

# El conocimiento social y la economía social<sup>1</sup>

John Restakis, 30 de junio de 2014

*La "Co-inteligencia es la capacidad de suscitar la sabiduría y los recursos del todo y de sus miembros para mejorar la vitalidad del todo y de sus miembros en el largo plazo." Colectivamente, una comunidad tiene mayor información, perspectivas y recursos (y los tiene en mayor diversidad) que cualquier individuo. Una comunidad sabia, un líder sabio, y una democracia sabia harán uso de la riqueza de esa diversidad creativa e interactivamente. La diversidad será entonces mutuamente realizadora, más que mutuamente problemática. El papel apropiado del estado es el de crear condiciones habilitantes para que esto suceda en todo nivel y en todos los sectores y facetas de la sociedad.*

- Tom Atlee

## Resumen ejecutivo

La realización de una economía social del conocimiento en el Ecuador es una responsabilidad única y compleja que incorpora una amplia gama de asuntos y relaciones que, en la práctica, involucra a todos los sectores económicos del país: el sector público, el sector privado (particularmente empresas pequeñas y medianas) y la economía social (economía popular y solidaria).

Esta serie de documentos examina la relación entre la implementación de la economía social del conocimiento en el Ecuador y el papel que tiene la economía social en este proceso. Los informes esquematizan los asuntos y dinámicas clave que es necesario entender y abordar, y particularmente, las implicaciones de las políticas públicas relativas a las infraestructuras sociales e instituciones necesarias para hacer realidad una economía social del conocimiento dentro de la economía política del país.

Los documentos de esta serie incluyen, el Conocimiento Social y la Economía Social, Política Pública para una Economía Social, Sociedad Civil, TIC y Gobierno Abierto, y Política Pública para un Estado-Socio (Partner State). Colectivamente, están destinados a delinear un nuevo marco para un cambio de paradigma que supone una economía social empoderada y enriquecida en el núcleo de un nuevo contrato social que moviliza el conocimiento abierto y la tecnología digital como recursos centrales para la búsqueda del bien común.

El presente documento examina la legislación actual que regula la economía popular y solidaria en el Ecuador y ofrece un análisis de los asuntos que se utilizan para restringir el crecimiento y desarrollo de las asociaciones de economía social, al igual que la economía social en general. Se enfoca en la legislación existente y en regulaciones que se utilizan en

---

<sup>1</sup> El término "economía social" se utiliza como sinónimo de "economía social / solidaria" y "economía popular"

la economía popular y solidaria (LOEPS) y propone una serie de recomendaciones sobre como se debería cambiar la legislación para abordar este tema central.

Las Políticas Públicas para la Economía Social se amplían en el debate en cuanto a abordar cuestiones de política pública más amplias que contribuyen directamente al fortalecimiento de la economía social y solidaria. El documento abarca temas tan importantes como la política fiscal, la reforma y la democratización de los servicios públicos, la creación de mercados sociales, la extensión de la economía social, y el apoyo a las formas de organización que ambos encarnan y promueven, como los principios de intercambio, la cooperación, y la promoción del bien común que subyacen a la producción y difusión del conocimiento como un bien común.

La Sociedad Civil, el Gobierno Abierto y las TIC, abordan la cuestión de cómo las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) están relacionadas con el avance del conocimiento social, el papel del poder civil y la democratización del Estado. En este documento, se explora cómo la forma de organización y las relaciones sociales se relacionan con el conocimiento social y también abordamos la cuestión de cómo la estructura y relaciones de poder inherentes a las TIC se refieren a las cuestiones centrales de la vida privada, la ciudadanía y las operaciones del poder político.

El documento para culminar es el de Políticas Públicas para un Estado-Socio (Partner State), que explora la formación de un nuevo contrato social entre el Estado y la Sociedad Civil sobre la base de la tesis de que el conocimiento social es una extensión de los principios cívicos que buscan no sólo proteger los bienes comunes, sino también replantea la búsqueda del bien común como el propósito central de gobierno.

Es incuestionable que el éxito a largo plazo del Plan Nacional para el Buen Vivir y la implementación de la economía social del conocimiento dependerán en gran parte de la fuerza y desarrollo de la economía social en el Ecuador, que es fuerte, autónoma, democrática, innovadora y capaz de desempeñar una función preponderante, como le asigna tanto la Constitución como el PNBV.

Nosotros argumentamos que la economía social es el espacio social y económico que mejor refleja los valores y principios de los ideales socialistas y cívicos del gobierno, y es fuente de esas instituciones civiles que defenderán y desarrollarán dichos ideales en el largo plazo. Recordemos que fue la sociedad civil del Ecuador la que dio origen a la Revolución Ciudadana, no el estado. La perspectiva ofrecida en este trabajo es que al final, será también la sociedad civil y la vitalidad de sus instituciones las que salvaguardarán estos ideales.

Por esta razón, la política pública y la normativa del Ecuador deben servir como recurso político y legal vital en la construcción de valores, habilidades e instituciones que permitan que la economía social florezca y ofrezca los cimientos sociales indispensables que servirán, en última instancia, para transformar la economía política del país. Desde nuestra perspectiva, las políticas públicas y la regulación progresistas con respecto a la economía social servirán como el mecanismo principal en la creación de un nuevo contrato social y una praxis social que reflejen los objetivos y fines del estado, por un lado, y los valores colectivos complementarios de la sociedad civil, por otro.

Nosotros proponemos que para que esto tenga éxito, las políticas públicas y la normativa deben reconocer en la economía social un sector vital con principios, valores, relaciones e instituciones sociales y económicas que son únicos en sí mismo. Estos principios y valores, y las instituciones que los encarnan, requieren por lo menos el mismo nivel de reconocimiento y el apoyo estatal que se proporciona a la economía capitalista. Las recomendaciones que se presentan en este documento se sustentan en esta perspectiva y sirven para reconocer y fortalecer dichos principios.

Incluso las recomendaciones sobre políticas públicas apuntan hacia la facilitación del desarrollo y maduración de la economía civil, a fin de que pueda convertirse en un socio del estado con pleno derecho en la realización del Buen Vivir como proyecto político y en la creación de una economía social del conocimiento fundamentada en los valores democráticos, en el acceso libre y abierto al conocimiento, en la equidad social y económica y en la utilización de la economía para la búsqueda del bien común.

Para que esto ocurra, es esencial que el marco normativo y las políticas generales con respecto a la economía social y solidaria establezca la igualdad de condiciones entre el tratamiento de la economía social, por un lado, y la economía privada, capitalista, por otro. Esta cuestión de la igualdad de trato y el reconocimiento de las fortalezas y necesidades únicas de una economía social vibrante, es un punto de partida crucial para la reforma del entorno legislativo y político del Ecuador con respecto a la economía social.

## **Principios Clave**

La premisa principal de esta perspectiva es que una economía social fuerte y autónoma es esencial para la viabilidad y el éxito, en el largo plazo, del establecimiento de una economía social del conocimiento.

La segunda premisa de una política pública progresista en relación a la economía social es la diferenciación clara entre el rol y las prerrogativas del estado por un lado y las de la sociedad civil por otro lado.

La tercera premisa es que existe también una complementariedad esencial (fundamentada en la búsqueda del bien común) entre las funciones del estado por un lado y los de la sociedad y la economía social por otro. Esta complementariedad esta basado en la búsqueda del bien común.

Una sociedad saludable, abierta y democrática se fundamenta en el reconocimiento y aceptación de esta distinción básica entre el principio cívico por un lado, y el principio gubernamental por otro lado. Ambas dimensiones sociales representan atributos esenciales de un cuerpo político saludable y operativo que reconoce los distintos roles (gubernamentales y cívicos) que apuntan hacia la búsqueda y protección de un bienestar social colectivo, que comprende los principios esenciales del pluralismo, apertura y transparencia, representación democrática y solidaridad en pos del bien común.

Como se declara en el Plan Nacional del Buen Vivir:

*El cambio de la estructura productiva y la democratización del Estado no serían emancipadores si no se asignara la más alta prioridad al fortalecimiento de la sociedad. La meta es promover la construcción de una sociedad que profundizará en la calidad de su democracia y ampliará sus oportunidades a fin de alterar las condiciones de igualdad social y material. Es necesario empoderar a la sociedad más que al mercado -como ocurría anteriormente con el neoliberalismo-. También debe empoderarse a la sociedad sobre el Estado, como en el "socialismo real". El empoderamiento de la sociedad significa la promoción del desarrollo de las libertades y capacidades de reflexionar crítica y cooperativa en cada individuo, pueblo y colectivo<sup>2</sup>.*

Una economía social del conocimiento se fundamenta en esos mismos principios y busca hacer del conocimiento un bien social, un factor común libremente accesible en la búsqueda de estas metas cívicas.

## **La sociedad civil**

En el sentido más amplio y aceptado, la sociedad civil es el impulso social para asociarse libre y democráticamente, para crear comunidad y para conducir la vida social, incluyendo la política. Las concepciones modernas de la sociedad civil también la distinguen del estado y de las operaciones del sector privado. Algunos autores enfatizan también su diferenciación con respecto a la familia.

Históricamente la sociedad civil ha sido el escenario para la organización de la gobernanza de las actividades materiales y de los aspectos intelectuales, morales y culturales de las comunidades. Además, mientras el estado representa la "política de dominación", la sociedad civil representa la "política de consentimiento"<sup>3</sup>. Esto solo crea -radical y fundamentalmente- una diferencia entre la naturaleza, propósito y operaciones que caracterizan al estado y aquellos que caracterizan a la sociedad civil.

Dentro de la sociedad civil, una enorme porción de las actividades cívicas son llevadas a cabo por las organizaciones creadas para ofrecer bienes y servicios a través de la colaboración, a cargo de individuos que actúan conjuntamente para ejecutar objetivos mutuos. Este carácter mutualista o colectivo de la sociedad civil representa también la fuente principal de creación del capital social- la suma total de relaciones, redes de trabajo y valores que engendran y sostienen la *confianza* dentro de la comunidad. El papel de la confianza y de la capacidad de los individuos de trabajar juntos hacia sus objetivos mutuos es de fundamental importancia en la valoración y difusión del conocimiento como un bien común, como se discutirá más detalladamente en los documentos "Sociedad Civil, Gobierno Abierto e ICT" y "Políticas públicas para el Partner State"<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> ibid. p. 38

<sup>3</sup> R. Tandon, Civil Society, the State, and Roles of NGOs, Institute for Development Research, V. 8, No. 3, 1991

<sup>4</sup> J. Restakis, ICT, Open Government and the Social economy, and Public Policy for The Partner State, FLOK Society Project, IAEN, 2014

Estas actividades cívicas, enfocadas en la creación de un valor social para el beneficio común, corresponden a aquel sector integrado por organizaciones sin fines de lucro y voluntarias, grupos de ayuda, organizaciones culturales tales como sociedades corales, grupos benéficos, sindicatos, empresas sociales y cooperativas. Este aspecto *económico* dentro de la sociedad social ha sido descrito también como el sector terciario, la economía social y la economía popular o solidaria. Aunque el término *economía social* se usa más frecuentemente en estos documentos, es equiparable con los otros términos.

## **Contexto Ecuatoriano**

La relación del Estado con la sociedad civil en el Ecuador es a la vez compleja y polémica. Si bien la Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza la legitimidad y la autonomía de la sociedad civil y sus instituciones de manera explícita, la aplicación de estos principios es desigual, y a veces incluso en contra del espíritu y la letra de la propia Constitución. Adicionalmente, si bien hay un gran número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en Ecuador, el nivel de compromiso cívico y la participación ciudadana en la formación e implementación de políticas públicas es relativamente bajo.

El principal problema que ha surgido entonces, es la necesidad de resolver esta contradicción entre políticas y la práctica, entre la visión y la realidad, con respecto a la legitimidad, la autonomía y la agencia de la sociedad civil frente al papel y las prácticas del Estado ecuatoriano.

Como se afirma en la Constitución, todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno (artículo 96). Estas organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas (artículo 96).

La Constitución también crea el "Consejo de Participación Ciudadana y Control Social" como un cuarto poder del Estado, que está a cargo de autoridades designadas, como el Fiscal General, el Procurador General y los miembros del Consejo de Administración Judicial, entre otros. La Constitución establece que todos los candidatos a este órgano serán propuestos por la sociedad civil y los ciudadanos.

Adicionalmente, la Constitución contiene artículos específicos relativos a la protección de los derechos humanos y cívicos<sup>5</sup>. Estos incluyen:

Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.
  
13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

---

<sup>5</sup> Estas protecciones constitucionales son especialmente relevantes para el uso de TIC's en la promoción de Gobiernos Abiertos y son exploradas con más detalles en el documento de "Sociedad Civil, Gobierno Abierto y TIC" (Restakis, 2014)

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

Por otra parte, las disposiciones del Plan Nacional para el Buen Vivir reflejan este reconocimiento constitucional de la función y el valor de la sociedad civil, y en particular la economía popular y solidaria, tan esencial para los objetivos de una economía del conocimiento social y la búsqueda de Buen Vivir como el marco de referencia para la política económica de Ecuador.

*El Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. Proponemos la transición hacia una sociedad en la que la vida sea el bien supremo. Afirmamos la supremacía del trabajo –fin mismo de la producción y base para desplegar el talento– sobre el capital. En el trabajo nos reconocemos como seres sociales y como actores creativos, en ejercicio de derechos y libertades. El Socialismo del Buen Vivir se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos.*<sup>6</sup>

*El Socialismo del Buen Vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. No se realiza sin el compromiso activo de la ciudadanía y de los pueblos. La política democrática y la movilización permanente posibilitan alcanzar un nuevo nivel de convivencia social que respete las diversidades, las opciones y las creencias.*<sup>7</sup>

*Las transformaciones estructurales planteadas para el periodo 2013–2017 solo serán posibles si paralelamente se transforman las relaciones de poder, pues la construcción del Buen Vivir es eminentemente un proceso político que implica la radicalización de la democracia, concebida también como democracia socio-económica. De ahí la necesidad de dismantelar al Estado burgués y trabajar hacia la construcción de un Estado Popular, que represente los intereses de la ciudadanía y exprese su opción preferencial por los más pobres (...) El objetivo es democratizar las relaciones entre Estado y sociedad*<sup>8</sup>

Estos son ideales poderosos e inspiradores, y estos van al corazón de una visión de transformación democrática verdadera. En referencia a la profundización de la cultura democrática del Estado y la sociedad, el Plan Nacional también especifica las siguientes políticas:

*Para el cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular.*<sup>9</sup>

*Políticas:*

*1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas*

---

<sup>6</sup> ibid, p. 24

<sup>7</sup> ibid, p. 24

<sup>8</sup> ibid, p. 80

<sup>9</sup> ibid, p. 80

*públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad*

*1.12. Fomentar la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común*

*1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción*

*Fomentar la equidad social y territorial, la cohesión, inclusión y equidad en diversidad.<sup>10</sup>*

*2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial*

*¿Cómo entonces es que estos principios se pueden relacionar con un desarrollo concreto, que a través de políticas públicas y legislación para la infraestructura social que encarne estos ideales se pueda sostener en el futuro?*

## **Retos y Contradicciones**

Uno de los retos que hay que enfrentar es que no existe una ley integral en Ecuador con respecto a las organizaciones de servicios comunitarios (OSC). La base del tratamiento jurídico del sector es el Código Civil, vigente desde 1861. El Código Civil también ofrece al Presidente de la República la facultad de establecer y disolver las OSC<sup>11</sup>. Por lo tanto, las OSC están sujetas a los decretos ejecutivos, que a lo largo del tiempo han sido utilizadas para hacer frente a cuestiones fundamentales sobre las operaciones, organización y supervisión de las organizaciones civiles.

El Decreto Presidencial N° 982 fue firmado por el presidente Rafael Correa Delgado, el 25 de marzo de 2008 y revisa sustancialmente las disposiciones de los Reglamentos que regulan las OSC. Proporciona requisitos adicionales, controles, y las causas de disolución de estas organizaciones. Un segundo Decreto Presidencial N° 19, que fue aprobado el 4 de junio de 2013, establece regulaciones y controles adicionales.

Estas limitaciones en la formación, el funcionamiento y los informes de las ONG y OSC en Ecuador ponen a la vista una tensión permanente entre los objetivos declarados por el gobierno y sus prácticas en materia de reconocimiento a la libertad y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, estas tensiones se han exacerbado por una histórica debilidad de los controles y las prácticas regulatorias dentro de algunas asociaciones populares y asociaciones de economía solidaria que contravienen los propios principios y propósitos de gobernanza de estas asociaciones. Esta es una de las razones de preocupación del Estado con respecto a los roles de la sociedad civil y de la economía social como espacios sociales y políticos autónomos, aunque están por encima y en contra de las exigencias legítimas del control estatal y de la supervisión para efectos de rendición de cuentas públicas y del interés público.

---

<sup>10</sup> *ibid*, p. 56

<sup>11</sup> Bajo el Reglamento para la Aprobación de los Estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de los Miembros y las Directivas de las organizaciones previstas en el Código Civil y en Leyes Especiales ("las Regulaciones")

Los casos de corrupción y abusos por parte de los mandatos institucionales de la economía social son una preocupación comprensible para el Estado, pero también son de interés primordial para la credibilidad y la legitimidad de la propia economía social. La pregunta que surge es, ¿cuál es el mejor medio para hacer frente a este problema? La postura del actual gobierno ha sido el ejercer cada vez más supervisión y control sobre las operaciones de las organizaciones de la economía social como un remedio para posibles abusos. Esto se manifiesta tanto en la lógica como en la legislación. Inherente a la legislación existe una desconfianza generalizada hacia estas organizaciones. Cuestionamos este enfoque como unilateral y poco adecuados para el desarrollo de una economía social que sea a la vez saludable y autónoma, pero también que sea capaz de reformar las prácticas de las propias organizaciones que sean contrarias a los fines para los que fueron creadas. Debe buscarse otro enfoque más equilibrado.

Desde la aprobación del Decreto No. 982, las organizaciones de la sociedad civil han presionado para cambiar las leyes y reglamentos que rigen sus actividades. Sus principales preocupaciones se refieren a las restricciones a la libertad de asociación y a la libertad de expresión<sup>12</sup>.

Teniendo en cuenta estos factores, y el claro reconocimiento del papel y los derechos de la sociedad civil y de la economía popular y solidaria como fundamental para los objetivos cívicos de la Constitución y el Plan Nacional, las siguientes políticas públicas parecen esenciales para traducir estos derechos en prácticas concretas contenidas tanto en la legislación, como también en las prácticas del Estado.

### **Código Orgánico de la Economía Popular y Solidaria**

Considerando las políticas públicas que enmarcan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, nos centramos principalmente en las instituciones y en las relaciones que componen los bienes y servicios que se producen para el beneficio social o colectivo y animados por los principios de reciprocidad, mutualidad, y el bien común. Este es el campo de actividades que se puede describir como la economía social, en comparación con la economía pública del Estado y la economía comercial con fines de lucro del sector privado. Y, si bien muchas organizaciones de la economía social, como las cooperativas y las empresas sociales también se dedican a actividades comerciales y compiten en el mercado, en la medida en que ellos se organizan para la provisión de un beneficio colectivo o mutuo, por esta razón ellos también son considerados como actores clave de la economía social.

Los apoyos institucionales requeridos para el apoyo y la expansión de la sociedad civil en general, y de la economía social, en particular, abarcan una amplia gama de políticas, marcos legales, prácticas y relaciones que se obtienen tanto desde la sociedad civil como un campo autónomo y perpetuo en sí mismo, como también entre sociedad civil y el Estado.

---

<sup>12</sup> El Decreto da al gobierno poderes de largo alcance sobre las ONGs en Ecuador, 19 de agosto de 2013, [Human Rights Watch](#)

Esta última conexión es de primordial importancia para el esclarecimiento y la designación de los roles cambiantes y las relaciones entre estas dos esferas en relación con el avance hacia una sociedad abierta, plural y democrática.

La existencia tanto de una sociedad civil sana, vibrante y autónoma, como también la existencia de una economía social, son fundamentales para este propósito. El establecimiento de una economía del conocimiento social solo será posible si esta sostenida por una economía cívica y política que, a través de sus instituciones, comparta sus valores y apoye sus objetivos.

### **Composición de la Economía Social en Ecuador**

Uno de los principales logros del gobierno actual ha sido la recopilación de información básica sobre las características, composición y el tamaño de la economía social en Ecuador. Este ha sido el resultado de importantes esfuerzos analizando y definiendo la naturaleza de la economía social, así como también documentando el número y el tamaño de las organizaciones de economía popular y solidaridad, e introduciendo una nueva legislación para apoyar y regular el sector.

A partir de este esfuerzo, unas 10.400 organizaciones de economía social (cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias) se han documentado<sup>13</sup>. Un análisis preliminar del sector cooperativo en el Ecuador ha detectado 3.260 cooperativas que incluyen grupos de ahorro y crédito, de transporte, de vivienda, de producción, de consumo y de otros servicios cooperativos (946 cooperativas de crédito, una caja central y 2.313 cooperativas no financieras). Los tres primeros grupos en conjunto representan el 99% de las cooperativas en el país. En cuanto al sector del voluntariado, se estima que hay cerca de 14.593 organizaciones que conforman el sector comunitario en el país, representado principalmente por las cajas de ahorros y los bancos comunitarios<sup>14</sup>.

Es importante tener en cuenta que estas cifras siguen siendo provisionales ya que los datos aún incluyen registros duplicados, errores de clasificación (por ejemplo, las organizaciones de integración han sido clasificadas como cooperativas de crédito, las cooperativas clasificadas como asociaciones y viceversa, etc) y también existen inconsistencias en la información financiera.

Los sindicatos, las asociaciones profesionales, culturales y asociaciones deportivas, y las formas religiosas de asociación, entre otras, cuyo objetivo social no es la realización de actividades económicas, de producción de bienes o de prestación de servicios, no han sido incluidas en estos datos ni tampoco han sido reconocidas como organizaciones de economía social, en los términos de la legislación.

Vale la pena recalcar el valor económico y el crecimiento de la economía social, en particular del sector cooperativo.

---

<sup>13</sup> Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) (Anexo 1<sup>a</sup>). Es importante anotar que una organización pudo ser localizada en más de dos registros institucionales simultáneamente, y con el respeto del sector comunitario, esta figura se refiere solo a las organizaciones que están contenidas en el registro de la Secretaría.

<sup>14</sup> Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria, La Naturaleza legal de las cooperativas y del acto de la economía solidaria, Carlos Naranjo Mena, 2013

Según el Instituto de Seguridad Social, la economía social en Ecuador comprende el 25,7% del PIB del país y el 48,9% del empleo es generado por empresas de menos de 11 empleados. Un estudio realizado por la Cooperativa alemana Raiffeisen Federación (DGRV) (Cruz, 2003) también muestra que en el período 1999-2002, la cartera actual de las cooperativas de crédito experimentó un crecimiento del 384,73% en comparación con el 49,94% de los bancos<sup>15</sup>. Esta es una señal de que estas organizaciones han vencido la crisis económica y superaron a las empresas capitalistas a pesar de su menor tamaño en términos de activos. Este hecho puede explicarse por factores tales como la diversificación de la cartera, evitando así la concentración en una sola actividad económica, al evitar actividades de alto riesgo, y manteniendo el enfoque en las necesidades reales de los miembros de los que las cooperativas de crédito son responsables.

La durabilidad de la forma cooperativa también ha sido demostrada por la casi duplicación del crecimiento de las cooperativas en la última década, un desarrollo que es anterior a la Revolución Ciudadana<sup>16</sup>. Este mismo fenómeno se ha documentado con el desempeño de las cooperativas en general, y en un nivel global, no sólo en Ecuador<sup>17</sup>. Hallazgos similares se han confirmado en estudios de H. Jácome (2004 y 2005).

En resumen, la importancia de la economía popular y solidaria se manifiesta no sólo como una base social para la economía política que tiene como objetivo el Gobierno y que ha sido expresada en su Plan de Buena Vivir, sino también como una fuente de valor económico, de estabilidad en tiempos de crisis económica, y en la generación de bienes y servicios para el bienestar común. En este sentido, la economía social de Ecuador debe considerarse una parte esencial del objetivo más amplio que tiene el gobierno para modernizar el país.

Las organizaciones de la economía social, como las cooperativas, las OSC y las ONG son parte de un conjunto más amplio que van más allá de los esfuerzos estatales, y que son necesarias para avanzar en las capacidades de las instituciones socio-políticas y económicas para contribuir a una nueva configuración de la economía política basada en el Buen Vivir. Nuestra opinión es que esto implica no solamente la aprobación de nuevas políticas y de nuevas legislaciones, implica además la puesta en práctica de un programa intensivo y permanente de educación y de programas de formación destinados a reformar las actitudes y comportamientos de los líderes y tomadores de decisiones, tanto en las burocracias estatales como en todas las instituciones sociales de la economía del país. Esto también es esencial para hacer frente a la preocupación existente sobre la mala práctica en el sector.

Dados las relativamente recientes esfuerzos para documentar y entender el papel de la economía social en Ecuador, es necesario recalcar que esto merece más estudios cuidadosos y un constante apoyo en la elaboración de las políticas públicas y de los instrumentos legislativos donde se reflejan las características particulares de este sector. Las políticas públicas y la legislación deben servir para reforzar la capacidad de la economía social para

---

<sup>15</sup> El rol y la importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Microfinanzas y las actividades mundiales de la Confederación de Cooperativas y Raiffeisen de Alemania, 2003

<sup>16</sup> Promesas En Su Laberinto, Cambios y Continuades En Los Gobiernos Progresistas DE Latin America, Cambios En El Modelo De Acumulación, p. 165

<sup>17</sup> La resiliencia del modelo cooperativo de negocios en tiempos de crisis, Johnston Birchall y Lou Hammond Ketlison, OIT, 2009

crecer y para encarnar los valores sociales y económicos que son en última instancia, la base de una economía social del conocimiento.

## **Infraestructura Social y Apoyo Institucional**

Con base en el análisis y en la perspectiva anterior, las principales características para los distintos apoyos institucionales requeridos para este marco social son:

- a) La autonomía institucional de la sociedad civil y sus organismos sociales;
- b) El reconocimiento y la validación de espacio civil como primarios y distintos a los sectores estatales y comerciales;
- c) la desvinculación del concepto de lo "público" exclusivamente con el Estado;
- d) Creación de habilitar a las instituciones civiles para que puedan mediar entre el Estado, por una parte, y las comunidades, las familias y los individuos por el otro;
- e) El establecimiento de políticas y mecanismos financieros que garanticen el acceso a fuentes autónomas de capital civil para organizaciones de la economía social;
- f) El establecimiento de instituciones civiles que sean capaces de relacionar los sistemas de conocimientos sociales a las necesidades y aspiraciones concretas de la sociedad civil y las organizaciones de la economía social.
- g) Establecimiento de un mecanismo sectorial controlado para el entrenamiento en economía social y en el desarrollo profesional.
- h) Creación de un observatorio de economía social para la rectificación de abusos denunciados.

Las siguientes recomendaciones de políticas públicas se basan en los principios descritos anteriormente y se basan en nuestra lectura actual de la Ley y de los problemas que han sido identificados tanto por los interesados dentro de Ecuador, como también sobre la base de la experiencia internacional en este asunto.

### **Recomendación de Políticas Generales:**

1. La libertad de expresión y asociación política es un atributo fundamental de una sociedad civil libre, abierta y democrática. Las organizaciones de la economía social no deben verse limitadas en cuanto al ejercicio de estos derechos como consecuencia de su condición de asociaciones sin fines de lucro o de beneficio social.

Recomendación: Debe terminarse la disolución de las organizaciones civiles por parte del estado, por motivos de su acción política legítima.

2. Como está escrito en la actualidad la ley otorga al gobierno y al público un acceso casi ilimitado a la información interna de las ONGs. Los ciudadanos pueden exigir la "rendición de cuentas" (indefinida) de parte de cualquier ONG que realice actividades de interés público (también indefinidas) o que preste servicios públicos o que utilice recursos públicos. Las ONGs también deben entregar a los

funcionarios de gobierno cualquier información relacionada a sus actividades y deben poner sus predios a disposición de la inspección, siempre y cuando los funcionarios hayan notificado la inspección anticipadamente.

Recomendación: Estas disposiciones implican una carga indebida a las organizaciones civiles y no son ni claramente definidas ni delimitadas por los límites razonables. El acceso a la información relativa a las operaciones y actividades internas de un grupo debería restringirse a aquellos casos en que se sospeche actividad criminal y debería permitirse únicamente con la autoridad de un orden judicial. Lo mismo se extendería a la inspección de los predios de una organización.

3. La Constitución prohíbe la recolección y uso de información personal sin el consentimiento del individuo.

Recomendación: Este principio debería aplicarse a la Ley y debería eliminarse el requerimiento por el cual las organizaciones de economía popular y solidaria deben registrar en una base de datos gubernamental información nombres, números de identificación, nacionalidad y direcciones de cada uno de sus miembros.

4. La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de asociarse libremente y de buscar sus intereses colectivos. Sin embargo la Ley requiere que las ONGs acepten a cualquier solicitante como miembro, anulando así el principio básico de libertad de reunión (en su dimensión negativa) y el derecho que tiene el grupo a determinar la naturaleza y composición de su comunidad civil. Tal como se encuentra actualmente escrita la ley, también se subestima la capacidad de una asociación para autoprotgerse en contra de la infiltración de intereses hostiles incluyendo potencialmente aquellos del mismo estado.

Recomendación: Esta disposición debería eliminarse.

5. En su redacción actual, la LOEPS otorga poderes de intrusión y disolución a la Oficina del Superintendente, con el objetivo declarado de reducir al mínimo los abusos en el sector. Proponemos que estas facultades de supervisión e interferencia en el funcionamiento interno de las organizaciones de la economía social se limitarán a la sospecha confirmada de la actividad criminal y sujetos a autorización judicial. Por otra parte, se sugiere que la responsabilidad de la supervisión y la reparación de las posibles irregularidades o abusos sean una responsabilidad compartida entre el Estado y las instituciones de la propia economía social.

Recomendación: Que se establezca un observatorio independiente con representación de un amplio espectro de organizaciones de la economía social a través de una federación autónoma y representativa, para compartir las actividades de supervisión y correctivas con la Oficina del Superintendente.

Recomendación: que este observatorio, en cooperación con la federación de la

economía social, desarrolle e implemente la investigación en curso, así como la formación y las actividades de desarrollo profesional para las organizaciones de la economía social y solidaria, y que los costos de estas actividades sean compartidas entre las organizaciones miembros de la federación y el estado.

6. Recomendación General: En general, las disposiciones legales y de política pública que actúan como deben reducirse al mínimo los obstáculos para la creación y constitución de asociaciones civiles como entidades legales. Esto incluye disposiciones y prácticas que infringen con los derechos individuales y colectivos de asamblea, de la acción política legítima, de la libertad a la vida privada, y de los procedimientos reglamentarios innecesarios relacionados con la información financiera y operativa la incorporación legal y la alteración de los propósitos y las operaciones de una asociación.

## **Ley de Economía Popular y Solidaria**

En la legislación actual existen una serie de políticas que actúan como impedimentos para el libre y abierto desarrollo de las ONG y de las OSC como describimos anteriormente. Son legislaciones que regulan el funcionamiento de las cooperativas y de la economía popular y solidaria en general. En el corazón de las dificultades se encuentra un excesivo control por parte del Estado sobre las actividades de las empresas de economía social, ya que estas deberían ser entidades libres y autónomas en la búsqueda de sus objetivos sociales y económicos, objetivos reconocidos tanto por la Constitución, como por el Plan del Buen Vivir.

Además, existen confusiones y contradicciones fundamentales en el lenguaje de la legislación que lleva a malentendidos sobre la definición de las organizaciones de la economía social y la economía popular y solidaridad en su conjunto. Tal como se presenta en la ley, la definición de las organizaciones populares y de economía solidaria se limita a las asociaciones, "cuyo objetivo social es la realización de actividades económicas para la producción de bienes o servicios"<sup>18</sup>. Esto deja por fuera a numerosos grupos de la economía social, cuyo objetivo principal es la producción de las actividades sociales recreativas, culturales, espirituales, o de otro tipo que tienen poca relación con la producción o el consumo económico. Este enfoque solo en las funciones económicas primarias distorsiona las percepciones de la naturaleza y de la complejidad de la formación política de la economía popular y solidaria lo que hace que la creación de políticas públicas sean incompletas, si no contradictorias, con respecto a la lógica de funcionamiento del sector.

Un segundo problema tiene que ver con la fusión entre "economía popular" y economía social y solidaria. El término "economía popular", como se lo entiende normalmente difiere del significado habitual de la economía social o solidaria y denota un tipo de actividad económica que se limita principalmente a las prácticas económicas informales de empresas muy pequeñas entre personas de bajos ingresos, y por lo general solo tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas. Esta es una de las razones por las que pequeñas

---

<sup>18</sup> Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), Artículo 1, Sección 2

empresas familiares o empresas de propiedad individual de subsistencia, han sido incluidas en la LOEPS. Sin embargo, estas empresas no tienen necesariamente una conexión con los principios de cooperación, control democrático, organización colectiva o con el beneficio social que distingue a las organizaciones de economía social. La inclusión de la economía popular en la ley introduce una cierta confusión en la definición de economía social / solidaria y nubla la naturaleza subyacente de este sector.

*Por ello, instamos a la separación de los conceptos "economía popular" y "economía social" o "economía solidaria", y sugerimos que el tamaño de una empresa, o su relación con la producción de subsistencia o de las necesidades básicas, sea irrelevante para efectos de definirla como parte de la economía social / solidaria, cuando puede apropiadamente pertenecer al sector privado sobre la base de la propiedad y la estructura organizativa, en contraposición a lo colectivo, lo que vendría a ser la finalidad de la empresa.*

A continuación ofrecemos una lista de algunas de las cuestiones más problemáticas con respecto a la legislación. En su creación, sin embargo, esta la cuestión de fondo de cuál es el papel adecuado para un gobierno cuando se trata de regulación y apoyo a las cooperativas, a las cooperativas de crédito y a los tipos de asociaciones que constituyen la economía popular y solidaria.

## **Cooperativas**

Según lo que declara la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como también lo refleja la experiencia histórica de las cooperativas en todo el mundo, el principio básico que debe caracterizar a la relación del Estado con las cooperativas es la de una mínima participación e intervención en los asuntos de organización y funcionamiento interno de la cooperativa.

En principio, el rol de los gobiernos debería limitarse al establecimiento de una política favorable apropiada y a crear una legislación que reconozca la naturaleza y las necesidades de las cooperativas. Este rol debería también limitarse a registrar las cooperativas y a otorgarles personería jurídica, recopilando datos útiles sobre la economía, cooperativas y sus sectores constituyentes, y apoyando al crecimiento del sector a través de políticas públicas adecuadas para el desarrollo social y económico.

En su documento "Directrices de la OIT para la Legislación Cooperativa"<sup>19</sup>, la OIT señala que "con el fin de que prosperen las cooperativas es necesario un marco socio-económico, político y administrativo favorable. El actual modelo de desarrollo se basa en la libertad política y económica. El Estado debe garantizar el respeto de los derechos humanos, incluyendo el estado de derecho, la libertad de elegir la actividad económica, el libre acceso a los mercados nacionales e internacionales, la propiedad privada, así como una clara distinción entre lo público y el sector privado basado en el principio de subsidiariedad.

---

<sup>19</sup> Directrices de la OIT para la Legislación Cooperativa, OIT, febrero 2005

Además de ejercer las funciones de legislación, registrar, des registrar, y el control normativo general, el Estado en una economía de mercado no debe interferir en los asuntos económicos de las cooperativas " .

Con base en esta perspectiva, a continuación se presenta un listado de temas clave que se derivan de la legislación vigente y que contravienen con el principio del sector cooperativo libre y autónomo que opera en el marco de la supervisión y regulación gubernamental legítima.

### **Temas Claves**

#### a) Definición de las Organizaciones de Economía Popular y Solidaria

Como hemos mencionado anteriormente, la caracterización de las organizaciones de Economía Popular y Solidaria en la LOESP es imprecisa y confusa. La legislación no proporciona una definición clara de lo que constituyen las organizaciones de economía social con sus atributos económicos y sociales definitorios. La regulación también cita ejemplos de organizaciones de economía social que quedan claramente fuera del alcance generalmente aceptado para las denominadas empresas sociales (por ejemplo, la inclusión de negocios privados pequeños, comprometidos con prácticas comerciales para fines de autosubsistencia, art. 73). Con propiedad, dichos negocios pertenecen al sector privado, al margen de lo pequeños que puedan ser.

Además, el factor determinante de la inclusión de una organización en la economía popular y solidaria parece ser su tamaño y el tamaño de sus ingresos. A los efectos de la comprensión de la naturaleza y el papel de las organizaciones de la economía social estos factores no son irrelevantes y si se aplican uniformemente excluirían a cualquier organización grande de economía social, como es el caso de muchas ONGs y cooperativas. La pregunta clave, por lo tanto, no es si una organización de economía social obtiene o no beneficios (superávit), sino el fin que da a dicho excedente. Además, esta visión de las organizaciones de economía social excluye, arbitraria y falsamente, su funcionamiento en el mercado. Claramente, muchas organizaciones de economía social desarrollan su actividad comercial en el mercado, como es el caso de muchas cooperativas y empresas sociales.

En nuestra opinión, y como se refleja en la evolución de la legislación progresiva de la economía social a nivel internacional, el objetivo de la legislación sería el de facilitar la capacidad de las organizaciones de economía social de operar como empresas prósperas, para competir exitosamente con las compañías privadas y para que persigan sus objetivos sociales y colectivos en la mayor medida posible.

Recomendación: Debería revisarse la definición de organizaciones de economía social en la legislación a fin de que dicha definición refleje los atributos esenciales de estas organizaciones conforme lo acepta un consenso internacional creciente:

De acuerdo a los principios, "una organización de economía social es aquella cuyas actividades se ven animadas por los principios de reciprocidad, la mutualidad y los beneficios sociales, a menudo a través del control social del capital. El propósito principal de las organizaciones de economía social es la promoción de un beneficio colectivo mutuo y el servicio a la comunidad".

Recomendación: Que la "economía popular" se distinga de la economía social / solidaria y que las empresas que sean propiedad privada o familiar - independientemente de su tamaño - o que no se ajusten a los principios que definen a las organizaciones de la economía social descritas anteriormente se rijan por una ley diferente.

b) En la actual legislación, organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales y deportivas, organizaciones religiosas, organizaciones culturales, etc. están excluidas de la economía social. Existe una razón justificable para esto y dicha exclusión contraviene la definición mas ampliamente aceptada de economía social y solidaria.

Recomendación: Debería revisarse la legislación de modo que incluya estos tipos de organizaciones como constituyentes legítimos de la economía popular y solidaria.

c) Parece existir un doble estándar con respecto a los requerimientos de elaboración de informes y rendición de cuentas, impuestos a las organizaciones de economía social, en comparación con los negocios privados. Las cooperativas y otras organizaciones de economía social parecen tener que mantener un estándar mucho más estricto que las empresas del sector privado. La razón de ello no está clara.

Recomendación: Esos requerimientos de elaboración de informes y rendición de cuentas para las organizaciones de economía social deberían reducirse a aquellos esenciales para la recolección de datos útiles sobre el sector y a la supervisión apropiada de actividades, como un control en contra de actividades no éticas o criminales o de la contravención de los fines y principios que definen a estas asociaciones.

d) En el movimiento cooperativo global se acepta generalmente que todas las cooperativas, al haberse fundado sobre principios idénticos, deberían ser tratadas de igual manera dentro de la misma legislación. A veces se aplican excepciones a las cooperativas financieras (cooperativas de crédito) y de vivienda debido a la especial naturaleza de los servicios por ellas prestados.

Recomendación: Que excepto en el caso de las cooperativas de crédito y de vivienda, los demás tipos de cooperativa reciban igual tratamiento. En aquellos casos que ameriten tipos particulares de supervisión, dicha supervisión debería ejecutarse, no a través de normas jurídicas especiales, sino a través de agencias específicas del estado o del sector, establecidas para este fin y dentro de un marco conceptual y temporal claro para su misión.

e) Se otorga a la Superintendencia de Economía Social y Solidaria un poder indebido de intervención en los asuntos de las cooperativas, incluida su disolución. Además, los plazos

para la disolución de las cooperativas son extremadamente vagos y arbitrarios, lo que constituye una violación de la libertad de las cooperativas para operar como organizaciones autónomas. Este tipo de práctica ha sido suspendida en la mayoría de reformas del derecho moderno de cooperativas<sup>20</sup>.

Recomendación: Que se revise el papel de la Superintendencia, de modo que se enfoque en la implementación de las políticas de gobierno relativas a las cooperativas, a fin de manejar la regulación del sector en general, supervisar la elaboración de informes y la incorporación de cooperativas, vigilar la recolección y análisis de datos de todo el sector, trabajar con el sector en el desarrollo de políticas públicas y prácticas que lo fortalezcan y establecer mecanismos compartidos para el control de las cooperativas vinculadas a actividades criminales o que violen los principios y las prácticas aceptadas para las cooperativas.

f) Poderes inapropiados de intervención en los asuntos de cooperativas, incluida su disolución se otorgan a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Además, los términos de disolución de una cooperativa son extremadamente imprecisos y arbitrarios y por esta razón constituye una infracción a la libertad de las cooperativas para que operen como un organismo autónomo. Este tipo de prácticas han sido terminadas en la mayoría de las reformas de las leyes modernas de las cooperativas.

Recomendación: Que el rol de la Superintendencia sea revisado para centrarse en la aplicación de la política de gobierno con respecto a las cooperativas, para gestionar la regulación general del sector, para supervisar la presentación de informes y la incorporación de las cooperativas, para supervisar la recopilación y el análisis amplio del sector de los datos para trabajar con el sector para desarrollar políticas que fortalezcan el sector, y establecer mecanismos de acción para la revisión de las cooperativas que se dedican a actividades delictivas o que violen los principios y las prácticas aceptadas de las cooperativas.

g) Los requerimientos para la asignación de las ganancias de capital y superávit para las cooperativas parecen ser demasiado restrictivos no toman en cuenta los contextos sociales y económicos concretos en los que las cooperativas individuales tienen que operar. Por otra parte, estas disposiciones pueden ser vistas como una violación de los derechos de control de los miembros para determinar la mejor manera de gestionar financieramente su cooperativa

Recomendación: Estas disposiciones deben ser eliminadas. A parte de la necesidad de proveer una reserva indivisible, o para invertir en carteras financieras de cooperación comunes, otros asuntos de la asignación de capital dentro de una cooperativa deben dejar a sus miembros.

---

<sup>20</sup> De hecho, mientras se escribe este documento, La Cooperativa Alianza Solidaria en el Sur de Quito, se ve amenazada con la disolución por parte de la Oficina del Superintendente. Alianza Solidaria es la mayor y más exitosa cooperativa de vivienda del Ecuador que ha proporcionado viviendas asequibles y servicios a la comunidad especialmente a los residentes del sur de Quito durante más de 25 años. A pesar de las reiteradas solicitudes de información sobre las causas de esta acción, la cooperativa no ha recibido ninguna información oficial hasta el momento. En vista de ello, este caso es un ejemplo concreto del posible abuso de poder que es inherente a la asignación actual de poder que se le ha otorgado a la Oficina del Superintendente.

h) Artículo 55 - Obligaciones - esta disposición parece permitir que las cooperativas emitan bonos para comerciar en el mercado de valores. Esta disposición por lo tanto pone en grave peligro el carácter social y mutualista del capital cooperativo y expone a las cooperativas a riesgos asociados con la emisión de acciones en bolsa. Hay muchos ejemplos de cooperativas que han cotizan acciones en la bolsa de valores y esto ha dado lugar a un aumento de la influencia del capital privado en las operaciones de las cooperativas y por lo general, a su des-mutualización.

Si bien no necesariamente se sugiere retirar este poder, es importante que las otras fuentes de capital cívico y cooperativo se pongan a disposición para necesidades de financiación de las cooperativas, y para además poder emitir acciones en el mercado de valores.

i) Entre los artículos 34 y 42 LOEPS, se regulan los poderes y la duración de los mandatos mantenidos por los organismos elegidos y los representantes de las cooperativas. La designación del número de vocales que puede elegirse para un organismo de gobierno cooperativo, la duración de los mandatos de los Presidentes cooperativos y la duración del mandato del Consejo de Vigilancia son demasiado prescriptivas y menoscaban la libertad de los miembros cooperativos en relación a su determinación de los límites apropiados en los períodos de mandato de sus gestores. La normativa sobre los límites estrictos e invariables en los períodos de mandato de los funcionarios también subestima la capacidad de la organización de desarrollar habilidades de gobernanza entre sus funcionarios y de ofrecer continuidad en la gobernanza y gestión general de la cooperativa.

Recomendaciones: Que los límites prescriptivos plazo sobre los oficiales de una cooperativa revisarse para permitir una mayor discrecionalidad por parte de unos socios de la cooperativa

1) La disposición que requiere que una asamblea general de las cooperativas de más de 200 miembros sea gestionada por representantes es una violación de los derechos democráticos de los miembros de la cooperativa de seleccionar libremente la manera de organizar su asamblea. Esta disposición debería eliminarse.

2) Los límites de los periodos para los gestores, aunque necesarios para la promoción de la gobernanza y rendición de cuentas democrática, deberían revisarse a fin de permitir mayor discrecionalidad y flexibilidad de las cooperativas en la selección de sus gestores.

3) Federaciones de cooperativas. No está clara la razón por la cual las federaciones cooperativas deben ser nacionales en su alcance o la razón por la que se requiere de un mínimo de treinta o más miembros de cooperativas para su establecimiento. Esto parece arbitrario e ignora las contingencias particulares de diferentes sectores cooperativos y sus necesidades específicas.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

j) Disolución y liquidación. Los términos para la disolución, esquematizados en la LOEPS en los Artículos 14 y 57, son vagos y están fácilmente sujetos a una interpretación arbitraria y al abuso como la imposición de sanciones estipuladas en los Artículos 167-179.

Recomendación: Que los términos para la disolución y liquidación de las cooperativas sean claros, específicos y estén restringidos a asuntos de conducta criminal. Adicionalmente, debería establecerse un proceso de apelación aceptable tanto para el gobierno como para el conjunto del sector cooperativo.

k) Artículo 174 - Recursos administrativos. La LOEPS establece un proceso de apelación frente a las decisiones tomadas por la Superintendencia. No obstante la apelación no suspende la ejecución de la decisión. Esta disposición enfrenta a la cooperativa al riesgo de clausura o a consecuencias negativas serias, que pueden terminar con o dañar gravemente las operaciones cooperativas hasta la resolución del proceso de apelación.

Recomendación: Que se establezca un tiempo límite para la resolución de la apelación (por ejemplo, de 90 días). Durante este período la cooperativa continuaría operando de manera cautelar.

l) Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (art. 142 LOEPS). Existen algunas cuestiones relativas a la concepción y organización del Comité Interinstitucional. Se deben principalmente a la falta de representación significativa de la sociedad civil y de la economía popular o solidaria y al dominio del Comité por parte de organismos gubernamentales

Recomendación: Debe revisarse la estructura y misión organizacional del Comité Interinstitucional a fin de establecer una representación significativa de la economía popular y solidaria.

m) Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. Los poderes de esta agencia son demasiado amplios y contravienen los principios de una economía libre popular y solidaria autónoma. Este es elemento particular de la regulación es quizás el que requiere de mayor reflexión y reforma.

Recomendación: Que los poderes y el papel del Superintendente se revisen dentro de un nuevo marco de mínima intervención en las operaciones internas de las organizaciones de economía social. Que esta revisión se realice como parte de una revisión más amplia de la regulación y políticas públicas, a llevarse a cabo con la colaboración del sector cooperativo y el conjunto de la economía social y solidaria.

n) Cooperativas de múltiples titulares

Las cooperativas de múltiples titulares incorporan más de un tipo de miembro en su estructura organizacional. Esta forma de organización cooperativa ha sido extremadamente efectiva en combinar los intereses mutuos y complementarios de diferentes tipos de interesados en la empresa común de lo cooperativa y ha sido clave en el desarrollo de nuevas formas de servicio para sus miembros. Actualmente, no existen disposiciones que reconozcan las cooperativas de múltiples titulares en la legislación.

Recomendación: Que los poderes y el papel de la Superintendencia se revisarán dentro de un nuevo marco de intervención mínima en el funcionamiento interno de las organizaciones populares y sociales de la economía. Que este examen se realice en el marco de una revisión más amplia de la legislación y las políticas públicas y que se llevarán a cabo en colaboración con el sector cooperativo y de la economía popular y la solidaridad social más amplio.

#### o) Acciones de inversión

El poder de las cooperativas para emitir acciones de inversión además de acciones de los miembros ha sido un nuevo e importante desarrollo en la regulación de las cooperativas en muchas jurisdicciones. Se ha considerado como una fuente adicional relevante de capital que las cooperativas requieren, además del capital obtenido a través de las acciones tradicionales de los miembros, y ha ayudado a abordar el problema de escasez de capital para las cooperativas.

Recomendación: La normativa debe incluir disposiciones que permitan a las cooperativas emitir acciones de inversión, al igual que protecciones claras que garanticen el control de los miembros de la cooperativa mediante la definición de límites estrictos sobre los derechos de control que tienen los inversionistas, incluyendo límites a la representación de los inversores en el consejo de administración de la cooperativa. Las acciones de inversión se ofrecerían con una tasa tope de retorno a los accionistas bajo una estructura de participación subordinada en la que se ocupan las acciones de los inversionistas por encima de los titulares de la equidad, pero no se confiere derechos de voto dentro de la cooperativa. Esto es importante para garantizar que los intereses del capital no pongan en peligro los objetivos sociales y colectivos de la cooperativa.

#### p) Cooperativas de servicio comunitario

Las cooperativas de servicio cooperativo, también conocidas como cooperativas sociales o solidarias, son tipos especiales de cooperativa cuyo propósito principal es la promoción de la inclusión social y la provisión de servicios comunitarios o sociales a las comunidades, además de a los miembros de la cooperativa. Debido a su misión social única y a los beneficios sociales que se acumulan por su trabajo, con frecuencia se han conferido beneficios tributarios y subsidios como un componente importante de sus operaciones. Estos beneficios están vinculados al cumplimiento de disposiciones específicas de inclusión social relativas a formación y empleo de grupos vulnerables.

Recomendación: Que la legislación reconozca la tipología específica de estas cooperativas sociales o solidarias como una forma distinta de cooperativa con una misión explícita de servicio comunitario y con beneficios fiscales y subsidios públicos paralelos a fin de promover y apoyar su misión social.

## q) Cooperativas de Vivienda

Como se señaló anteriormente, la legislación de cooperativas a menudo contiene disposiciones diferentes para la constitución y regulación de las cooperativas de vivienda. En el caso de Ecuador, la legislación necesita actualización para incorporar la gama y diversidad de cooperativas de viviendas que ahora están operando en jurisdicciones de todo el mundo y que son elementos esenciales en las políticas del país promoviendo soluciones seguras, asequibles, y centrados en la comunidad para hacer frente a los problemas de vivienda.

### Recomendaciones:

- a. Las cooperativas de vivienda no deben ser obligadas a contar con una propiedad para obtener una incorporación legal. En la mayoría de las jurisdicciones la creación de una cooperativa de vivienda es una parte esencial de adquisición y construcción cooperativas de vivienda.
- b. En la actualidad, la legislación cooperativa reconoce sólo los modelos de propiedad privada para las cooperativas de vivienda (cooperativas de equidad) Sin embargo la mayoría de las cooperativas de vivienda de todo el mundo ofrecen vivienda a los miembros de la de la cooperativa como arrendatarios y no propietarios. Este es un medio fundamental para hacer las cooperativas de vivienda accesible para aquellos que no pueden pagar o no desean ser dueños de la vivienda. Las formas de alquiler de vivienda cooperativa deben ser reconocidas y apoyadas en la legislación cooperativa.
- c. La legislación cooperativa existente restringe severamente el tipo de actividades que las cooperativas de vivienda puedan involucrarse. Esta condición debería ser eliminada para permitir que las cooperativas de vivienda puedan continuar cualquier actividad que estén en consonancia o complementaria a su mandato principal como proveedores de vivienda para sus miembros. Esto debe incluir cosas tales como la prestación La legislación cooperativa existente restringe severamente el tipo de actividades que las cooperativas de vivienda pueden involucrarse. Esta condición debe ser eliminado para permitir que las cooperativas de vivienda para perseguir cualquier actividad que estén en consonancia o complementaria a su mandato principal como proveedores de vivienda para sus miembros. Estos deben incluir cosas tales como la prestación de servicios humanos a los miembros ya la comunidad (cuidado de niños, cuidado de ancianos, servicios de comida, etc), y el desarrollo de viviendas adicionales y los servicios comunitarios.
- d. Las nuevas formas de bienes comunes y las formas cooperativas de propiedad de la tierra deben estar habilitadas por las legislación como complementos esenciales para el desarrollo de las cooperativas de vivienda. Estas formas de tenencia de la tierra basada en los bienes comunes deberían crear disposiciones para la creación de la Comunidad del Fideicomiso de tierras como mecanismos que permiten la remoción de tierras desde el mercado especulativo para los propósitos de la vivienda no es de mercado y el uso de la tierra para beneficio comunal, ambiental o fines sociales (por ejemplo protección ambiental de la tierras y cursos de agua, el uso de la tientes con

- fines culturales o artísticos, uso de la tierra para el desarrollo empresarial, cooperativo o basado en los bienes comunes).
- e. Los gobiernos locales deben tener la facultad de asociarse con asociaciones de cooperación para el desarrollo de bienes comunes y cooperativas de vivienda y uso de tierra, incluyendo la inversión de bienes de propiedad del gobierno en la Comunidad del Fideicomiso de Tierras para este propósito.
  - f. La legislación cooperativa debería permitir la creación de instrumentos específicos financieros y garantías para la financiación y el desarrollo de cooperativas de vivienda y el uso del suelo.

## **Regulaciones para la Economía Popular y Solidaria (REPS)**

El reglamento de la LOEPS establece los procedimientos para la implementación de las Regulaciones Generales de la LOEPS (Decreto Ejecutivo 1061).

No obstante, muchos de los asuntos problemáticos, identificados en la discusión anterior de los LOEPS se encuentran presentes también en el reglamento.

La siguiente sección establece algunos de los asuntos clave que requieren revisión en el reglamento y que, en el sentir de este autor, impiden el desarrollo saludable de un sector de la economía popular y solidaria alineado con los valores sociales y económicos establecidos en la noción de Buen Vivir y en el PNBV.

### **Asuntos clave y recomendaciones:**

a) Artículo 5 - Requisitos organizaciones comunitarias. Los requerimientos para el reconocimiento legal de las CSOs son extremadamente onerosos, al incluir un requerimiento de 10 miembros fundadores. Esta disposición impediría la constitución de una CSO con menos de 10 miembros y hay una pequeña justificación para dicha limitación.

Recomendación. Que se cambie la disposición para requerir un mínimo de tres miembros fundadores.

b) Artículo 7 – Requisitos para Cooperativas. Esta disposición impone limitaciones adicionales a la Constitución de cooperativas, incluyendo la presentación de un estudio técnico, económico y de viabilidad financiera que muestre la constitución de la cooperativa y su plan de trabajo, así como un informe favorable de la autoridad competente (no definida). En nuestro punto de vista la viabilidad técnica de iniciar y operar una asociación en la economía social no debería suponer una mayor preocupación para el estado que la constitución de un negocio privado en el sector privado. Además, el requerimiento de un informe favorable por parte de cualquier autoridad externa afecta el derecho de los ciudadanos de asociarse libremente.

Recomendación: Estas disposiciones deberían eliminarse.

El requerimiento de un mínimo de 20 miembros para el establecimiento de una cooperativa es también excesivamente onerosa y una vez más restringe gravemente la libertad de los ciudadanos de organizar cooperativas de la manera que elijan.

Recomendación: El número mínimo de miembros requerido para constituir una cooperativa debe reducirse a tres.

c) Artículo 8 - Mediante resolución, la Superintendencia puede negarse a otorgar personalidad jurídica a una cooperativa si la Superintendencia decide que su constitución no es viable, sobre la citada base del informe técnico.

Esta disposición es una intrusión injustificada en la autonomía de las cooperativas para determinar por sí mismas si su constitución es viable. Al igual que con las empresas privadas, los miembros de las cooperativas deberían ser igualmente libre de tomar los riesgos que asistieron a la creación y el funcionamiento de su asociación.

Recomendación: Esta disposición debería eliminarse.

d) Órgano directivo (art. 19). De acuerdo a esta disposición, el órgano directivo de las asociaciones EPS será elegido por el órgano de gobierno y estará compuesto por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros, quienes se reunirán ordinariamente al menos una vez por trimestre y, extraordinariamente, serán convocados por el presidente siempre que sea necesario,

Esta disposición viola el derecho de las asociaciones de escoger libremente el número de representantes en sus órganos rectores, de conformidad con sus necesidades y deseos específicos.

Recomendación: Que se elimine esta disposición que determina el número de miembros del órgano directivo elegidos por los miembros.

e) Ingreso y registro de socios (art. 24). -De conformidad con el REPS, el consejo de administración de la cooperativa debe aceptar o rechazar las solicitudes de nuevos miembros dentro de treinta días. Además, se solicitará el registro de nuevos miembros a la Superintendencia, adjuntando un certificado de la secretaría de la cooperativa que certifique el cumplimiento de los requerimientos reglamentarios y estatutarios.

El requerimiento de confirmación de una solicitud de membresía dentro de treinta días es excesivamente normativo y podría ser una condición irracional, dadas las circunstancias de la solicitud o de la situación de la asociación. Además, la entrega de un certificado de nuevos miembros al Superintendente es indebidamente onerosa e innecesaria.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

f) Artículo 29 - Atribuciones y deberes de la asamblea general. En esta regulación de los poderes y deberes de la Asamblea General, el REPS requiere que la asamblea:

Apruebe o rechace los estados financieros e informes de los consejos y de gerencia. Además, ese rechazo de los informes de gerencia involucrará automáticamente la remoción del o de los directivos responsables, siempre que se cuente el voto de más de la mitad de los miembros de la asamblea.

Esta disposición es excesivamente dura y limita el que una asamblea de miembros tome acciones que dichos miembros puedan percibir como innecesarias o negativas para la asociación. El rechazo de un informe de gerencia no debería suponer el rechazo a un gerente, ni indicar una pérdida de confianza en sus capacidades como directivo de la asociación.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

g) Artículo 36 - Presidente. Para ser elegido presidente de una cooperativa se requiere que un individuo haya sido socio al menos dos años antes de su elección y recibido formación en áreas de su competencia antes de su posesión.

Este requerimiento también se aplica al gerente de una asociación (art. 45). El gerente “deberá acreditar experiencia en gestión administrativa, acorde con el tipo, nivel o segmento de la cooperativa y capacitación en economía solidaria y cooperativismo”.

Estas limitaciones son una carga indebida sobre las cooperativas en la selección de sus gestores. Además, la disposición impone requisitos a los gestores de cooperativas que no se exigen en las empresas privadas.

Como es apropiado en el establecimiento y gobernanza de las asociaciones con gestión autónoma y democrática, la responsabilidad de selección de funcionarios calificados para las cooperativas debería mantenerse como prerrogativa de los miembros de la cooperativa y no del estado.

Recomendación: Que se eliminen estas disposiciones.

h) Artículo 40 - Elección y reelección de representantes y vocales (art. 40). Los representantes para la asamblea general y los miembros de los consejos serán elegidos por el período señalado en los estatutos sociales y podrán ser reelegidos únicamente una vez de forma consecutiva, y cuando concluyan su segundo periodo, no podrán ser elegidos para ningún cargo directivo hasta después de un periodo.

Esta disposición es una intrusión en los derechos democráticos de los miembros de la cooperativa a su libre postulación. Además esta disposición es particularmente onerosa para cooperativas pequeñas cuyo grupo de miembros es limitado. La imposición de estas limitaciones de tiempo en la elección de gestores discrimina injustamente a las cooperativas de membresía limitada e introduce un elemento de inestabilidad y discontinuidad en su gobernanza.

Además, existe un razonamiento débil en la restricción del derecho de reunión de todos los miembros de una cooperativa, de modo que puedan participar en la gobernanza de su asociación.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

i) Artículo 68 - Causas para la regularización. De acuerdo a este artículo, la Superintendencia dispondrá que las cooperativas se sometan a un plan de regularización por varias causas que incluyen la de que los estados financieros reflejen pérdidas por dos semestres consecutivos y la de que los informes de supervisión auxiliar, las auditorías o las inspecciones revelen graves deficiencias de control interno.

Aunque exista razón de preocupación cuando las dificultades internas ponen en riesgo a una cooperativa, no existe justificación para sancionar o regularizar una cooperativa sobre la base de las pérdidas financieras por dos semestres consecutivos. La regulación es arbitraria y otorga poderes indebidos de intervención a la Superintendencia. Además, no existe una disposición similar para la regulación de un negocio privado que haya experimentado pérdidas financieras durante dos, o incluso más, semestres consecutivos.

La viabilidad a largo plazo de una cooperativa (o negocio) no puede definirse por una lectura tan estrecha de su estado financiero durante un período de tiempo así de corto. Si la cooperativa quiebra, el riesgo y responsabilidad descansa sobre los miembros de la cooperativa, no sobre el estado.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

j) Artículo 117 - Federaciones. Las limitaciones impuestas sobre la formación y composición de las federaciones por organizaciones y cooperativas de economía social son arbitrarias y no reflejan los requerimientos o deseos específicos de las asociaciones, de acuerdo con sus propias necesidades y condiciones operacionales identificadas.

Recomendación: Que se eliminen las limitaciones sobre la conformación y composición de las federaciones.

k) Artículo 126 - Entidades de apoyo. De conformidad con esta regulación, las entidades que apoyan las operaciones de las asociaciones de economía social no deben considerarse parte de la economía social y por lo tanto no están sujetas a recibir los beneficios previstos por esta normativa. Tal distinción entre tipos de organización de economía social, fundamentada en la función y no en la naturaleza de la asociación, parece ser arbitraria. Muchas entidades de ayuda están estructuradas de hecho como asociaciones o cooperativas sin fines de lucro que brindan un servicio necesario a la generalidad de la economía social. No está clara la razón por la que ellas no pueden gozar de los derechos y beneficios disponibles para otros grupos de economía social.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

1) Artículo 136 - Certificación de cumplimiento de obligaciones. Para acceder a los beneficios previstos por esta normativa, se requiere que las organizaciones hayan acreditado su registro en el Registro Público correspondiente y que adjunten la certificación para estar activas y en cumplimiento de sus obligaciones, que será otorgada por la Superintendencia. No obstante, el certificado de cumplimiento de obligaciones solo tiene validez por un año.

Esta disposición requiere una recertificación anual de la Superintendencia, lo que supone una carga irracional e innecesaria que la asociación debe aceptar para validar sus operaciones. A menos que exista evidencia clara de que una cooperativa viola la ley o contraviene los términos de sus obligaciones, debería anularse el requerimiento de recertificación. Esto indicaría una falta de tratamiento igualitario entre las cooperativas y las empresas privadas

Es nuestra opinión que la viabilidad a largo plazo de una cooperativa (o una empresa) no puede ser determinada por una interpretación tan estrecha de su situación financiera en un corto período de tiempo. Si la cooperativa no ir a la quiebra, el riesgo y la responsabilidad recaen en las co-op / miembros, no el estado.

Recomendación: Que se elimine esta disposición.

### **Comentarios Concluyentes**

El análisis y las recomendaciones sobre políticas públicas expuestas son necesariamente tentativos, al quedar pendiente la realización de un estudio más detallado sobre el marco legislativo y regulador, al igual que otros aportes de las organizaciones de economía popular y solidara, así como otros agentes, incluyendo las autoridades pertinentes los decisores en el gobierno.

No obstante, las cuestiones fundamentales relativas a las funciones y poderes del estado, por un lado, y de las organizaciones civiles, por el otro, continúan siendo asuntos clave que afectarán profundamente los prospectiva sobre el crecimiento de la economía social y el rol que se le permite desempeñar en la transición hacia una verdadera economía social del conocimiento.

La naturaleza y la estructura de las instituciones políticas, económicas y sociales es medular en este proceso. A fin de cuentas, dichas instituciones definirán si (y el modo en que) el conocimiento social se desarrollará y difundirá. En ello, la producción y la movilización del capital social y de aquellas instituciones que promueven la cooperación y el bien común tendrán una función decisiva.