del sector de la economía popular y solidaria a través de la aplicación de un trato preferente en las compras públicas a nivel nacional, en la ejecución de pequeñas obras públicas a nivel local, y en la dotación de espacios diferenciados de venta de bienes destinados a este sector, la realidad está muy lejos de mirar a las organizaciones de la EPS como verdaderas proveedoras de bienes y servicios, que puedan representar alguna competencia para las empresas capitalistas.

En mi opinión, son quizá estas medidas las menos desarrolladas y que más modestos resultados han dado. Probablemente sea el mantenimiento de preconceptos por parte de los funcionarios encargados, lo que no permite considerar a los emprendimientos de economía popular y solidaria como actuales o potenciales proveedores del Estado, más allá de ciertos productos muy concretos como son la preparación de ciertos alimentos y la dotación de vestuario como uniformes. Si se mira con atención, el sector de la economía popular y solidaria sigue siendo condenado a un nicho productivo y de comercialización muy marginal.

A. En Brasil:

En el contexto de afirmación de las políticas públicas de la ES, la acción de apoyo a la organización y distribución de bienes y servicios que provienen de iniciativas de la ES, se ha caracterizado en los últimos años por el desarrollo de políticas que buscan contribuir a la sostenibilidad socio-económica y cultural de este tipo de

emprendimientos. Esas políticas se han consolidado con la celebración de la Segunda Conferencia Nacional de Economía Solidaria, conferencia temática sobre la Comercialización de la Solidaridad. En ella, el tema de la Comercialización fue definido de la siguiente manera:

Es a través de la comercialización, de la transformación de los productos en ingresos de los productores, que completa el circuito de dinamismo económico de cualquier economía. Por tanto, para que la comercialización en realidad pueda permitir a los productores la apropiación de valor generado por ellos, es esencial que se realice un nuevo abordaje de generación de trabajo y renta, desde una óptica de no explotación en las relaciones de producción, consumo, comercialización " (Informe de la Conferencia de Comercialización Solidaria Conferencia de 2010).

A partir de estos lineamientos, la SENAES adoptó una orientación similar para tratar el tema de la comercialización en sus acciones. Así, las políticas de esta Secretaría en esta materia se basan en tres áreas programáticas:¹⁰⁷

- a) promoción y difusión de los productos y servicios de las organizaciones de la economía solidaria, especialmente en los espacios de venta directa como las ferias de la ES;
- b) apoyo a proyectos socio-económicos destinados al fortalecimiento y la creación de redes de cooperación económica y la colaboración solidaria de las cadenas productivas que promueven la inclusión de los EESs en el mercado nacional e internacional, sobre todo en los territorios de sus operaciones;
- c) desarrollo político - institucional de un sistema de reconocimiento y de promoción, a nivel nacional, de las prácticas de comercialización de base justa y solidaria.

Adicionalmente, como lo sostiene el Secretario Nacional de Economía Solidaria brasileño,¹⁰⁸ la acción de mapear la presencia en todo el territorio brasileño de las organizaciones económicas solidarias, así como la identificación de sus límites y

¹⁰⁷ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 190.

¹⁰⁸ Extracto de la entrevista al Secretario Nacional de Economía Solidaria de Brasil, profesor Paul Singer. Brasilia, 15 de abril de 2013.

potencialidades, fue de gran importancia para la estructuración de la política de comercialización solidaria.

Esta iniciativa, no solo sirvió para identificar las diversas formas de organización de la ES, sino también ayudó a distinguir las principales dificultades señaladas por sus actores. Entre esas dificultades, la comercialización fue apuntada como el principal problema para el 68 % de los emprendimientos. Entre las razones mencionadas para esta dificultad, fueron citadas: la falta de capital de giro, ausencia de una logística adecuada para la comercialización de los productos del emprendimiento, déficit de producción, los precios y la falta de formalización. A partir de esta información, las instituciones públicas de apoyo han hecho énfasis en atacar estos problemas.¹⁰⁹

Como lo recoge la SENAES en sus publicaciones,¹¹⁰ dentro de la estructuración y desarrollo de las acciones programáticas de apoyo a la comercialización solidaria, está el proyecto nacional de fomento de las Ferias de Economía Solidaria. Las ferias de ES son una importante estrategia de comercialización y promoción de los productos de los emprendimientos solidarios, al mismo tiempo estas ferias se han ido constituyendo como verdaderos espacios de articulación, divulgación, información y formación conceptual del movimiento de la ES, y en beneficio de la sociedad brasileña, ya sea mediante la oferta de productos para el consumo, o posibilitando el conocimiento sobre las ideas de otra economía.

En ese sentido, las ferias son reconocidas como espacios de venta directa, y de negocios futuros, que permiten la comercialización de los productos, y también brindan la posibilidad de una relación personalizada entre los emprendimientos y los consumidores. A través de esta estrategia se busca favorecer la fidelidad en el consumo de los productos y servicios de origen solidario y de producción familiar y

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 195.

agroecológica de las poblaciones que viven en los territorios donde se realizan las ferias.

Desde el punto de vista de las políticas públicas de economía solidaria, las acciones de apoyo a las ferias de ES, forman parte de una propuesta más amplia de política de promoción y fomento del Comercio Justo y Solidario y del Consumo Responsable.

Adicionalmente, como es ampliamente aceptado por el sector solidario brasileño, la SENAES, desde su creación ha venido apoyando numerosos proyectos de fomento, producción y comercialización solidaria, lo que ha beneficiado a miles de trabajadores mediante la recuperación de empresas en régimen de autogestión, la creación y fortalecimiento de Redes de Cooperación de producción, comercialización y consumo. Los avances se produjeron con la mejora de la producción y organización de la comercialización directa de productos y servicios de la ES en ferias (locales, regionales, estatales, nacionales e internacionales), exposiciones, centros de comercialización, y tiendas solidarias.

En el año 2006 fue creado el Grupo de Trabajo del Sistema de Comercio Justo y Solidario, compuesto por varias organizaciones; lo que dio inicio a una etapa importante en el proceso de constitución del Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario. Para llegar al resultado de la consolidación del sistema, fue necesario un largo ciclo que significó un conjunto de acciones y una articulación entre las áreas del Gobierno Federal y otros actores de la ES.¹¹¹

El Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SCJS) es un sistema organizado en parámetros, que busca promover relaciones comerciales más justas y solidarias, articulando e integrando los EESs y sus socios colaboradores en todo el territorio brasileño. Su propósito es orientar y regular la

¹¹¹ *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, p. 196.

implementación, establecer competencias y responsabilidades en la gestión, definir las formas y procedimientos de habilitación y permanencia de los participantes, y generar credibilidad. El SCJS fue establecido a nivel nacional, mediante Decreto Presidencial No. 7.358, de 17 de noviembre de 2010, donde se reconoce las prácticas de comercio justo y su debida promoción.¹¹²

El balance de la política pública relativa a la demanda, muestra en Brasil una voluntad política clara y fuerte, que considera a la Economía Solidaria como una verdadera alternativa al sistema de producción capitalista, para ello, busca articular redes, establecer relaciones y fomentar por todas las vías la comercialización solidaria, no solamente como un mecanismo de inclusión económica de sus actores, sino como una propuesta de forma de vida que abarca el consumo, la producción y el intercambio con reglas que superan al propio beneficio y miran por un bienestar común.

Si bien el volumen de bienes y servicios producidos y comercializados por las organizaciones de ES, así como el capital con el que operan son reducidos¹¹³ en comparación con los de las empresas capitalistas, no obstante siguen incrementándose. Si se piensa que la ES tuvo su reconocimiento por parte del Estado brasileño hace escasos diez años, ese incremento del interés por este tipo de economía, no solamente por parte de los excluidos económicos y sociales, sino cada vez más por diversos colectivos de jóvenes, mujeres, comunidades étnicas diferenciadas, etc. que buscan otras formas de producir, relacionarse y vivir, parece muy prudente seguir trabajando por la consolidación y crecimiento de este sector.

¹¹² *Avancos e desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010...*, pp. 196 – 197.

¹¹³ Si se busca información al respecto, consultar el INFOTEC - INFORMATIVO TÉCNICO DA ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB. www.brasilcooperativo.coop.br/

III. ¿ES POSIBLE IMPLEMENTAR EN ECUADOR LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS DE POLÍTICA PÚBLICA BRASILEÑA?

A lo largo de la presente investigación se ha llegado a algunas conclusiones que son presentadas al final de cada uno de los apartados que componen este trabajo, de manera que no se volverá a mencionar todas, únicamente aquellas que ayuden a construir una propuesta viable de implementación de política pública de Economía Solidaria, en base a las experiencias exitosas de Brasil.

Así pues, se puede afirmar que tanto en el caso ecuatoriano como en el brasileño, las políticas públicas respecto de la economía solidaria han de ser enmarcadas dentro de las **políticas de ordenación**, en la medida en que ambos países entienden a este sector de la economía como un importante motor de crecimiento y desarrollo social.

Asimismo, ambos países han implementado con mayor énfasis las políticas de oferta o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía, que a su vez se dividen en tres categorías: unas de tipo institucional, otras de apoyo financiero a la entidad, y unas últimas de apoyo técnico. No obstante, el enfoque mucho más dirigido por parte del Estado en Ecuador, y la búsqueda de un amplio espectro de participación de los actores sociales en Brasil, marca las decisiones en este terreno.

En el caso ecuatoriano, se ha optado por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de una normativa e institucionalidad fuertes, además de la creación de un aparato burocrático grande y diferenciado, encargado del acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos de este sector, debiendo señalarse la poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que no ayuda en la clarificación de su rol como agentes de cambio.

Por otro lado, en Brasil, pese a que la economía solidaria es un fenómeno exitoso, el reconocimiento jurídico que existe es muy pobre, lo que hace urgente actualizar la legislación, debiendo esta incorporar a las distintas formas que puede tomar la ES. Sin embargo, hay que reconocer la intención estatal, concretamente de la SENAES, por incluir en este proyecto de construcción de un cuerpo normativo adecuado, a los actores de la ES.

En aspectos más específicos como las medidas tributarias, Ecuador tiene disposiciones de fomento para las organizaciones de la ES, lo que se requiere es coordinación entre cuerpos normativos respecto de dichos beneficios, puesto que el panorama actual genera confusión entre autoridades tributarias y actores del sector. En el caso brasileño, es importante trabajar en políticas públicas que fomenten el sector por la vía de un tratamiento fiscal adecuado.

Respecto del conjunto de medidas financieras para apoyar al sector de la EPS, es de resaltar el tratamiento que se ha dado a las organizaciones en Ecuador, donde se muestra un verdadero interés por transformar concepciones equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social; para ello se ha trabajado en la evaluación integral de los actores, a efectos de ofrecerles productos financieros adecuados a su realidad.

En el caso brasileño, la fortaleza de las medidas de carácter financiero para apoyar la economía solidaria está en la diversidad y novedad de los productos, pensados para una realidad heterogénea, la de los distintos emprendimientos del sector y el tamaño y diversidad del territorio de ese país, lo que pone en cuestión ciertos imaginarios presentes en la política pública ecuatoriana, mucho más centralista y direccionadora.

Respecto de las medidas de apoyo técnico, en el caso ecuatoriano se puede observar un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones, donde

las decisiones provienen de las instancias públicas correspondientes y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio Sector, a lo que se suma una concepción de estas medidas como mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

En el caso brasileño, cabe resaltar la experiencia del programa de ITCP, donde los emprendedores y la contraparte académica, generalmente estudiantes, van construyendo verdaderos equipos de trabajo que dejan muy buenos frutos y mejores experiencias de convivencia y de apoyo. Estas sinergias suelen generar, aparte de proyectos productivos y de comercialización de Economía Solidaria, exitosos, actores, tanto desde la EPS como desde el ámbito académico, convencidos de que otra forma de economía es posible, en donde, aparte de la tecnología avanzada, la provisión de capital y la existencia de estrategias de comercialización, existe una clara convicción de una economía que mira por el bienestar de todos, de una economía solidaria.

Finalmente, respecto de las políticas públicas de demanda, en el caso ecuatoriano hay una apuesta formal pública por favorecer a los emprendimientos de ES en las compras públicas, no obstante, las declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector por competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

En Brasil en cambio, se colige de la planificación y ejecución de medidas de demanda, una voluntad política clara y fuerte, que considera a la Economía Solidaria como una verdadera alternativa al sistema de producción capitalista, para ello, se busca articular redes, establecer relaciones y fomentar por todas las

vías la comercialización solidaria, no solamente como un mecanismo de inclusión económica de sus actores, sino como una propuesta de forma de vida que abarca el consumo, la producción y el intercambio con reglas que superan al propio beneficio y miran por un bienestar común.

A partir de estas conclusiones, cabe plantear para Ecuador, una reorientación de las políticas públicas de fomento de la Economía Solidaria, que se enfoquen más en la inclusión y participación de sus actores que en el crecimiento burocrático institucional del sector, para que paulatinamente se les vaya entregando a dichos actores, mayores responsabilidades dentro de la planificación y ejecución de políticas públicas.

La representación de los actores de la EPS debe formalizarse en la legislación correspondiente, y debe verificarse en todas las instituciones estatales creadas para fortalecer a este sector, así como en el resto de políticas públicas y programas gubernamentales que les afecten.

En el caso brasileño, el contar con los representantes de la ES a la hora de tomar decisiones respecto de las políticas públicas de fomento del sector, ha significado un camino largo y en ocasiones tortuoso, dada la heterogeneidad del sector. Sin embargo, contar con la legitimidad de implementar medidas no solo conocidas sino también planificadas, debatidas y aprobadas por los propios actores, brinda mayores posibilidades de éxito de dichas medidas.

No es sencillo depositar la confianza del crecimiento del sector en manos de sus actores, más todavía si no se les prepara para ello. Es preciso que dejen de mirarse a sí mismos como meros beneficiarios de incentivos económicos, a cambio de declararse parte de la economía solidaria. Hay que trabajar en el empoderamiento de los actores del sector como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente a uno solidario.

En este esfuerzo, los centros académicos y universitarios pueden ser de mucha ayuda, pues cuentan con infraestructura humana y física que permite proveer de conocimientos técnicos pero también filosóficos y de principios a los actores de la EPS. En ese sentido, las experiencias del modelo de ITCP brasileño pueden ser muy ilustrativas para iniciar un camino de aprendizaje/empoderamiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Avancos e desafíos para as Políticas Públicas de Economía Solidaria no Governo Federal 2003 – 2010, Brasilia, Secretaría Nacional de Economía Solidaria, 2012.

Cardoso, Geovanny, “Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario*, julio 2013.

Coraggio, José Luis, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011.

Coraggio, José Luis, “Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria”, 11/05/09, en www.coraggioeconomia.org

Cunca Bocayuva, Pedro. “Trabajo asociado y tecnología: reflexiones a partir del contexto de la experiencia de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares en Brasil” en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 33. Flacso – Ecuador, enero 2009.

Chaves Rafael y Monzón José Luis. “Políticas Públicas” en *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Valencia. CIRIEC-España. 2008.

Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012

Fernández, Antoni. “Las Políticas Públicas”, en *Manual de Ciencia Política*. Segunda Edición. Madrid. Tecnos. 1999.

Gaiger, Luiz. “Avances y Límites en la producción de conocimientos sobre economía solidaria en Brasil” en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012.

Guimarães, Goncalo. “Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares: contribuição para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda”, en *A Economía Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Economia Contexto, 2003.

Lemaître, Andreia. “Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil”, en *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*. Año 9, No. 17, 2009, Universidad de los Andes.

Pereira Morais, Leandro y Juan Bacic, Miguel, “Programas de Emancipación Económica y Economía Social: avances y dificultades del emprendizaje social en Brasil”, en *Ciriec-España, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 70, Abril 2011, pp.89-90.

Sales Reginaldo y Todeschini Remígio. “Sindicalismo e economia solidária: reflexões sobre o projeto da CUT”, en *A Economia Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo. Economia Contexto. 2003.

Schiolet, Valmor. “A experiência da Secretaría Nacional de Economia Solidaria: um breve relato”, en *A Economia Solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*, Río de Janeiro, URFJ/PR-5, 2012

Sarria, Ana. “Economía Solidaria, prácticas cooperativas y desarrollo local en el sur de Brasil”, en CIRIEC – España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, No. 43, extraordinario, Noviembre 2002.

Serva, Maurício y Andion, Carolina. “A Economia Social no Brasil: panorama de um campo em transformação”, en *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*. Valencia, FUNDIBES, 2006

Singer, Paul. “A experiencia brasileira nas Políticas Públicas para a ESS”, en *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria*, Quito, IAEN, 2012.

Singer, Paul, “Economia solidária: um modo de produção e distribuição” en *A Economia Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Economia Contexto, 2003.