

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017 – 2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Ecuador: ¿Por qué falla la política pública de economía social y solidaria?

Milton Eduardo Maya Delgado

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Alfredo Santillán y Betty Espinosa

Quito, junio de 2020

## **Dedicatoria**

A un Ecuador en tránsito hacia un sistema económico social y solidario: el ser humano sobre  
el capital.

“La economía no es solidaria, sino la sociedad hace solidaria una economía”

José Sánchez-Parga, 2014.

**Tabla de contenidos**

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	X
Introducción .....	1
Capítulo 1 .....	7
Marco Analítico.....	7
1.1. Diseño de políticas.....	7
1.2. Modelo del diseño de políticas .....	9
1.3. Instrumentos de política.....	11
1.4. Naturaleza de la causalidad en el diseño de políticas .....	14
Marco metodológico .....	17
2.1. Método de reconstitución de procesos y sus variantes .....	17
2.2. Diseño de test empíricos para el método de reconstitución de procesos .....	20
2.3. Lógica Bayesiana para el método de reconstitución de procesos.....	24
Capítulo 2 .....	27
Mecanismo causal realista para el diseño de políticas públicas .....	27
1.1. Aspectos del realismo sobre la relación causal entre un detonante y un resultado .....	27
1.2. Selección de casos: aspectos metodológicos .....	28
1.3. Selección de caso para la falla de política pública de economía social y solidaria .....	29
Teorización del mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria .....	35
2.1. Detonante: puesta en agenda .....	36
2.2. Entidad A: formulación de la política.....	40
2.3. Entidad B: coordinación intersectorial .....	41
2.4. Entidad C: interacciones políticas .....	44
2.5. Resultado de política: falla de política.....	46
Capítulo 3 .....	49
Evidencias halladas .....	49
1.1. Puesta en agenda: la economía social y solidaria como soporte hacia un modelo alternativo de desarrollo .....	49
Nodalidad.....	49
Autoridad .....	50
Tesoro .....	52
Organización .....	53

1.2. Formulación de política: hacia una política pública de economía social y solidaria.....	54
Nodalidad.....	54
Autoridad .....	56
Tesoro .....	58
Organización .....	59
1.3. Coordinación intersectorial: una política de economía social y solidaria subsumida a las políticas de economía de mercado .....	61
Nodalidad.....	61
Autoridad .....	63
Tesoro .....	66
Organización .....	68
1.4. Interacciones políticas: ¿un gobierno que restringe la participación de los actores no estatales de la economía social y solidaria?.....	69
Nodalidad.....	69
Autoridad .....	71
Tesoro .....	72
Organización .....	73
1.5. Resultado de política: falla de la política pública de economía social y solidaria .....	74
Nodalidad.....	74
Autoridad .....	75
Tesoro .....	76
Organización .....	77
1.6. Formalización bayesiana para las entidades del mecanismo causal .....	79
Conclusiones .....	82
<b>Anexos</b> .....	86
Lista de referencias.....	99

## Ilustraciones

### Tablas

Tabla 1. Mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria	5
Tabla 2. Test empíricos para el método de reconstitución de procesos .....	23
Tabla 3. Formalización bayesiana en los tipos de test .....	26
Tabla 4. Tabla de verdad para la falla de política de economía social y solidaria.....	33
Tabla 5. Tipos de casos para la relación entre el rastreo institucional público de ESS y la falla de política (traducción a través del empleo informal).....	34
Tabla 6. Diseño de test empíricos para el detonante – puesta en agenda.....	40
Tabla 7. Diseño de test empíricos para la entidad A – formulación de la política.....	41
Tabla 8. Diseño de test empíricos para la entidad B – coordinación intersectorial .....	43
Tabla 9. Diseño de test empíricos para la entidad C – interacciones políticas.....	46
Tabla 10. Diseño de test empíricos para el resultado de política – falla de política .....	48
Tabla 11. Formalización bayesiana para los resultados de los test empíricos del mecanismo causal.....	79

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Milton Eduardo Maya Delgado, autor de la tesis titulada “Ecuador: ¿Por qué falla la política pública de economía social y solidaria?” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2020

A handwritten signature in blue ink that reads "Milton Maya". The signature is written in a cursive style with a large, looping initial 'M'.

Milton Eduardo Maya Delgado

## Resumen

¿Por qué falla la política pública de economía social y solidaria en Ecuador? Es la pregunta central de la presente investigación. Se aborda la explicación a través del mecanismo causal teórico del diseño de la política, particularmente para la política pública de economía social y solidaria. Se determina la relación causal entre la adopción de objetivos de economía social y solidaria y la falla de la política para teorizar el mecanismo causal de la falla de política pública de economía social y solidaria.

La relación causal abre la caja negra de la maquinaria de la formulación e implementación de la política para explicar cómo opera el mecanismo causal dadas las hipótesis principales por cada entidad: (HD) el gobierno adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por el modelo alternativo de desarrollo; ésta intencionalidad declarativa conlleva a que (HA) el gobierno formule una política de economía social y solidaria meramente normativa; aquello produce que (HB) el gobierno diseñe un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, es decir la formulada política de economía social y solidaria se subsume a las políticas de cohorte de mercado; esto genera que (HC) el gobierno restrinja la participación de los actores no estatales con un estilo jerárquico de implementación de la política; en consecuencia, (HO) el gobierno no logra los resultados políticos previstos en el proceso de la política.

Dadas las hipótesis causales en el mecanismo causal teórico para el diseño realista de políticas, se establecen test empíricos para los instrumentos de política de nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Se valida los test con pruebas de presencia o ausencia de evidencias y se formaliza con estadística bayesiana en el caso Ecuador.

Aplicado el método de reconstitución de procesos, se confirman las hipótesis de cada entidad del mecanismo causal para la falla de política de economía social y solidaria. Se evidencia que, en el proceso de la política, el gobierno no logró transitar e institucionalizar un nuevo sistema económico social y solidario y que la política pública de economía social y solidaria en el periodo 2007-2017 no produjo el cambio institucional anhelado. Adoptar y adherir objetivos de política de economía social y solidaria en un sistema en el que existen aún características de la economía de mercado, condena a la política a que no logre los objetivos



propuestos: potenciar a través del Estado a las unidades domésticas para transitar hacia un sistema económico social y solidario en el que el ser humano fuere el fin del desarrollo.

## **Agradecimientos**

Agradecimiento especial al Dr. Guillaume Fontaine, al Dr. h.c. Francisco Rhon,  
al Dr. Hernán Ibarra y al Econ. Milton Maya Díaz.

## **Introducción**

En el contexto de crisis de empleo y de profundización de la desigualdad social en América Latina a lo largo de la década de 1990, emergieron diferentes actores sociales con formas de trabajar y producir distintas a las capitalistas. Un amplio número de personas optaron por constituir organizaciones colectivas como asociaciones, cooperativas, e incluso recuperar empresas quebradas, para producir en conjunto y satisfacer las necesidades humanas no cubiertas por el mercado ni por el Estado (Coraggio 2009, 149; Sarria 2015, 119-123).

Este fenómeno ha ido nombrándose de diferentes maneras en la región latinoamericana: economía popular y solidaria; economía popular solidaria; socioeconomía solidaria, cooperativismo popular; economía social; economía social y solidaria, etc. (Sarria 2015, 123). Lo central de todas estas denominaciones radica en una “manera alternativa de hacer economía, con una modalidad de gestión democrática, orientada a perseguir una utilidad social” (Guerra 2015, 194).

El proyecto de una economía social y alternativa ha sido caracterizado hace casi dos siglos como una utopía social que se distingue por su carácter colectivo. No obstante, la terminología en relación con las voluntades compartidas ha perfilado tanto en Europa como en América Latina hacia la universalización del término de Economía Social y Solidaria (ESS) (Martínez 2016, 85).

En Europa, la economía social está definida como la agrupación de organizaciones con estatutos jurídicos que reúnen personas antes que capitales. Las cooperativas, asociaciones, mutuales, etc. obedecen, según Laville (2010), a cuatro principios: libertad de adhesión; igualdad, gestión colectiva y democrática; lucratividad ausente; y, solidaridad entre los miembros (Martínez 2016, 85).

Por otro lado, la economía solidaria se discute a partir de dos enfoques. El político, que se refiere al mismo sentido de la economía social en Europa. América Latina utiliza este enfoque y funda la expresión economía social y solidaria incluyendo a organizaciones comunitarias. Y, el académico, que busca comprender comportamientos y experiencias de solidaridad en poblaciones afectadas por crisis económicas y de exclusión social. Por consiguiente, la

economía solidaria está caracterizada por la hibridación de recursos de origen mercantil, estatal y de la esfera familiar (Martínez 2016, 85-86).

En América Latina, las políticas públicas en el contexto del neoliberalismo fueron minimizadas por la reducción del Estado en las economías. Las prácticas de las organizaciones de la economía social y solidaria; las cuales no solo satisfacen “necesidades materiales, sino también principios y valores éticos [...] que rigen las relaciones sociales [...] permite visibilizar que muchas de las interrelaciones económicas de las sociedades no pasan por el mercado” (Jácome 2016, 23), comienzan a visibilizarse desde finales de los años noventa y se ponen cada vez más de manera explícita en las agendas gubernamentales de la mayoría de los países de Sudamérica (Guerra 2015, 194).

Varios gobiernos de la región, en los últimos años, han puesto en la agenda política a la economía social y solidaria no como una economía continua a la mercantil, sino como una forma de organización productiva, social y económica que difiere de las relaciones de producción capitalistas. La economía social y solidaria, por lo tanto, tiene una racionalidad diferente a la del lucro, una racionalidad reproductiva de los seres humanos que pone a la vida y al mismo ser como sujeto del desarrollo (Coraggio 2010).

Esta perspectiva implica repensar el modelo de desarrollo. La escuela alternativa de desarrollo (Hidalgo 2011) es el marco en el cual la economía social y solidaria se inserta. Prima la lógica de revalorizar las capacidades y oportunidades de los seres humanos para que puedan satisfacer las necesidades reales (bienes de uso). En otras palabras, se busca la reproducción ampliada de la vida de todos (Coraggio 2009).

Ahora bien, si en el modelo neoliberal de desarrollo se institucionalizó el libre juego de la oferta y la demanda, en la perspectiva de la economía social y solidaria, el Estado es el que está facultado para institucionalizar otras formas de producción no asalariadas (Gaiger 2007; Coraggio 2007; 2009; Sánchez 2016; Laville y García 2009). El destino de esta economía pasa por un sistema de regulación que legitime y formalice a las unidades domésticas (Coraggio 2007).

Estas características, modelo alternativo de desarrollo, el Estado como rector de la economía social y solidaria, y formalización de las unidades domésticas, se implementaron en varios

países de la región sur de América Latina. En algunos países se desarrollaron dichos objetivos más que en otros (Guerra 2014; Coraggio 2009; Jácome 2016; Sánchez 2016).

Pero, el argumento sobre la limitada institucionalización de estos objetivos en la economía, que, por cierto, persiguen un cambio de sistema económico donde prime el ser humano sobre el capital, viene marcado por la crítica teórica a la sustancia de la economía social y solidaria y a su posible traducción en programas públicos comandados por el Estado, ¿economía solidaria en sociedades insolidarias? (Sánchez Parga 2014). Si bien los lineamientos de la economía social y solidaria pueden insertarse en la esfera política, a medida que transcurre el tiempo, el sistema de mercado, vigente en el momento de adherir dichos objetivos, subordina a la ESS y materializa la lógica de acumulación y maximización del lucro (Gaiger 2007).

En otras palabras, adherir objetivos de economía social y solidaria para un cambio de sistema económico (comprende un cambio institucional para un modelo alternativo de desarrollo) dado un sistema institucional de mercado, implica que en los procesos de desarrollo de la política pública de ESS se materialicen las contradicciones entre los objetivos de ESS y los de la economía de mercado. Quizás también el problema se marca cuando los propios actores políticos defienden la idea, y la institucionalizan, que únicamente la gran industria es la capaz de resolver los grandes problemas de orden económico, social, productivo y ecológico (Martínez 2016, 91).

Esta lectura del problema conduce al estudio de la falla de política pública de la economía social y solidaria. Sobresalen los aportes de Pressman y Wildavsky y Allan McConnell. La idea fuerza es la distancia o brecha existente entre lo que fue previsto y el resultado final. La falla se entiende como la no producción de los objetivos de política deseados; la deslegitimación de los procesos de la política; la falta de construcción de coaliciones que sostengan el proyecto; y, la inexistencia de un soporte al proceso en marcha (McConnell 2015, 233).

En este esquema de razonamiento, el estudio establece una relación causal entre un detonante (D) y un resultado (O). La adopción de objetivos de economía social y solidaria para cambiar un modelo neoliberal de desarrollo por un modelo alternativo de desarrollo, como el detonante, y la falla de política pública como resultado de la política. Con el método de reconstitución de procesos (Beach y Pedersen 2013), desde una postura realista, se explica la

relación y las fuerzas causales que se transmiten en el mecanismo causal para el diseño de política pública.

El marco analítico del diseño de políticas públicas (Peters 2018; Fontaine, Fuentes y Narváez 2018), concepción mecanicista, es el abordado para explicar por qué una serie de entidades y actividades (el gobierno desarrollando alguna actividad) producen fuerzas causales desde el detonante o puesta en agenda (D) hasta una entidad final o resultado de la política (O) (Cappano y Howlett, 2019).

Se incorpora en este proceso los problemas, los instrumentos, los valores y las instituciones (Peters 2018). La política, entonces, resulta de la interacción entre los procesos de adopción de objetivos de política; formulación de la política; implementación de la política; y el contexto en el que se dan aquellas interacciones (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 52). Estos aspectos generales en cuanto a los procesos de la política implican la teorización de un mecanismo para el diseño de política. Éste inicia cuando el gobierno adopta objetivos de política, detonante (D), que conlleva a que se definan los medios para lograrlos a través de la formulación de una política, entidad (A). Después de formular, el gobierno coordina la política con otras áreas de política a través de la coordinación intersectorial (B). La idea en B es si la política formulada provoca un cambio institucional, o, por el contrario, es el sistema institucional dado el que impide el desarrollo de la política. La tercera entidad (C) se refiere a las interacciones políticas, aquí se procesa las demandas de los actores no estatales en el proceso de implementación de la política. Finalmente, las fuerzas causales entre las entidades desembocan un resultado (O), que es el recuento final de la política en un momento u otro (Fontaine *et al.* 2019, 53).

Ahora bien, confirmar la existencia de cada entidad del mecanismo causal para el diseño de política, implica observar al gobierno, a través de los instrumentos de política NATO, adoptando nuevos objetivos de política (D); materializando sus declaraciones en la formulación de una nueva política (A); adaptando la nueva política al sistema institucional (B); implementando un estilo de política en las relaciones entre Estado y sociedad (C); y produciendo un resultado (O) (Fontaine *et al.* 2019, 54-55).

Las hipótesis principales de cada entidad se validan a través de las huellas que el gobierno deja en los instrumentos de política. Entiéndase aquí a las hipótesis principales de cada

entidad (HD: HA: HB: HC: HO). En el proceso, solo las hipótesis principales pueden ser confirmadas. Las hipótesis alternativas se formulan en el mecanismo, pero estas no están atadas causalmente: la causalidad no es simétrica (Fontaine *et al.* 2019, 54-55).

Por consiguiente, el mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria plantea las siguientes hipótesis principales atadas causalmente (tabla 1):

**Tabla 1. Mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria**

Mecanismo teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de política (O)
<b>Operacionalización</b>	(D) Gobierno explicita los objetivos de la ESS	(A) Gobierno cambia la política sectorial	(B) El gobierno debilita la política ESS con un estilo de política jerárquico	(C) Gobierno reafirma su jerarquía en las interrelaciones con la sociedad	(O) Falla de la política ESS
<b>Hipótesis</b>	(HD) El gobierno adopta objetivos de ESS	(HA) El gobierno formula una política de ESS	(HB) El gobierno diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	(HC) El gobierno restringe la participación de los actores no estatales	(HO) El gobierno no logra los resultados políticos previstos
<b>Hipótesis alternativa</b>	(¬HD) El gobierno no adopta objetivos de ESS	(¬HA) El gobierno no formula una nueva política de ESS	(¬HB) El gobierno no diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	(¬HC) El Gobierno no restringe la participación de los actores no estatales	(¬HO) Gobierno logra los resultados políticos previstos

Fuente: Mecanismo teórico causal desarrollado por Fontaine *et al.* 2018. Adaptación a la política de ESS.

El gobierno adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por el modelo alternativo de desarrollo (HD); ésta intencionalidad declarativa conlleva a que (HA) el gobierno formule una política de economía social y solidaria meramente normativa; aquello produce que (HB) el gobierno diseñe un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, es decir la formulada política de economía social y solidaria se subsume a las políticas de cohorte de mercado; esto genera que (HC) el gobierno restrinja la participación de los actores no estatales con un estilo jerárquico de implementación de la política; en consecuencia, (HO) el gobierno no logra los resultados políticos previstos en el proceso de la política.

Las hipótesis alternativas ( $\neg H$ ), únicas para cada entidad del mecanismo, enuncian que ( $\neg HD$ ) el gobierno no procura cambiar el modelo neoliberal de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria; ( $\neg HA$ ) que el gobierno no formula una política de economía social y solidaria; ( $\neg HB$ ) que el gobierno no diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria; ( $\neg HC$ ) que el gobierno no restringe la participación de los actores no estatales; y, finalmente ( $\neg HO$ ) el gobierno logra resultados políticos previstos en el proceso de la política.

Ahora bien, el mecanismo causal, dadas las hipótesis principales, opera a través de: la explicitada manifestación del gobierno por cambiar el modelo de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria y formulando una nueva política de ESS (cambio en los objetivos, D-A); el sistema institucional, cuando el gobierno debilita la política de ESS con un estilo de política jerárquico y fortalece a otros sectores del sistema económico (B); las relaciones entre el Estado y sociedad, cuando el gobierno reafirma su condición de jerarquía ante los actores no estatales (C); y, la falla de política de economía social y solidaria (O). Definida la hipótesis principal por entidad, resta el diseño de test empíricos para identificar las huellas o las evidencias que confirmen la hipótesis principal. Su esencia se refiere a qué tipo de evidencia es necesaria para que cada instrumento de política (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) confirme H. Posteriormente, se evalúa cada test empírico con estadística bayesiana, a través del tipo de test Aro, y se corrobora si el mecanismo causal teorizado tiene un valor probatorio alto que confirme las hipótesis causales planteadas en el mecanismo causal.

En este marco general, el presente estudio en el capítulo uno aborda el marco analítico y metodológico con el que se trabaja el problema de investigación: diseño de políticas, instrumentos y naturaleza de la causalidad, método de reconstitución de procesos. El capítulo dos expone, el mecanismo causal para el diseño de políticas públicas, la selección del caso, la teorización del mecanismo causal y sus hipótesis principales, y la elaboración de los test empíricos. El capítulo tres desarrolla las evidencias encontradas para la prueba de las hipótesis causales en cada entidad del mecanismo. Las evidencias comprenden cada instrumento de política: nodalidad, autoridad, tesoro y organización para cada entidad del mecanismo causal; a renglón seguido se valida los test empíricos con formalización bayesiana. Finalmente se presentan las conclusiones en torno al cuerpo del estudio.



## Capítulo 1

### Marco Analítico

#### 1.1. Diseño de políticas

En los años ochenta y noventa, los trabajos de Stephen H. Linder y B. Guy Peters argumentaron que los procesos reales de la toma de decisiones de políticas públicas podrían estar separados del concepto abstracto del diseño de políticas. Éste en su esencia plantea la idea de mejorar las acciones del gobierno a través de consideraciones conscientes en la etapa de la formulación, de los resultados probables y de sus actividades de implementación de políticas (Howlett 2011, 21).

Es así que el diseño, como concepto, se emplea cada vez más para explicar el proceso de creación de una respuesta de política a un problema de política (Peters 2018, 1). En otras palabras, el diseño implica la comprensión de los problemas, el abordaje con ideas e instrumentos utilizados para la intervención y los valores que se buscan a través de la política (Peters 2018, 5).

Generalmente, el diseño de política aborda una dimensión política y una dimensión técnica de hacer política y su formulación. Lo político se refiere a la naturaleza institucional y partidista en el contexto en el que las políticas se deciden. Lo técnico se refiere al conocimiento conducido por las capacidades de los formuladores de políticas. Es decir, el manejo de las características de las herramientas políticas y su impacto en los grupos objetivos (Cappano y Howlett, 2019, 3).

En cuanto a la primera dimensión, no excluyente de la segunda, el diseño de políticas está inserto en el sector público. El Estado es el responsable de la política pública,<sup>1</sup> que por un lado, promueve la participación partidista de múltiples actores políticos, y/o, por otro lado, conduce y direcciona a las burocracias y a las estructuras organizacionales. Diseñar, por lo tanto, involucra cada vez más participación de actores y ciudadanos dado un contexto político (Peters 2018, 7).

---

<sup>1</sup> “La política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye 2011, 1).

En tal sentido, los seres humanos son el objeto de la política y los diseñadores a través de herramientas de políticas inciden en el cambio comportamental de los individuos (Peters 2018, 9). Sin duda alguna que los valores humanos, llámense instituciones informales, están implícitos en el proceso del diseño y el gobierno a través de instituciones formales, produce cambios. Por ejemplo, el incremento de desigualdad en muchas sociedades ha sido abordado con la formulación de políticas que enfatizan en una mayor equidad (Peters 2018, 10).

Sin embargo, también existen debilidades en el diseño del sector público por la falta de participación de actores formados políticamente. Los regímenes democráticos en la formulación de políticas deben tener un mínimo de conocimiento de las preferencias políticas de la sociedad civil. De lo contrario, los diseños tienden a ser excesivamente tecnocráticos y políticamente inaceptables (Peters 2018, 7).

Entonces, diseñar abarca el desarrollo de un formato claro de intervención basado en principios coherentes del área de política. La política implica compromiso y la tarea de los responsables políticos para las soluciones políticas conduce a encontrar el mejor camino para producir un diseño, comprendiendo los valores y las ideas, y particularmente que la política sea creíble (Peters 2018, 7).

Si comprendemos que el diseño de política está inserto en un contexto político, con ideas y valores de diferente índole, inevitablemente dentro de este marco, acontecen conflictos. Uno de los elementos más importantes del conflicto es la construcción social y política del problema, que muchas veces no aparece con claridad, sino, que se da en el proceso político. Aquí, el proceso es esencial para el diseño porque se transparenta el problema y las organizaciones del sector público deberían ser las responsables por solventarlo. Entiéndase el proceso no solo como ideas, sino también como el poder político y los recursos de las organizaciones en torno al problema (Peters 2018, 11).

Por lo tanto, el acercamiento hacia un modelo de diseño de políticas dista de un proceso de políticas visto como una construcción lineal: ciclo de políticas. El diseño de políticas, como marco analítico, es una construcción dinámica que incorpora “problemas, instrumentos, valores e instituciones” (Peters 2018, 142) e integra cuatro componentes fundamentales: causalidad; instrumentación; evaluación; e intervención (Peters 2018, 21).

## 1.2. Modelo del diseño de políticas

La aproximación hacia un modelo del diseño completo de políticas requiere de la interacción de al menos cuatro elementos. El entendimiento de la causalidad; la comprensión de los instrumentos disponibles para el direccionamiento del problema; el explícito conocimiento de los valores por los cuales los resultados de política son evaluados; y, la intervención (Peters 2018, 21).

El primer elemento es el entendimiento de la causa del problema para formular un diseño de política. Un problema puede tener múltiples y complejas causas, establecer un diseño sin una causa clara se traduce en un problema político y analítico. El riesgo en este momento es que las causas de los problemas de políticas son, a menudo, desconocidas, por lo que los políticos tratan el síntoma y no la raíz de la causa (Peters 2018, 21).

Por ejemplo, el tema de la pobreza y la exclusión social. Aquí, pueden existir varias causas que incluso están a menudo cargadas políticamente e ideológicamente. Por un lado, la derecha política argumentará que el problema se debe a las deficiencias individuales. Por otro lado, los políticos de izquierda sostendrán que la pobreza y la exclusión se debe a problemas estructurales de la economía y al fracaso de los gobiernos en reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Peters 2018, 21).

En tal sentido, una política de transferencia monetaria hacia poblaciones que son excluidas socialmente y que se encuentran inmersas en un contexto de pobreza, probablemente mejorará el ingreso de aquellas poblaciones. Incluso los ciudadanos mejorarán las capacidades para obtener mayores ingresos e incluirse en la sociedad, sin embargo, no se abordó la causa principal de la pobreza y de la exclusión social (Peters 2018, 21).

El segundo componente para el diseño de políticas es la selección de instrumentos para abordar los problemas de políticas. En este momento, los instrumentos o la caja de herramientas a utilizar son analíticamente válidas, no obstante, en ocasiones no solventan o solucionan las dificultades que enfrentan los diseñadores de políticas (Peters 2018, 22).

Los instrumentos de políticas quizás no proveen respuestas claras a los problemas que los diseñadores deben enfrentar. No obstante, proporcionan pistas sobre la manera en la que se producirá la acción. Sobresale aquí, la clasificación de instrumentos de Hood, basado en los recursos del gobierno: autoridad; nodalidad; tesoro; y, organizaciones. El sentido de la

selección de instrumentos de políticas es encontrar soluciones óptimas a problemas de política (Peters 2018, 22).

El tercer elemento del modelo de diseño de políticas es la evaluación. La concepción de este elemento no es evaluar el programa una vez que este haya sido implementado. Al contrario, evaluar implica que los diseñadores de políticas sean explícitos sobre los valores que desean lograr a través del diseño de la política. Es decir, el resultado esperado es o no mínimamente aceptable en tanto que los objetivos de la política estén concatenados con los valores políticos y sociales del diseñador (Peters 2018, 22-23).

A menudo, los objetivos de políticas suelen llegar a cumplirse parcialmente. Incluso, si los objetivos llegaran a ser alcanzados en su totalidad, se considera también los efectos secundarios y las consecuencias no intencionadas de su formulación. Por lo tanto, aquellos efectos secundarios deben también ser evaluados y sopesados en relación con los objetivos principales (Peters 2018, 23).

El cuarto elemento es la intervención. La idea central de esta etapa es que las políticas no funcionan por sí mismas; hacer que una política funcione efectivamente significa desarrollar una infraestructura pública, junto con el diseño de políticas, pertinente para que los instrumentos de política aseguren una buena implementación de la política (Peters 2018, 23). Los problemas de política pública, hasta cierto punto, pueden verse reflejados en la administración pública. “Una buena política pública requiere de una buena administración pública” (Peters 2018, 23). En este contexto, los instrumentos en la implementación son claves para el diseño de políticas. Inciden en el contenido y en los procesos de implementación de políticas y alteran la forma en que los bienes y servicios son entregados al público (Howlett 2011, 24).

Estos elementos que conforman el modelo del diseño de políticas deben ser comprendidos en un nivel de paradigma de las políticas. Algunos más ideológicos como el marxismo, utilitarismo, neoliberalismo, etc., otros, más académicos que derivan de disciplinas como la economía o la filosofía. Lo esencial es que la existencia de cualquiera que sea el paradigma, el diseño de políticas debe desarrollar medios para cuestionar los patrones de pensamiento dominantes. Si se entiende el problema en el paradigma, la definición de los instrumentos, la

evaluación y la intervención pueden influir al cambio del problema percibido (Peters 2018, 24).

### **1.3. Instrumentos de política**

En el diseño de políticas, los instrumentos de políticas son medios que los Estados interiorizan para alcanzar sus metas; se dan transversalmente sobre la deliberación y la actividad en todo el proceso de las políticas. Desde la puesta en agenda, los procesos de formulación de la política, la implementación, hasta la toma de decisiones y la evaluación (Howlett 2011, 22).

La implementación de los instrumentos es clave porque son los que proporcionan la sustancia o el contenido de cualquier diseño. Las deliberaciones, como lo señalan Linder y Peters (1984), se producen en la etapa de la formulación. Por lo tanto, los instrumentos en el marco del diseño abarcan la lógica de que éstos funcionen adecuadamente dado un contexto de la política (Howlett 2011, 22).

Entonces, se puede entender al diseño como lo dialéctico entre la construcción (social) y la adaptación (ecológica) de la política. Es decir, en vez de abordar al diseño como sólo una actividad tecnocrática, este marco desarrolla el resultado y el proceso. Aquí, sobresale un componente sustantivo y uno procedimental (Howlett y Lejano 2012, 3), que son reflejados en los instrumentos de política.

El componente sustantivo trata arreglos alternativos potencialmente capaces de resolver o abordar algún aspecto del problema de políticas. Mientras que el componente de procedimiento, se relaciona a un conjunto de actividades para asegurar niveles de acuerdos entre los encargados de formular, decidir y administrar alguna alternativa. Se considera además que tanto en la etapa de implementación y formulación están presentes las ideas, los actores y los intereses (Howlett y Lejano 2012, 3).

En cuanto a los instrumentos y su dimensión sustantiva, el gobierno a través de esta dimensión “cambia o controla la producción y [...] la distribución de bienes y servicios a través de las conductas sociales” (Fontaine 2015, 165). En otras palabras, se define al instrumento de política sustantivo como técnicas o mecanismos de políticas diseñados para afectar directamente el comportamiento de los involucrados en los procesos de producción,

consumo y distribución de bienes y servicios en la sociedad, independientemente de su base institucional (Howlett 2011, 25).

En cambio, los instrumentos procedimentales afectan indirectamente en los procesos de producción, distribución y consumo (Howlett 2011, 25). Es decir, la dimensión procedimental apunta a que el gobierno inflencie en las relaciones entre el Estado y los actores no estatales; sus instrumentos promueven o limitan las interacciones sociales (Fontaine 2015, 165).

En el marco analítico del diseño de políticas, la implementación de los instrumentos de política, generalmente contienen mezclas o “mixes” entre estos dos componentes; lo sustantivo y lo procedimental (Howlett 2011, 25). El estilo de implementación está inserto en la lógica mecanicista del marco que vincula los problemas, las soluciones, los valores y la implementación (Peters 2018, 90). Así, el análisis parsimonioso de los instrumentos ayuda a explicar la consistencia entre los instrumentos sustantivos y entre éstos y los procedimentales (Fontaine 2015, 167).

Ahora bien, ¿a qué clasificación analítica corresponde el manejo del concepto de instrumentos? Christopher Hood (1983) acuñó la frase de herramientas del gobierno para describir los medios por los cuales el sector público podía intervenir en la economía y en la sociedad. Dicha inquietud se amplió entre académicos de política sobre los instrumentos de política y su impacto en la ejecución de políticas (Peters 2018, 92).

Varias perspectivas sobre instrumentos fueron propuestas por académicos, sin embargo, la clasificación analítica trabajada por Hood en función de los recursos disponibles del Estado, argumenta que los instrumentos de políticas dependen de los recursos fundamentales: nodalidad (*nodality*); autoridad (*authority*); tesoro (*treasure*); y organización (*organization*). Por sus siglas en inglés se los conoce como instrumentos NATO (Peters 2018, 93).

Estos instrumentos de política envuelven criterios de detectores y efectores. Es decir, los instrumentos están destinados, por un lado, a la recolección de información sobre las necesidades de intervención o quizás el éxito de intervenciones anteriores; y, por otro lado, a utilizar para producir cambios en las condiciones sociales y económicas de la población (Peters 2018, 93).

La categoría nodalidad se refiere a los instrumentos que producen información para el gobierno y datos que son producidos por el gobierno. En cuanto a autoridad, se refiere a las “normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas”. El tesoro implica los instrumentos fiscales, financieros y presupuestarios que viabilizan o no a las políticas públicas. Y, la organización aborda a las personas e instituciones formales responsables de la política (Fontaine 2015, 83).

Esta taxonomía permite abordar todos los aspectos instrumentales de las políticas públicas. Por ejemplo, en nodalidad se puede indagar los requisitos de información, mensajes del servicio público en los medios, etc. En relación a autoridad, puede figurar la Constitución, las leyes, los reglamentos, etc. En tesoro están las subvenciones, impuestos, gastos, subsidios, préstamos, etc. Y, en organización, por ejemplo, el Banco Central, el Departamento de Policía, Ministerios o Secretarías de Gobierno, etc. (Peters 2018, 93).

En esta perspectiva y con argumentos de Fontaine (2015, 83-84), en primer lugar, no existe política pública sin información del problema que se pretende enfrentar. Al contrario, el Estado es productor de información sobre las políticas públicas mediante propaganda, campañas de sensibilización, rendición de cuentas, etc. En segundo lugar, no hay política que no sea regulada jurídicamente o que se inserte explícitamente en un marco legal (la Ley como instrumento) o implícitamente (una política no necesariamente tiene una Ley).

En tercer lugar, se carece de política pública sin una contrapartida económica: “una política sin partida presupuestaria es una declaración de principios. Al respecto no faltan las decisiones que quedan en letra muerta [...] porque no tienen financiamiento o porque el financiamiento no ha permitido concretarlas”. Y, por último, no existe una política pública cuyo proceso sea conducido por un equipo o por una persona; “ninguna política existe sin una autoridad responsable de darle consistencia (2015, 84).

Por consiguiente, los instrumentos como parte central del diseño de políticas, pueden facilitar la explicación de las demoras y las fallas de implementación, que según Howlett (2006) y Howlett y Rayner (2007), se dan por “las implicaciones que tienen la consistencia externa (con los objetivos de política) e interna (entre sí)” (Fontaine 2015, 84).

En un proceso de implementación, dados los argumentos de Howlett y Rayner (2007) la optimización se refleja en la coherencia entre los objetivos de política y la consistencia de los instrumentos entre sí. Por lo cual, el proceso es óptimo “cuando los objetivos son coherentes, la combinación de instrumentos consistente y la política integrada a las políticas anteriores” (Fontaine 2015, 167).

Es subóptimo cuando es mal orientado, sin efectos y/o fracasado: “cuando un gobierno agrega nuevos instrumentos y objetivos sin renunciar a los anteriores, cuando modifica los objetivos de una política sin cambiar los instrumentos, o cuando modifica los instrumentos para lograr nuevos objetivos en un contexto donde el cambio está bloqueado” (Fontaine 2015, 167). El no prestar suficiente atención a la selección de instrumentos conlleva a trabas durante la implementación.

#### **1.4. Naturaleza de la causalidad en el diseño de políticas**

En la contemporaneidad, varias ciencias sociales y particularmente el análisis de las políticas públicas se han direccionado hacia una concepción de la causalidad mecanicista; como resultado de la poca capacidad de explicación de las técnicas legalistas, estadísticas y/o econométricas (Cappano y Howlett 2019, 4). Es la naturaleza de la causalidad que incide en el posicionamiento del investigador o los formuladores de política para comprender el problema, el proceso y el resultado de las políticas.

Una concepción mecanicista del diseño de políticas implica que existe un mecanismo en el cual hay un conjunto de entidades y actividades organizadas que producen una serie de cambios regulares desde una etapa inicial hasta una final. Los mecanismos son constructos que permiten entender qué ocurre realmente en la caja negra de cualquier proceso social (Cappano y Howlett 2019, 5).

La percepción de causalidad en un mecanismo difiere de la lógica común de correlación entre variables dependientes, independientes y variables intervinientes (Cappano y Howlett 2019, 5). Una perspectiva mecanicista de la causalidad significa un proceso teórico mediante el cual X produce Y, y en particular, interesa la transmisión de las fuerzas causales de X a Y: la causalidad no implica necesariamente asociaciones regulares (Beach y Pedersen 2013, 25). Los mecanismos pueden abarcar fenómenos en niveles micro, meso y macro (Cappano y Howlett 2019, 5).



En esta línea, los estudios de análisis de políticas públicas, sobre todo los problemas del mundo político y social fueron abordados en términos de relaciones causales que tomaron formas de leyes generales desarrolladas en el espacio y en el tiempo (Hall 2003, 377). Hace más de treinta años atrás, las metodologías estaban basadas en modelos de regresiones estándar (Hall 2003, 398).

La reflexión de varios académicos por entender que la naturaleza de la causalidad tan solo no puede ser vista en términos probabilísticos, condujeron a repensar que el mundo y los procesos dentro del diseño de políticas desde la perspectiva mecanicista posicionan las relaciones causales en el plano determinístico mas no probabilístico (Hall 2003, 381).

En este contexto, la naturaleza de la causalidad puede ser entendida como patrones de asociaciones regulares (regularidad) o conexiones profundas entre causa y efecto (como un mecanismo) (Beach y Pedersen 2013, 25). Esta última en el marco del diseño de las políticas implica explicar sus procesos no de manera lineal, sino en términos mecánicos que abarca los cuatro elementos simultáneos del modelo de diseño de políticas propuesto por Guy Peters (2018).

La lectura de la causalidad desde la regularidad se comprende como patrones de correlaciones entre X y Y. Aquí, tres argumentos deben cumplirse: el primero, X y Y deben ser contiguos en el espacio y en el tiempo; el segundo, X ocurre antes que Y (sucesión temporal); y tercero, hay una conjunción regular entre X y Y (Beach y Pedersen 2013, 25).

La perspectiva mecanicista de la causalidad se comprende como la influencia dinámica e interactiva entre las causas y los resultados. En particular, cómo se transmiten las fuerzas causales a través de las partes que componen un mecanismo, que ayudan a producir un resultado. Es decir, existe un mecanismo causal que vincula X con Y ( $X \rightarrow \text{mecanismo} \rightarrow Y$ ) (Beach y Pedersen 2013, 25-26).

Entonces, la causalidad probabilística significa que investigadores creen que en el mundo existen propiedades aleatorias o estocásticas modeladas por un término de error. La aleatoriedad aquí se entiende como el producto de una aleatoriedad inherente; el mundo se entiende en términos de complejidad, y, además, en un modelo probabilístico causal

predomina el razonamiento: la variable Y tiende a incrementar cuando X incrementa (Beach y Pedersen 2013, 26).

En cuanto al entendimiento de lo determinístico, Mahoney (2008) usa el término en primer lugar para referirse a las causas de necesidad y suficiencia en casos individuales o una combinación de estos tipos de condiciones. En otros términos, no se examina que una X dada tiende a covariar con Y, dada una población de casos (N grande), sino que X es una causa necesaria y/o suficiente de Y en un caso individual (asociado con ns pequeñas de estudio). “Una condición es necesaria si su ausencia impide un resultado, independientemente de los valores de otras variables, mientras que si existe una condición suficiente, el resultado siempre tendrá lugar” (Beach y Pedersen 2013, 27).

Estas dos posturas, tanto la determinística como la probabilística, vienen marcadas por el tipo de metodología. Aquí, la metodología es la lógica estructural y el procedimiento de una investigación científica (Jackson 2016, 27). Asumirla implica tener diseños estándares y técnicas para responder la interrogante sobre el objeto de estudio (Jackson 2016, 30). Para su entendimiento cabe preguntarse ¿qué tipos de ontologías conforman una metodología? Patrick Jackson hace una distinción entre la ontología filosófica y la ontología científica. La primera abarca la relación entre el investigador y el mundo; una relación mente-mundo. Por un lado, el dualismo es la categorización que separa al investigador del mundo. Se entiende la existencia de una brecha entre las preposiciones empíricas y teóricas y la realidad (Jackson 2016, 39); el investigador toma una posición apartada del objeto de estudio.

Por otro lado, el monismo sostiene la no separación entre la mente y el mundo. El investigador es parte del mundo (Jackson 2016, 39), por lo tanto, el mundo es endógeno a las prácticas sociales y a la producción de conocimiento. Sin embargo, el monismo, que privilegia las ideas, no es más idealista que el dualismo donde se privilegia lo realista (Jackson 2016, 39).

En tal sentido, no solo están las apuestas del dualismo y el monismo para la comprensión de los problemas sociales en el mundo contemporáneo; también entra en juego la idea de que el “conocimiento es puramente relacionado con cosas que pueden experimentarse y observarse empíricamente, o si es posible generar conocimiento de objetos inobservables en principio” (Jackson 2016, 40). Este postulado da paso a la comprensión de la ontología científica.

El transfactualismo hace referencia a la posibilidad de ir más allá de los hechos (observables) para comprender los procesos más profundos y los factores causales de aquellos hechos. Al contrario, el fenomenalismo sostiene que no es posible trascender en la experiencia académica sin la comprobación de los hechos de una manera súper empírica; los hechos y los fenómenos observables importan (Jackson 2016, 40).

Con el entrelazamiento entre la ontología filosófica y la ontología científica se permite un posicionamiento metodológico. Cuatro son las metodologías caracterizadas por las ontologías. La relación entre dualismo y fenomenalismo posiciona al neopositivismo. El dualismo y transfactualismo abarca a la metodología del realismo. Por otro lado, el monismo con el fenomenalismo comprende a la metodología del analiticismo; y entre el monismo y transfactualismo está la metodología del reflexivismo (Jackson 2016, 41).

Entonces, lo probabilístico, aquella postura que fabrica leyes generales con el estudio de  $N_s$  grandes y usa métodos estadísticos, se interconecta con la metodología del neopositivismo. Lo determinístico, por otro lado, donde no se busca establecer leyes generales, pero sí un examen parsimonioso de las fuerzas causales entre un detonante y un resultado, se inserta en la metodología del realismo.

En esta perspectiva, si bien es clara la diferencia de la naturaleza de la causalidad entre lo determinístico y lo probabilístico, el marco analítico del diseño de políticas, en el presente estudio, se inscribe en un plano realista, entendiendo la causalidad en términos determinísticos. Por lo cual, el método para explicar un proceso causal entre el detonante y el resultado es lo central e implica observar con parsimonia, cómo una serie de entidades interactúan entre sí y bajo un contexto específico, de tal manera que una variación en  $X$  desencadena un proceso que conduce a  $Y$  (Fontaine 2018, 8).

## **Marco metodológico**

### **2.1. Método de reconstitución de procesos y sus variantes**

El método de reconstitución de procesos en las ciencias sociales se define comúnmente como el trazo de mecanismos causales que comprenden complejos sistemas o ciertas partes interconectadas que producen un resultado. La particularidad de la reconstitución de procesos es la identificación del proceso causal intermedio entre un detonante y un resultado. Interesa

la causalidad interna que identifica factores intermedios entre la causa (detonante) y su presunto efecto (resultado de política) (Beach y Pedersen 2013, 1-2).

En la literatura el método puede estar definido de acuerdo a la concepción ontológica y epistemológica que trazan los mecanismos causales (Beach y Pedersen 2013, 3). El posicionamiento del método puede estar relacionado con el tipo de metodología, implica la naturaleza de la causalidad, y para el diseño de políticas, éste se inserta en el plano determinístico. No obstante, es pertinente diferenciar las tres variantes del método de reconstitución de procesos en las ciencias sociales: testeo de teoría, construcción de teoría y explicación de un resultado.

La reconstitución de procesos para testear teoría plantea una teoría fundamentada en la literatura. Seguidamente se prueba si cada parte del mecanismo causal hipotético está presente en un caso dado y si la evidencia encontrada es suficiente para corroborar si el mecanismo funcionó o estaba presente, en su conjunto, como se esperaba teóricamente (Beach y Pedersen 2013, 3).

La reconstitución de procesos de construcción de teoría persigue la construcción de una explicación teórica que se generalice a partir de la evidencia empírica, dado un mecanismo causal, de los hechos de un caso particular. Este tipo de reconstitución de procesos es útil analíticamente, sin embargo, la literatura no establece pautas claves sobre cómo proceder con este enfoque (Beach y Pedersen 2013, 3).

La reconstitución de procesos explicativo de un resultado, elabora una explicación suficiente de un resultado, dado un caso histórico específico. El objetivo no es construir o probar teorías más generales, al contrario, se busca un esclarecimiento mínimamente suficiente del resultado del caso (Beach y Pedersen 2013, 3).

Lo central del método de reconstitución de procesos es las evidencias presentes en los eventos o secuencias temporales para el testeo de la presencia o no del mecanismo causal en su conjunto. Se busca entender el mecanismo que contribuye a la producción de un resultado, para aquello, la metodología es crucial para entender la naturaleza de las relaciones causales: probabilísticas o determinísticas (Beach y Pedersen 2013, 4-6).

Los usos del método están centrados en la teoría y en el caso. En el testeo de teoría, la ambición se da en seleccionar un caso simple donde un detonante y un resultado están presentes dado un contexto para su operacionalización. Se busca abrir la caja negra de la causalidad para estudiar directamente los mecanismos donde el detonante contribuye a la producción del resultado. Al contrario, el seguimiento de procesos centrado en el caso busca la explicación de un resultado particular en un contexto histórico dado (Beach y Pedersen 2013, 11).

¿Cómo opera la variante de testeo de teoría en la reconstitución de procesos? La primera etapa es la presencia de un mecanismo causal hipotético basado en la teoría (relación entre un detonante y un resultado) y presente en un caso, dado un contexto en el que el mecanismo funcione. En una segunda etapa, el mecanismo teórico causal, necesita ser operacionalizado. Es decir, trasladar las expectativas teóricas en el caso específico a manifestaciones observables en cada parte del mecanismo para denotar si el mecanismo está presente en el caso: especialmente la operacionalización de test empíricos (Beach y Pedersen 2013, 14). La tercera etapa, una vez que el mecanismo ha sido conceptualizado y operacionalizado, desarrolla la recolección de evidencia empírica que puede ser usada para hacer inferencias causales que actualicen el nivel de confianza: sea para saber si el mecanismo hipotético estaba presente en el caso; o para corroborar si el mecanismo funcionaba como estaba previsto o solo estaban algunas de sus partes (Beach y Pedersen 2013, 15-16).

En cuanto a la segunda variante, construcción de teoría, el primer momento comienza con el material empírico. Se utiliza el análisis del material para detectar un mecanismo causal hipotético donde X (detonante) esté unido a Y (resultado). Esta variante se utiliza en dos situaciones: la primera cuando sabemos que existe una correlación entre X y Y pero se carece de conocimiento de los potenciales mecanismos que los vincula (no existe una teoría que guíe); y, en segundo lugar, cuando conocemos un resultado pero se carece del conocimiento de las causas (construcción de la teoría centrada en el resultado) (Beach y Pedersen 2013, 16). El segundo momento de esta variante implica inferir de la evidencia empírica observable, que existen manifestaciones que reflejan que un mecanismo causal está presente en un caso. En ocasiones, la construcción de teoría es deductiva debido a los elementos que utilizan los académicos para trabajar sobre las observaciones previas. En todo caso, en la tercera etapa se aborda el salto para inferir la presencia de un mecanismo causal a partir de las manifestaciones observables (Beach y Pedersen 2013, 18).

La reconstitución de procesos explicativo de un resultado parte hacia una explicación del resultado por medio de un proceso dialéctico de deducción e inducción. La ruta deductiva prueba un mecanismo para ver si éste puede explicar un resultado. Aquí, tres pasos son esenciales: el primero trata sobre una teoría conceptualizada como un mecanismo; en el segundo paso se desarrollan pruebas empíricas que posteriormente se evalúan con el registro empírico; y, finalmente, el analista evalúa si se ha elaborado una explicación suficiente del resultado (Beach y Pedersen 2013, 19).

La ruta inductiva es utilizada generalmente cuando se examina un resultado poco estudiado. Aquí, el proceso inicia con un nivel empírico como base (evidencia empírica), desde abajo hacia arriba, para construir una explicación plausible de mecanismos causales donde X o posibles Xs produjeron el resultado. Cabe señalar que nunca se puede confirmar la teoría en un cien por ciento, al contrario, se llega al fin cuando se encuentra una explicación que realza los aspectos más importantes del resultado (Beach y Pedersen 2013, 20-21).

Estas variantes de la reconstitución de procesos con sus respectivos niveles operativos instan a entrever los mecanismos causales, tanto para el testeo de teoría como para la construcción de teoría, y los mecanismos sistemáticos (específicos del caso) y no sistemáticos, para la explicación de un resultado. Para el marco analítico del diseño de política, el método de reconstitución de procesos, desde la perspectiva determinista, con su variante testeo de teoría, implica comprobar mediante hipótesis, en forma causal, el mecanismo teórico del diseño de política: (D) detonante: puesta en agenda; entidad (A): formulación de una nueva política; entidad (B): cambios institucionales; entidad (C): conflictos políticos; y (O) resultado (Fontaine *et al.* 2018, 58).

## **2.2. Diseño de test empíricos para el método de reconstitución de procesos**

La lógica de los test empíricos en el método de reconstitución de procesos plantea que, si esperábamos que X sea la causa de Y, o que D (detonante) sea el que causara un resultado (O), entonces cada parte del mecanismo dado entre (D) y (O) debería dejar entrever manifestaciones empíricas o huellas dactilares, que confirmen o no las hipótesis de cada parte del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 100).

Las manifestaciones empíricas en el método deben capturar tanto la entidad como la actividad involucradas en cada parte del mecanismo causal. Es decir, los test empíricos en la

reconstitución de procesos deben diseñarse con el propósito de captar los rastros de la transmisión de las fuerzas causales a través del mecanismo causal teorizado. Aquí, la lógica bayesiana sugiere que, en el diseño de los test empíricos, se necesita maximizar el poder inferencial de la evidencia para actualizar de la validez de una hipótesis (Beach y Pedersen 2013, 101).

Algunos aspectos a considerar cuando se hacen predicciones sobre las evidencias: primero, qué evidencia se debe esperar para ver si existe una parte del mecanismo causal; segundo, qué cuenta como una hipótesis alternativa; tercero, qué se puede concluir cuando la evidencia es negativa ( $\sim e$ ). La operacionalización del mecanismo causal a través de los test empíricos implica que los test actualicen el nivel de confianza de la validez de la hipótesis (h) cuando se encuentra la evidencia (e) e incluso cuando la evidencia no funciona ( $\sim e$ ) (Beach y Pedersen 2013, 101).

En esta línea, Van Evera (1997) introdujo una terminología para evaluar test adaptados al uso de método de reconstitución de procesos, compatibles con la lógica Bayesiana. En primer lugar, la exclusividad (*uniqueness*) es la relación de probabilidad donde se desarrollan predicciones que maximizan el valor de  $p(e|h)$  (probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis) en relación con  $p(e|\sim h)$  (probabilidad de encontrar la evidencia en ausencia de la hipótesis). Es decir, si hay una hipótesis formulada de una manera exclusiva y si se encuentra la evidencia predicha, entonces la confianza aumenta en presencia de la parte del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 101).

En segundo lugar, la certeza (*certain*) significa que la predicción es inequívoca y que la evidencia (e) debe ser observada o la teoría no pasa la prueba empírica. Es decir, si se espera que la predicción de la evidencia sea certera y en el proceso se encuentra una ausencia de evidencia ( $\sim e$ ), la confianza posterior en la hipótesis (h) es cero; no se confirma la existencia de la hipótesis (h) (Beach y Pedersen 2013, 102).

Sobre el razonamiento de estas dos dimensiones, Van Evera (1997) plantea que el método de reconstitución de procesos envuelve diferentes tipos de test empíricos, focalizándose en la evidencia con diferentes tipos de valor probatorio. Cuatro tipos de test son los que distingue para contribuir a la confirmación o eliminación de las explicaciones: test de aro (*Hoop*);

pistola humeante (*Smoking gun*); paja en el viento (*Straw in the wind*); y, doblemente decisivo (*Doubly decisive*) (Bennett 2010, 210) (tabla 2).

El test de aro implica predicciones que son certeras, pero no únicas. Es decir, provee un criterio necesario más no suficiente para aceptar una explicación. El fracaso de un test tipo aro (encontrar  $\sim e$ ) reduce el nivel de confianza en la hipótesis. Además, este test puede eliminar la hipótesis alternativa, pero no proporciona evidencia directa para una hipótesis que no es eliminada (Bennett 2010; Beach y Pedersen 2013).

El test pistola humeante es altamente exclusivo, pero tiene baja certeza en sus predicciones. En otros términos, el test provee un suficiente mas no necesario criterio de confirmación de la hipótesis (Bennett 2010; Beach y Pedersen 2013).

El test paja en el viento tiene predicciones empíricas de bajo nivel de exclusividad y bajo nivel de certeza. Este test no provee ni necesarios ni suficientes criterios para establecer una hipótesis. Además, este test hace poco para actualizar la confianza en una hipótesis, independientemente de si se encuentra la evidencia ( $e$ ) o se carece de ella ( $\sim e$ ). Las pruebas aprobadas como las que fallan tienen poca o ninguna relevancia inferencial (Bennett 2010; Beach y Pedersen 2013).

Finalmente, el test doblemente decisivo combina alta certeza y alta exclusividad; se provee criterios necesarios y suficientes para aceptar una hipótesis. Si la evidencia no se halla, la confianza en la validez de la hipótesis se reduce; de igual manera, el test hace prevalecer fuertemente la evidencia que apuntala la hipótesis y descarta cualquier explicación alternativa. Cabe mencionar que este tipo de pruebas es un tanto ideal ya que en el mundo real social raramente o casi imposible se puede acceder a evidencias empíricas que confirmen la certeza y la suficiencia; existen relaciones inversas entre estas dos (Bennett 2010; Beach y Pedersen 2013).



**Tabla 2. Test empíricos para el método de reconstitución de procesos**

Dimensiones		Exclusividad	
		+	-
Certeza	+	Doblemente decisivo	Test de aro
	-	Pistola humeante	Paja en el viento

Fuente: Van Evera (1997), en Bennett 2010, 210.

Ahora bien, el método de reconstitución de procesos, centrado en la teoría (testeo de teoría) en el marco analítico del diseño de políticas, utiliza a los instrumentos de política (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) como observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal (Fontaine *et al.* 2017, 3). El fin es comprobar si la presencia de los instrumentos de política confirma la hipótesis de cada entidad del mecanismo.

Como tal los instrumentos de políticas son posiblemente la materialización más objetiva del fenómeno que se observa, la combinación de éstos es una condición necesaria y suficiente para que una política sea efectiva (Paz y Fontaine 2017, 5). En el tiempo esta taxonomía de instrumentos de política sirve como una tipología parsimoniosa de las pruebas empíricas (Fontaine *et al.* 2017, 3).

En tal sentido, una estrategia conservadora es abordar a los instrumentos de política con el test de aro. Se combina un alto grado de certeza (probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis  $p(e|h)$ ), con un bajo grado de exclusividad (probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis alternativa  $p(e|\sim h)$ ) (Fontaine *et al.* 2017, 3).

En otros términos, dada una hipótesis verdadera, existe una probabilidad alta de encontrar la evidencia de aquella hipótesis en un instrumento de política particular. Sin embargo, también es posible encontrar evidencia de un instrumento dada una hipótesis alternativa. En todo caso, el test de aro combinado con los instrumentos de política y aplicado a cada parte del mecanismo causal tiene como objetivo aumentar el grado de confianza dado un caso positivo de las pruebas. Como lo plantea Beach y Pedersen (2013) la confianza general en un proceso causal depende de la parte más débil del mecanismo causal, pero, la confianza posterior depende del test más fuerte realizado (Fontaine *et al.* 2017, 3-4).

### 2.3. Lógica Bayesiana para el método de reconstitución de procesos

Las ideas insertas en la lógica bayesiana parten de las inferencias que se puedan realizar en un número pequeño de casos de estudio (ns pequeñas). El centro del análisis bayesiano implica evaluar hipótesis en términos de suficiencia y/o necesidad, entendiendo a la vez un conocimiento contextual en el análisis cualitativo (Brady *et al.* 2004, 9).

La lógica bayesiana proporciona un conjunto de herramientas para evaluar, encontrando evidencia específica, si se confirma o no una hipótesis que conforme una parte del mecanismo causal en relación con la probabilidad previa de encontrar una evidencia. Esta lógica es la base inferencial del método de reconstitución de procesos. Permite evaluar transparente y sistemáticamente el nivel de confianza que se pone en una evidencia que devenga en la confirmación o no de las hipótesis causales (Beach y Pedersen 2013, 83).

En el razonamiento bayesiano, el analista pondera en mayor medida a la evidencia que se espera, a priori, tenga menor probabilidad en cuanto al previo conocimiento del fenómeno estudiado. Bennett (2006) plantea: “lo que es importante no es el número de evidencias dentro de un caso que se ajuste a una explicación u otra, sino la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es cierta frente a la probabilidad de encontrar esa evidencia si la explicación alternativa es verdadera” (en Beach y Pedersen 2013, 83).

La idea simple del teorema de Bayes plantea tres elementos claves, además de la evidencia en si para calcular la probabilidad posterior. Primero se debe iniciar con una probabilidad previa o una probabilidad que muestre una confianza inicial de que una teoría es verdadera incluso antes de recolectar y analizar la nueva evidencia (Bennett 2015, 278).

Segundo, se necesita una evidencia condicional de la teoría. Es decir, se requiere información sobre la probabilidad de que una teoría es verdadera en un caso y que se encontrara en ese caso un tipo particular de evidencia. Tercero, se necesita conocer la probabilidad de encontrar una misma evidencia incluso si la explicación de interés es falsa. Esto se conoce como falsos positivos o, en otras palabras, la probabilidad de que la evidencia se muestre positiva incluso cuando la teoría es falsa (Bennett 2015, 278).

En tal sentido, el teorema se expresa de la siguiente manera:

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + \frac{p(e|\sim h)p(\sim h)}{p(e|h)}}$$

Donde, el término  $p(h|e)$  es la probabilidad posterior o los grados de confianza que el investigador tiene para validar la hipótesis ( $h$ ) sobre la existencia de una parte del mecanismo causal una vez que se ha recolectado la evidencia ( $e$ ) (Beach y Pedersen 2013, 84-85).

El término  $p(h)$  es la probabilidad previa o anterior, la cual el investigador determina los grados de confianza en la validez de una hipótesis antes de recopilar la evidencia. Aquí determina la teorización existente y los estudios empíricos. Los falsos positivos están expresados en la fórmula como  $p(e|\sim h)/p(e|h)$ , es decir, la probabilidad de encontrar la evidencia aun si la hipótesis no es cierta sobre la probabilidad de encontrar la evidencia dada la hipótesis verdadera (Beach y Pedersen 2013, 84-85).

La lógica de Bayes, por lo tanto, es utilizada para desarrollar pruebas sólidas que demuestren la presencia y/o ausencia de las partes de un mecanismo causal hipotético. Las evidencias, instrumentos de política con el test de aro, con las probabilidades correspondientes pueden inferir que dada una evidencia ( $e$ ) se puede confirmar la hipótesis ( $h$ ). Una vez que las observaciones recopiladas sean bastante precisas, la lógica bayesiana entra en juego para actualizar el grado de confianza en si existe o no el mecanismo causal (Beach y Pedersen 2013, 85).

Entonces, ¿qué tan probable es hallar una evidencia cuando la hipótesis principal está presente? y ¿qué tan probable es encontrar la misma evidencia cuando la hipótesis es falsa? El valor de confirmación o de rechazo de una observación esperada depende del grado de certeza  $p(e|h)$  y de exclusividad  $p(e|\sim h)$ . Para aquello, la combinación de las dos en el test de aro conlleva a obtener una alta certeza, pero baja exclusividad (Fontaine *et al.* 2019, 56).

Para el cálculo probatorio posterior, encontrada una evidencia, el argumento está dado por un valor aleatorio anterior de  $p(h) = 0.50$ . El grado de confianza posterior luego de un test positivo y luego de un test negativo se calcula con las siguientes formulas:

Test positivo:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)}$$

Test negativo:

$$p(h|\sim e) = \frac{p(h)p(\sim e|h)}{p(h)p(\sim e|h) + p(\sim h)p(\sim e|\sim h)}$$

Donde (h) es la hipótesis principal, (e) es la evidencia, ( $\sim h$ ) es la hipótesis alternativa y ( $\sim e$ ) es la ausencia de la evidencia (Bennett 2015 adaptado por Fontaine *et al.* 2019, 56).

Dados los cálculos correspondientes con la  $p(h) = 0.50$ , se presenta los valores de confirmación y rechazo para los 4 tipos de test. Cuando el test es confirmatorio significa que  $p(h|e) > p(h)$ ; cuando es un test de rechazo se plantea que  $p(h|\sim e) < p(h)$  (tabla 3).

**Tabla 3. Formalización bayesiana en los tipos de test**

Test	p(h)	p( $\sim h$ )	p(e h)	p( $\sim e h$ )	p(e  $\sim h$ )	p( $\sim e \sim h$ )	p(h e)	p(h  $\sim e$ )	C1=p(h e)- p(h)	C2=p(h  $\sim e$ )- p(h)
<b>Paja en el viento</b>	0.5	0.5	0.4	0.6	0.3	0.7	0.57	0.46	0.07	-0.04
<b>Test de aro</b>	0.5	0.5	0.9	0.1	0.3	0.7	0.75	0.13	0.25	-0.38
<b>Pistola humeante</b>	0.5	0.5	0.4	0.6	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	-0.1
<b>Doblemente decisivo</b>	0.5	0.5	0.9	0.1	0.1	0.9	0.9	0.1	0.4	-0.4

Fuente: (Fontaine *et al.* 2019, 57).

El test doblemente decisivo presenta valores altos de confirmación y rechazo,  $C1 = 0.4$  y  $C2 = -0.4$ . Al contrario, el test paja en el viento presenta valores bajos de confirmación y rechazo  $C1 = 0.07$  y  $C2 = -0.04$ . El test de aro tiene un valor de confirmación menor,  $C1 = 0.25$  al test de pistola humeante,  $C1 = 0.3$ , pero el valor de rechazo es mayor,  $C2 = -0.38$ ,  $C2 = -0.1$ .

En el marco del diseño de políticas, los instrumentos de políticas son evaluados por el test de aro. El argumento es el siguiente: si una política existe, la probabilidad de encontrar huellas de la política, a través de los instrumentos NATO, es muy alta  $p(e|h) = 0.90$ . Pero, la probabilidad de encontrar huellas sin que la política exista también es alta  $p(e|\sim h) = 0.30$ . Con estos valores y con una probabilidad inicial de  $p(h) = 0.50$ , los cuatro test (corresponde a los instrumentos NATO) independientes permite subir o bajar de categoría a la hipótesis principal en cada entidad del mecanismo causal (Fontaine *et al.* 2019, 58).

## Capítulo 2

### Mecanismo causal realista para el diseño de políticas públicas

#### 1.1. Aspectos del realismo sobre la relación causal entre un detonante y un resultado

Un mecanismo causal realista para el diseño de políticas explica cómo la adopción de un objetivo de política se interconecta causalmente con un resultado de política. Interesa aquí identificar las fuerzas causales del mecanismo en el proceso del diseño de políticas (Fontaine *et al.* 2019, 42).

El método de reconstitución de procesos en la metodología del realismo se preocupa por el análisis de naturaleza transaccional. Es decir, la causalidad no se respalda en fenómenos directamente observables. Al contrario, son las fuerzas causales dadas en las relaciones, en los eventos, en las acciones, etc. las que son detectables, pero no directamente observables (Fontaine *et al.* 2019, 44).

En esta línea, testear causalidad en la concepción realista no es sinónimo de encontrar regularidades entre dos entidades discretas, sino evaluar cómo se relacionan las entidades (Sayer 1992, en Fontaine *et al.* 2019, 44). Por ejemplo, se establece una relación causal entre la adopción de objetivos de política de economía social y solidaria, como detonante, y la falla de política pública, como resultado de política. La relación es necesaria para esclarecer las fuerzas causales insertas en el proceso. En otras palabras, las fuerzas causales del mecanismo se transmiten desde el detonante hacia el resultado.

La concepción de necesidad está basada en la lógica determinista de causalidad. El diseño de investigación es intensivo y difiere del extensivo, donde su naturaleza exige examinar regularidades (leyes). Por lo tanto, la investigación intensiva aborda la causalidad como un problema de conexión y cuestiona “qué es aquello que una entidad tiene que produzca una fuerza causal” (Fontaine *et al.* 2019, 45).

En tal sentido, la reconstrucción de un proceso causal realista apunta a identificar las entidades pertenecientes al mecanismo y las actividades que se desarrollan en las entidades. La importancia de los vínculos entre entidades, implícitas están las fuerzas causales, es porque con aquella relación se teoriza un mecanismo causal: existe un evento que desencadenó un proceso y que produce un resultado. La función de la investigación intensiva,

entonces, es explicar el por qué el detonante generó ese resultado (Fontaine *et al.* 2019, 48). En nuestro ejemplo: ¿por qué la adopción de objetivos de economía social y solidaria generó su falla de la política? ¿Qué de la adopción de objetivos de política de economía social y solidaria transmitió fuerzas causales hasta finalizar en la falla de política?

Estas interrogantes permiten hipotetizar cada una de las entidades del mecanismo causal realista del diseño de políticas. Hipótesis que se validan con evidencias en los instrumentos de política NATO. Este punto se desarrolla en el segundo apartado del presente capítulo. Planteado esto, el primer paso para seleccionar un caso de estudio depende de la relación causal establecida entre el detonante y el resultado de política.

El vínculo que se establece permite esclarecer qué posibles casos tienen presencia o ausencia del detonante y presencia o ausencia del resultado. A posteriori, el desarrollo intensivo de investigación abrirá la caja negra del mecanismo para aclarar su funcionamiento.

## **1.2. Selección de casos: aspectos metodológicos**

La selección de casos de estudio es una etapa preliminar (Yin 2014, 3) a la reconstrucción realista de procesos. La lógica de causalidad determinista es central en el diseño de investigación intensiva. Con ella es posible la comparación de un número pequeño de casos, llámese ns pequeñas (Fontaine *et al.* 2019, 50).

Para el desarrollo de la selección de casos se plantea dos pasos. El primero, la búsqueda de particularidades o atributos tanto del detonante como del resultado con la perspectiva de determinar si estas dos entidades (D) y (O) están presentes en un universo de casos. Su desarrollo parte con la elaboración de una tabla de verdad en la que cada caso posible, dentro de un universo de casos, es evaluado con la presencia o ausencia del detonante y del resultado (Fontaine *et al.* 2019, 50).

El segundo paso consiste en elaborar una tipología de casos, basada en un set difuso de QCA, en el que los casos evaluados a través del detonante y el resultado sean distribuidos conforme a la presencia o ausencia de las entidades (Schneider y Rohlfing 2013).

Existen cuatro tipos de casos: los casos típicos, primer tipo, son aquellos que confirman la presencia del detonante y del resultado. Los casos desviados, segundo tipo, son aquellos en

los que se confirma la presencia del detonante y la ausencia del resultado. Los casos inconsistentes, tercer tipo, son los que plantean la ausencia del detonante y la presencia del resultado. Finalmente, los casos individualmente irrelevantes son aquellos en los que es inexistente la presencia del detonante y del resultado (Beach y Pedersen 2016 (b), 27).

Con esta tipología de casos se determina que un caso típico es una buena opción para la construcción o el testeo de teoría. La presencia del detonante como del resultado representa que el mecanismo causal, detectable mas no observable, existe. Los casos desviados también son válidos para la prueba de teoría porque permiten revisar y precisar la hipótesis principal. Los casos individualmente irrelevantes permanecen periféricos a la reconstitución del proceso debido que el método no adopta la simetría de la causalidad. Es decir, en ausencia del detonante, no hay resultado. Los casos inconsistentes son importantes en tanto que permiten reconstruir la hipótesis principal y un nuevo proceso de teorización al denotar que pueden existir inconsistencias por variables omitidas (Fontaine *et al.* 2019, 52).

Con los elementos planteados sobre la forma de seleccionar un caso de estudio, el siguiente apartado aborda la selección del caso para la falla de política pública de economía social y solidaria. El proceso se basa en un enfoque realista de la causalidad que determina la relación entre los atributos de la economía social y solidaria como detonante y los de la falla de política pública como resultado.

### **1.3. Selección de caso para la falla de política pública de economía social y solidaria**

La relación causal entre la adopción de objetivos de política de economía social y solidaria, como detonante, y la falla de política pública, como resultado, es la premisa para determinar, en un universo de casos (América Latina), qué países y en qué periodo de tiempo los diferentes gobiernos han puesto en la agenda gubernamental elementos de la economía social y solidaria, por un lado, y si la implementación de los lineamientos de la ESS desde la esfera política han conllevado a resultados positivos o negativos, por otro lado.

Esta primera pauta implica entrever cuál es la sustancia teórica de la economía social y solidaria y/o cómo su significado puede ser traducido a la agenda política de un gobierno. A renglón seguido también se comprende cuál es el contenido teórico de la falla de la política pública y su traducción a los hechos o datos empíricos.

Entonces, el postulado teórico de la economía social y solidaria marca a ésta economía como una forma de organización productiva, social y económica diferente a la forma de producción capitalista. Es decir, una manera alternativa de hacer economía que persigue la utilidad social de las personas, mas no el lucro o la acumulación de capitales (Guerra 2015, 194).

El trabajo es el eje central de la economía social y solidaria (Coraggio 2009, 148). Se prioriza el valor de uso que permite atender las necesidades reales en comparación con la economía de mercado que, centrado en el valor de cambio, atribuye precio a las relaciones sociales y maximiza la utilidad subjetiva (Caillé 2009, 29-32). Por lo tanto, la economía social y solidaria persigue la reproducción ampliada de la vida de las personas y entre éstas y la naturaleza (Coraggio 2009, 147).

En cuanto a la falla de política pública, se entiende el no cumplimiento de los objetivos propuestos en el momento de adoptar una política en relación con el resultado de esa política. Es decir, no se producen y efectivizan los objetivos de política deseados. Además, en el proceso, la puesta en marcha de los objetivos de política puede ser deslegitimada debido a la falta de apoyo; a la no construcción de coaliciones que apuntalen el proyecto; o, a la oposición política (McConnell 2015, 233).

Ahora bien, ¿cuál es el argumento para poder establecer esta relación causal? ¿por qué al establecer nuevos objetivos de política de economía social y solidaria, éstos no logran cumplirse? La idea central para la concreción de la relación causal entre el detonante y el resultado es la limitada capacidad de que la economía social y solidaria o la forma de política pública en la que pueda traducirse se institucionalice en sociedades donde prima cada vez más las relaciones asalariadas o de mercado.

Si bien resulta importante constatar que la economía social y solidaria se ha posicionado en la esfera política con políticas públicas o programas gubernamentales; ésta a medida que avanza, enfrenta problemas con la economía de mercado, que la disuelve, la somete o la mantiene subordinada ante la esencia de la reproducción del capital (Gaiger 2007, 98). Difícil resulta hacer solidaria a una economía mediante políticas, programas gubernamentales, proyectos sociales en un “mundo globalizado y dominado por una economía capitalista financiera y de mercado insolidaria” (Sánchez – Parga 2014, 83).



Entonces, se establece, en primer lugar, a América Latina como el universo de casos donde cada país de la región es un caso. Ahora bien, no todos los países de la región han puesto en la agenda gubernamental a la economía social y solidaria como política pública. Es más, se carece de bases de datos e información a nivel regional para determinar si cada país ha empleado o no, políticas públicas de economía social y solidaria.

Este problema sobre la carencia de información (por ejemplo: estadísticas del número de organizaciones que conforman la economía social y solidaria a nivel regional; indicadores económicos; indicadores de productividad; e incluso indicadores sociales de la economía social y solidaria; etc.) dificulta determinar cuáles son los países que poseen y no poseen política pública de economía social y solidaria. Ante el mencionado inconveniente, se establece un mapeo a través de los estudios de la red intercontinental de promoción de la economía solidaria (RIPESS) y de la red de redes de economía alternativa y solidaria (REAS) sobre los países que en la esfera política poseen instituciones públicas (Ministerios, Secretarías, Institutos, etc.) dedicadas al tema de la economía social y solidaria y sobre normativas en torno a la ESS: leyes, acuerdos, artículos constitucionales, etc. (véase anexo 1). El argumento para la selección de estos dos aspectos de carácter organizativo y normativo se debe a que el postulado de la economía social y solidaria, además de lo expuesto, proyecta a que su sector tenga sus objetivos económicos y sociales insertos y reconocidos en los poderes públicos (Laville y García 2009, 119). También las organizaciones que la conforman, unidades domésticas (Coraggio 2007), buscan su reconocimiento, formalización, como sujetos socioeconómicos de los procesos productivos de un sistema económico.

Por lo mencionado, el detonante acoge el rastreo institucional en la esfera política de la economía social y solidaria. Esto, debido a que resulta difícil determinar el aspecto teórico como política pública en los países de la región latinoamericana. Por consiguiente, la adopción de objetivos de economía social y solidaria, detonante, se traduce a través de las instituciones públicas para la economía social y solidaria (X) y el cuerpo jurídico para la economía social y solidaria (X1).

Determinado el rastreo institucional de la economía social y solidaria en Argentina (2003-2015); Bolivia (2006-2017); Brasil (2003-2016); Colombia (1998-2017); Costa Rica (2010-2014); Ecuador (2007-2017); México (2012-2018); Uruguay (2005-2015), se establece:  $X=1$  si es un país que posee instituciones públicas en relación a ESS, y  $X=0$  si es un país que no

posee instituciones públicas en relación a ESS;  $X1=1$  si es un país que posee normativa sobre ESS,  $X1=0$  si es un país que no posee normativa sobre ESS (tabla 4).

En cuanto al resultado y en relación al esquema propuesto sobre el rastreo institucional, se vincula el no cumplimiento de los objetivos iniciales, llámese falla de política, cuando el aspecto de la formalización o el reconocimiento de las unidades domésticas en los sistemas económicos refleja resultados adversos en estadísticas sobre el empleo. En otras palabras, e hilando muy finamente, si el objetivo inicial del gobierno es la formalización de las unidades domésticas en la economía, implica reducción del empleo informal, al menos, a través del reconocimiento formal de las organizaciones que conforman el sector de la economía social y solidaria, hay resultados no deseados cuando el empleo informal aumenta en la economía. Para el resultado (O) se utilizó estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo formal e informal. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Uruguay han sido evaluados en los periodos en los que existe presencia de aspectos institucionales de economía social y solidaria. El no logro de los objetivos iniciales o falla de política se comprende: si se formaliza a las asociaciones, cooperativas, comunas, etc. (empleo formal) en el sistema económico, las estadísticas sobre el empleo informal prevalecen en cada periodo de tiempo sobre el total del empleo para cada país. La falla de política se traduce cuando los resultados en los periodos establecidos denotan que el empleo informal prevalece sobre el formal en relación al empleo total; y, mediante el cálculo de la tasa de crecimiento acumulada del empleo informal (para cada periodo y con los datos disponibles) se denota crecimiento del empleo informal (véase anexo 2).

Sistematizando la falla de política, (Y) es la prevalencia del empleo informal sobre el formal en relación al empleo total y (Y1) es el crecimiento del empleo informal. Cuando  $Y=1$  se confirma la prevalencia del empleo informal sobre el formal en relación al empleo total; cuando  $Y=0$  prevalece el empleo formal sobre el informal en relación al empleo total; quiere decir que se ha cumplido el objetivo de tener una economía más formal. Cuando  $Y1=1$  se confirma que, en el periodo, en el cual existe elementos de ESS, hay crecimiento del empleo informal. Cuando  $Y1=0$  se determina el decrecimiento del empleo informal, dando resultados positivos al objetivo de la formalización de la ESS (tabla 4).

**Tabla 4. Tabla de verdad para la falla de política de economía social y solidaria**

Casos / Variables	D		O	
	X	X1	Y	Y1
	Instituciones públicas para la ESS	Cuerpo jurídico para la ESS	Prevalece el empleo informal sobre el formal en relación al empleo total	Crecimiento del empleo informal
Argentina (2003 - 2015)	1	1	0	0
Bolivia (2006 - 2017)	1	1	1	1
Brasil (2003 -2016)	1	1	0	0
Colombia (1998 - 2017 )	1	1	1	1
Costa Rica (2010 - 2014)	1	1	0	1
Ecuador (2007 - 2017)	1	1	1	1
México (2012 - 2018)	1	1	-	-
Uruguay (2005 - 2015)	1	1	0	0

Fuente: RIPESS; REAS; OIT.

La tabla de verdad establece los elementos para determinar los países que, dado un rastreo institucional sobre la economía social y solidaria en la esfera política, han aumentado o disminuido el empleo informal a nivel nacional. Argentina (2003-2015) posee instituciones y un cuerpo jurídico relacionado a ESS y sus resultados son mayor empleo formal y reducción del empleo informal. Bolivia (2006-2017) tiene presencia de instituciones y normativa relacionada a ESS y sus resultados son adversos en cuanto a empleo informal. En Brasil (2003-2016) existen instituciones y reglas jurídicas en torno a ESS; sus resultados son prevalencia del empleo formal y reducción del empleo informal.

Colombia (1998-2017) tiene presencia de instituciones y normas jurídicas para la ESS, sin embargo, sus resultados son mayor informalidad y crecimiento del empleo informal. Costa Rica (2010-2014) posee organizaciones públicas y normas jurídicas para la ESS. Su resultado denota mayor prevalencia del empleo formal sobre el informal, no obstante, hay crecimiento del empleo informal. Ecuador (2007-2017) tiene instituciones y normas jurídicas de ESS, sus resultados son negativos, prevalencia del empleo informal y crecimiento de éste en la economía. México (2012-2018) posee instituciones y normas ligadas a la ESS. El problema para el resultado de este país es la inexistencia de estadísticas de la OIT para el empleo,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para el caso de México, existe presencia del rastreo institucional. No obstante, se trunca la relación (D:O) debido a la falta de información sobre empleo informal para ésta economía. La OIT no proporciona estadísticas sobre el sector informal. Para los cálculos correctos se prioriza la homogenización de datos, por consiguiente, el estudio limita el proceso de relación para este país.

Finalmente, en Uruguay (2005-2015) existe instituciones y normativa de ESS. Sus resultados son positivos, prevalece el empleo formal por sobre el informal y decrece el empleo informal. De lo expuesto los casos típicos, con presencia del rastreo institucional público y resultados negativos en relación a la reducción del empleo informal, son los países de Bolivia en el periodo de Evo Morales (2006-2017); Colombia de los gobiernos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (1998-2017); Costa Rica en el gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014); y Ecuador en el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) (tabla 5).

Los casos desviados, que comprenden la presencia del rastreo institucional de ESS y resultados positivos en cuanto a la prevalencia del empleo formal en la economía y el decrecimiento del empleo informal, son Argentina de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015); Brasil de los gobiernos de Luiz Lula da Silva y Dilma Rousseff (2003-2016); y Uruguay de los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica (2005-2015). No existen casos inconsistentes e individualmente irrelevantes (tabla 5).

**Tabla 5. Tipos de casos para la relación entre el rastreo institucional público de ESS y la falla de política (traducción a través del empleo informal)**

		Rastreo institucional de economía social y solidaria	
		D	¬D
Falla de la política (empleo informal)	O	Típicos: Bolivia (2006 - 2017) Colombia (1998 - 2017 ) Costa Rica (2010 - 2014) Ecuador (2007 - 2017)	Inconsistente:
	¬O	Desviados: Argentina (2003 - 2015) Brasil (2003 -2016) Uruguay (2005 - 2015)	Individualmente irrelevante:

Fuente: RIPESS; REAS; OIT.

Estos tipos de casos, ante la limitada información y basados en datos de percepción, dan pauta para la selección de un caso de estudio. La relación causal que se estableció entre un detonante y un resultado, adopción de objetivos de política de economía social y solidaria y falla de la política, permitirá testear la teoría.

El estudio prioriza los casos con presencia del rastreo institucional público de economía social y solidaria y resultados de percepción negativos en cuanto al empleo informal: el objetivo fue

la traducción hacia la falla de política, debido a que la puesta en agenda de un gobierno sobre objetivos de economía social y solidaria a nivel regional tiene mínimas probabilidades de ser detectado, se carece de una sistematización en la información.

Por consiguiente, de los cuatro países de los casos típicos, se selecciona el país de Ecuador en el periodo del gobierno de Rafael Correa (2007-2017). Esta selección se fundamenta por los estudios de Sánchez 2016; Jácome 2016; Guerra 2014; 2015, entre otros, al postular que Ecuador es el país más avanzado en cuanto a política pública de economía social y solidaria se refiere. Comprendiendo aquello, en ese periodo de gobierno, la política de economía social y solidaria, de acuerdo a la percepción de los datos sobre el resultado, no cumple los objetivos de reducción del empleo informal y reconversión de la prevalencia del empleo informal sobre el formal en el periodo 2007-2017. Por lo tanto, en el siguiente apartado se desarrolla la teorización del mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria.

### **Teorización del mecanismo causal para la falla de la política pública de economía social y solidaria**

El mecanismo causal para la falla de política pública de economía social y solidaria establece la relación causal entre la adopción de objetivos de economía social y solidaria para cambiar el sistema económico, puesta en agenda (D), y la falla de política pública, como resultado (O). Esta relación causal abre la caja negra de la maquinaria de la formulación e implementación de la política con el objetivo de explicar cómo opera este mecanismo causal en un contexto dado. Las fuerzas causales implícitas en el mecanismo son constitutivas de las hipótesis principales por entidad: (HD) el gobierno adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por el modelo alternativo de desarrollo; ésta intencionalidad declarativa conlleva a que (HA) el gobierno formule una política de economía social y solidaria meramente normativa; aquello produce que (HB) el gobierno diseñe un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, es decir la formulada política de economía social y solidaria se subsume a las políticas de cohorte de mercado; esto genera que (HC) el gobierno restrinja la participación de los actores no estatales con un estilo jerárquico de implementación de la política; en consecuencia, (HO) el gobierno no logra los resultados políticos previstos en el proceso de la política.

En cuanto a las hipótesis alternativas ( $\neg H$ ), únicas para cada entidad del mecanismo, enuncian que ( $\neg HD$ ) el gobierno no procura cambiar el modelo neoliberal de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria; ( $\neg HA$ ) que el gobierno no formula una política de economía social y solidaria; ( $\neg HB$ ) que el gobierno no diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria; ( $\neg HC$ ) que el gobierno no restringe la participación de los actores no estatales; y, finalmente ( $\neg HO$ ) el gobierno logra resultados políticos previstos en el proceso de la política.

El mecanismo causal, dadas las hipótesis principales, opera a través de: la explicitada manifestación del gobierno por cambiar el modelo de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria y formulando una nueva política de ESS (cambio en los objetivos, D-A); el sistema institucional, cuando el gobierno debilita la política de ESS con un estilo de política jerárquico y fortalece a otros sectores del sistema económico (B); las relaciones entre el Estado y sociedad, cuando el gobierno reafirma su condición de jerarquía ante los actores no estatales (C); y, la falla de política de economía social y solidaria (O).

### **2.1. Detonante: puesta en agenda**

La economía social y solidaria se engloba en la concepción de lo económico sustantivo que difiere de lo económico formativo. Karl Polanyi plantea que lo económico formativo se refiere a que las relaciones sociales están organizadas en la lógica mercantil de compra y venta de recursos escasos para la satisfacción de necesidades subjetivas, en otras palabras, sistema de economía de mercado alias el capitalismo (Caillé 2009, 22).

Al contrario, la definición sustantiva de lo económico se refiere a un proceso institucionalizado en el cual se genera dependencia entre el hombre y la naturaleza para el aseguramiento de la supervivencia (Laville 2009, 53). Se prioriza el valor de uso que permite, a través de medios materiales, satisfacer las necesidades humanas reales (Caillé 2009, 23). Estas dos concepciones son demarcatorias de la relación que existe entre el ser humano y el capital. La economía de mercado, en el sentido de economía, busca el lucro, la ganancia y la acumulación de capital sin límite alguno. Esta perspectiva conduce a que la sociedad sea una simple agregación de individuos orientados por la búsqueda (individual) del lucro (Coraggio 2010, 392).

Se remarca que en la economía de mercado los productos son cosas (mercancías). No importa quién o cómo se producen las mercancías, lo que interesa es si sirve o maximiza la utilidad individual. Cuando prevalece esta lógica utilitarista, el mismo sistema de mercado instrumentaliza al ser humano, es decir, el ser humano es una mercancía más (Coraggio 2010, 392).

La economía social y solidaria, en el ámbito de lo económico sustantivo, sostiene que la racionalidad que guía las acciones de los sujetos es una racionalidad reproductiva. Es decir, la vida está primero y para ello los seres humanos son sujetos mas no objetos, que trabajan de una manera asociada, autogestionada y organizada democráticamente (Coraggio 2010, 394-401).

Para institucionalizar otra forma de hacer economía, la social y solidaria, no basta con tan solo identificar las insuficiencias de la economía de mercado: capitalismo. Sino ampliar una nueva lógica de desarrollo (Gaiger 2007, 96), que revalore al ser humano como sujeto del desarrollo. En otras palabras, se realiza la reproducción ampliada de la vida de todos, “partiendo del principio de que la vida del individuo humano aislado es un imposible y que el reconocimiento del otro y la valoración de su vida es condición de la superación de las tenencias del mercado egocéntrico” (Coraggio 2009, 119).

La escuela alternativa del desarrollo es el marco que acoge a la economía social y solidaria. Si se da realce al ser humano como el centro del desarrollo y de la economía, implica la revalorización de las capacidades de los individuos para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas. La concepción de esta escuela de desarrollo no se basa tanto en el aumento de la riqueza, como en el modelo neoliberal de desarrollo, sino en el desarrollo del mismo ser humano (Hidalgo 2011, 297-304).

Comprendiendo que en el modelo neoliberal de desarrollo el libre juego de la oferta y la demanda es característico de la economía mercantil. Para la economía social y solidaria es el Estado el que tiene que institucionalizar las condiciones para el desarrollo de ésta economía (Coraggio 2007, 2009; Guerra 2015; Sánchez 2016; Laville y García 2009). El destino de la economía social y solidaria depende de un nuevo sistema de regulación que legitime y reconozca a las formas organizativas de producción no asalariadas. El poder político se proyecta como el ente rector que reasigna los recursos públicos a través de políticas, tal y

como el Estado en su proceso histórico ayudó a la consolidación de las empresas capitales (Gaiger 2007, 105).

Ahora surge el cuestionamiento ¿qué organizaciones, grupo de personas, etc. son características de la economía social y solidaria? Así como las empresas son la forma esencial de la economía de capital, las unidades domésticas son las células de la economía social y solidaria (Coraggio 2007, 174-175).

¿Qué se entiende como unidad domestica? Comprende “el grupo de individuos vinculados de manera sostenida, que son – de hecho, o de derecho – solidaria o cotidianamente responsables de la obtención [...] y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros” (Coraggio 2007, 172). En términos de Susana Torrado (1984) una unidad doméstica se define como:

Grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes objetivos: su reproducción biológica; la preservación de su vida; el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia (citado en Coraggio 2007, 172).

Por lo tanto, el Estado es el ente planificador y rector de la economía que insta a desarrollar las prácticas de las unidades domésticas, sean estas experiencias cooperativas, comunitarias, solidarias. En tal sentido, se repiensa el modelo de desarrollo, la esencia misma de las relaciones no asalariadas, características de la economía social y solidaria y finalmente, la reproducción no del capital, sino de los seres humanos: la reproducción ampliada de la vida (Coraggio 2009, 148-149).

Estas características, atributos, de la economía social y solidaria han sido adoptadas por gobiernos que muestran interés por cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por un modelo alternativo de desarrollo. Este último, como paradigma, acoge a la ESS por su concepción sustantiva de lo económico y el Estado es quien promueve la institucionalización y desarrollo de las unidades domésticas insertas en esta otra forma de hacer economía.



Ahora bien, ¿qué hay de la puesta en agenda que transmite fuerzas causales para producir la falla de política? Un cambio institucional por estratificación es un proceso en el cual se agregan nuevos objetivos y medios a los existentes, dando como resultado un sistema institucional superpoblado que posibilita que las políticas sean incoherentes (Fontaine *et al.* 2018 ,56). Es decir, cambiar el modelo de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria, no es un proceso que se da tan solo con el cambio en las instituciones formales (normas legales, instrumentos de política, etc.), sino que el sistema institucional de mercado se superpuebla con nuevos objetivos que en el proceso de la implementación pueden resultar contrarios al propio modelo neoliberal de desarrollo. En otros términos, la formalización de las unidades domésticas, la rectoría del Estado para el sector de ESS, y el modelo alternativo de desarrollo, son contradictorios con los objetivos del sistema de economía de mercado. La sustancia del desarrollo, aunque se adjetive como “alternativo”, sigue siendo capitalista (Sánchez-Parga 2014, 35).

Entonces, específicamente y como hipótesis principal del detonante (HD), el gobierno adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo de desarrollo, implica transitar hacia un modelo alternativo de desarrollo; que el Estado sea el rector para el sector de la economía social y solidaria; y que éste desarrolle a las unidades domésticas: entendidas como emprendimientos solidarios, cooperativas, asociaciones, comunidades, entre otras. Por consiguiente, si el gobierno adopta objetivos de economía social y solidaria, qué huellas o evidencias se pueden encontrar en los instrumentos de política pública: nodalidad, autoridad, tesoro y organización, que permitan validar la hipótesis principal de la entidad D.

Lo que debería hallarse dada la hipótesis principal del detonante (HD) es que en nodalidad, el gobierno explicita en su plan gubernamental los objetivos de economía social y solidaria; que en autoridad, el gobierno explicita los objetivos de economía social y solidaria en el cuerpo jurídico; que, en tesoro, el gobierno haga declaraciones hacia el ámbito económico en relación con la economía social y solidaria; y finalmente en organización, que el gobierno explicita un rediseño del aparato estatal vinculado a la economía social y solidaria (tabla 6).

**Tabla 6. Diseño de test empíricos para el detonante – puesta en agenda**

	<b>Hipótesis</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Test empíricos</b>
<b>Puesta en Agenda (D)</b>	(HD) Gobierno adopta objetivos de ESS: a) modelo alternativo de desarrollo; b) rectoría del Estado para el sector ESS; c) unidades productivas basadas en el trabajo asociado (unidad doméstica).	Nodalidad	Gobierno explicita en su plan gubernamental los objetivos de ESS
		Autoridad	Gobierno explicita objetivos de ESS en cuerpo jurídico
		Tesoro	Gobierno hace declaraciones hacia el ámbito económico en relación con ESS
		Organización	Gobierno explicita un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS

Fuente: Coraggio 2007, 2009; Gaiger 2007; Laville y García 2009; y Fontaine *et al.* 2018. Adaptado a la política de ESS.

## 2.2. Entidad A: formulación de la política

Postulados los atributos de la economía social y solidaria: modelo alternativo de desarrollo; rectoría del Estado para la economía social y solidaria; y unidades productivas basadas en el trabajo asociado (unidades domésticas), en el detonante, las fuerzas causales, implícitas en el mecanismo, transmiten la sustancia de la ESS hacia la maquinaria de la formulación y de la implementación para la producción del resultado de política.

Interesa aquí, la entidad A, la materialización de los objetivos adoptados en la configuración de la agenda. Esta formulación ya no solo comprende objetivos declarativos por parte del gobierno, sino, comprende la formalización institucional de los procesos políticos y sociales acontecidos para la elaboración de una nueva política de economía social y solidaria. Pero, ¿qué de la formulación de la política produce una fuerza causal hacia la entidad B y que a la vez conduzca hacia una falla de política? Sobresale aquí, la forma puramente normativa (legal) de la formulación de la política pública de economía social y solidaria que diseña mecanismos institucionales de ESS para ser implementados en un contexto donde existen aún sectores de política provenientes del sistema institucional de mercado como la banca, las empresas, el sector privado en general.

En tal sentido, la hipótesis principal para la entidad A (HA) plantea que el gobierno formula una política de economía social y solidaria meramente normativa. Entonces, ¿qué posibles evidencias se pueden identificar en los instrumentos de política para validar la hipótesis principal?

Lo que se debería encontrar dada la hipótesis principal de la entidad A es que en el instrumento de nodalidad haya cambios en la planificación para el área de política; en el instrumento de autoridad existan cambios en la regulación para el área de política; para el instrumento de tesoro existan cambios en la asignación presupuestaria para el área de política; y finalmente, para el instrumento de organización, que exista cambios en la administración sectorial estatal para el área de política (tabla 7).

**Tabla 7. Diseño de test empíricos para la entidad A – formulación de la política**

	<b>Hipótesis</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Test empíricos</b>
<b>Formulación de la política (A)</b>	(HA) Gobierno formula una política de ESS	Nodalidad	Cambio en la planificación para el área de política
		Autoridad	Cambio en la regulación para el área de política
		Tesoro	Cambio en la asignación presupuestaria para el área de política
		Organización	Cambio en la administración sectorial estatal para el área de política

Fuente: Coraggio 2007, 2009; Gaiger 2007; Laville y García 2009; y Fontaine *et al.* 2018. Adaptado a la política de ESS.

### **2.3. Entidad B: coordinación intersectorial**

La coordinación intersectorial está inserta en la maquinaria de la implementación. Comprende el tipo de estilo de política que el gobierno adopta para desarrollar la política formulada. La idea central en esta entidad es cuan horizontal o vertical es el gobierno en torno a la forma de implementación de la política. Implica comprender si la política formulada produce un cambio institucional o si el sistema institucional anterior neutraliza a la política e impide su proceso de institucionalización.

En este marco, una primera estrategia de estilo de política es la conducida por el Estado. El ente rector de la economía hace la política, afirmando su posición como mayor actor en el proceso de gobernar (Pierre y Peters 2000, 202). La centralización del poder en este estilo de política conlleva a una manera jerárquica de implementación de la política. El Estado, a través del gobierno, es el que decide el rumbo de la política dado un sistema institucional.

Otras estrategias de estilo de política vienen dadas por el nivel de descentramiento del control del Estado. Cuando la descentralización del control se direcciona hacia abajo, se comprende como el traspaso de competencias hacia otros niveles o formas de gobierno. Por ejemplo, en Europa la Unión Europea crea patrones multinivel del gobierno. Cuando la descentralización del control va hacia afuera, traspasa las competencias hacia actores del sector privado. En estos casos el gobierno pierde el control y la capacidad de gobernar (Pierre y Peters 2000, 202).

Al estilo de política corresponde observar la naturaleza de la definición del problema para esclarecer las medidas resolutivas en el proceso de gobernar. Es decir, definir el problema, por actividad del gobierno, por factores sociales u objetivos políticos, aclara la naturaleza de los recursos que se aplica para la solución (Pierre y Peters 2000, 203).

La definición por el gobierno enfatiza en la disposición de instrumentos que posee para el tratamiento del problema. Cuando se define a los problemas por factores sociales, se postula que la sociedad civil en relación con lo público solventa el problema. Y por objetivos políticos, se refiere a la posible inversión en capital político para solventar el problema (Pierre y Peters 2000, 203).

Dado que el problema, en cuanto al sector de economía social y solidaria, fue puesto y formalizado en la esfera política. Es el Estado, el gobierno, el que postula la manera de cómo se solventa el problema de su desplazamiento e invisibilización en el sistema de economía de mercado. El gobierno, con un estilo de implementación jerárquico, reafirma su posición como actor central en el proceso de gobernar y solapa a su misma política de economía social y solidaria ante políticas de otros sectores propias del sistema de mercado.

El gobierno con un estilo jerárquico, formulada la política de economía social y solidaria, crea un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, que, en el proceso de su implementación, el anterior sistema institucional de mercado o modelo neoliberal de desarrollo prima; obstaculizándose así el cambio institucional para un modelo alternativo de desarrollo.

En tal sentido, la hipótesis principal para la entidad B (HB) plantea que el gobierno diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil. Por consiguiente, ¿qué posibles evidencias se pueden identificar en los instrumentos de política para validar la hipótesis principal?

Lo que se esperaría encontrar en los instrumentos de política, dada la hipótesis principal en la entidad B, es que en nodalidad haya cambios en la planificación intersectorial que debiliten a la política de economía social y solidaria; que en autoridad exista modificación en la regulación intersectorial que debilita a la ESS; que en tesoro se den cambios en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial que debiliten a la política; y, que en organización haya reformas en la administración intersectorial que debiliten a la economía social y solidaria (tabla 8).

**Tabla 8. Diseño de test empíricos para la entidad B – coordinación intersectorial**

	<b>Hipótesis</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Test empíricos</b>
<b>Coordinación intersectorial (B)</b>	(HB) Gobierno diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	Nodalidad	Cambio en la planificación intersectorial debilita a la ESS
		Autoridad	Modificación en la regulación intersectorial debilita a la ESS
		Tesoro	Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilita a la ESS
		Organización	Reforma en la administración intersectorial debilita a la ESS

Fuente: Pierre y Peters 2000 y Fontaine *et al.* 2018. Adaptado a la política de ESS.

## 2.4. Entidad C: interacciones políticas

Las fuerzas causales que se transmiten de la entidad B a la C están dentro de la maquinaria de la implementación de la política pública. La idea central de las interacciones políticas apunta a cuan jerárquico u horizontal es la relación del Estado para con la sociedad civil. Entiéndase aquí como el interfaz de comunicación entre el gobierno y los actores no estatales en torno a la política en desarrollo.

El término de interfaz comprende a las instituciones de comunicación o de contacto entre la sociedad civil y el Estado. La sociedad civil engloba a organizaciones políticas, empresas, sindicatos, colectivos organizados, asociaciones de trabajadores, ONGs, en definitiva, actores no estatales que están en contacto con las decisiones de la esfera política (Isunza 2010, 265-268).

De esta forma el interfaz es un espacio social de intercambio y conflicto constituido por sujetos, individuales o colectivos, que se “interrelacionan no casualmente sino intencionalmente”. Comprendiendo al Estado y a la sociedad civil como sujetos que se interrelacionan, el interfaz esclarece que: es un ambiente organizado de intencionalidades y relaciones; es un espacio para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; es una instancia de confrontación de paradigmas culturales; es un lugar donde se constituye el poder; es un ámbito donde se puede intervenir sobre la planeación del sentido de dar a la vida de los actores sociales (Gurza e Isunza 2009, 46-47).

La relación que interesa para las interacciones políticas que nacen de la implementación de la política pública es la dada entre el gobierno y la sociedad civil. El bien articulador como base del intercambio entre los actores no estatales y los estatales es la información, el poder, y los objetos. Así, los sujetos hacen saber cuando se comunican, hacen tener cuando se dominan u ordenan, y hacen tener cuando se proveen de bienes materiales (Gurza e Isunza 2009, 48). Por lo tanto, el interfaz entre la sociedad y el Estado puede estar dado por la relación del Estado hacia la sociedad, de la sociedad hacia el Estado o en ambos sentidos. El bien de intercambio sea la información, el poder o los bienes, conecta cualquiera de las tres relaciones. Específicamente cuando es la información la que está presente en cualquiera de las tres relaciones se conoce como relaciones “cognoscitivas”; relaciones “políticas” cuando se asume al poder; y “económicas” cuando se trata intercambio de bienes o servicios (Gurza e Isunza 2009, 48).

Ahora bien, ¿Cómo el Estado lidia con el conflicto cuando se implementa la política de economía social y solidaria? Entiéndase aquí que no todos los actores no estatales están conformes con la implementación de la política y con la manera en cómo el gobierno abre o cierra los canales de participación ciudadana sobre las decisiones de la política.

Entonces, comprendiendo que el Estado es el actor que mayor poder posee, es él, el que tiene la potestad de institucionalizar mecanismos de participación ciudadana para cada campo de política, sea de salud, educación, seguridad ciudadana, etc. (Isunza 2010, 273). En el campo de la política pública de economía social y solidaria, el Estado a través del gobierno, lidia el conflicto, cerrando los mecanismos de participación de los actores no estatales. Reafirma su jerarquía como el único actor que tiene poder de implementar la política, restringiendo la participación de los actores no estatales: llámense unidades domésticas.

Por consiguiente, la hipótesis principal para la entidad C (HC) plantea que el gobierno restringe la participación de los actores no estatales. Planteado aquello, ¿qué posibles evidencias se pueden hallar en los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización para corroborar que la hipótesis principal es cierta?

Lo que se debería encontrar dada la hipótesis principal de la entidad C es que en el instrumento de nodalidad, la restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado de evaluaciones de organizaciones ESS; en autoridad, la restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal; en tesoro, la limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria; en organización, la limitación de la participación de los actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas de ESS (Tabla 9).

**Tabla 9. Diseño de test empíricos para la entidad C – interacciones políticas**

	<b>Hipótesis</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Test empíricos</b>
<b>Interacciones políticas (C)</b>	El Gobierno restringe la participación de los actores no estatales	Nodalidad	La restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado de evaluaciones de organizaciones ESS
		Autoridad	La restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal
		Tesoro	La limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria
		Organización	La limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS

Fuente: Isunza 2010; Gurza e Isunza 2009 y Fontaine *et al.* 2018. Adaptado a la política de ESS.

## 2.5. Resultado de política: falla de política

El resultado de la política es la etapa concluyente del proceso de su implementación en un periodo dado. Para determinar si el proceso tiene éxito o fracasa, primero se necesita saber “cuáles son los objetivos que se están implementando” (Pressman y Wildavsky 1998, 354). Por consiguiente, la falla de la política se examina evidenciando la brecha existente entre los objetivos del gobierno y sus resultados (McConnell 2015, 1).

En el mundo real, el fracaso de una política pública está relacionado con cuestiones políticas y de poder (McConnell 2015, 2). El gobierno es el actor principal que incide, a través de sus instrumentos, sobre el rumbo de los objetivos iniciales. El fracaso viene dado, entonces, por una implementación fallida que hace que el resultado esperado no sea logrado de acuerdo a las expectativas iniciales (Zittoun 2015, 245).

En el análisis político, el fracaso de una política tiene una connotación negativa. Los aspectos de aquella caracterización permiten notar la esencia de lo que implica la falla: por ejemplo, resultados políticos perversos, prácticas corruptas o incluso funcionarios públicos en el centro



de atención para un mal juicio en torno a las decisiones que se han tomado en el desarrollo de la política (McConnell 2014, 7).

Una política puede fallar en la etapa ex ante del proceso de formulación de la política, durante el proceso de la política, o en la evaluación ex post de los resultados de la implementación. Si la política pública se define como lo que el gobierno hace o no hace, el fracaso implica entender la falla de lo que el gobierno hace. La falla en el proceso determina que el gobierno no logra obtener la aprobación para dar paso a una iniciativa política. Es decir, el gobierno no puede configurar el tipo de política y se vuelve ilegítimo el proceso cuando no se consolida una coalición de apoyo al proceso (McConnell 2014, 10).

Los programas, generalmente, son diseñados para abordar los objetivos propuestos mediante la intervención gubernamental. Pueden ser instrumentos de política persuasivos, campañas de información pública, subsidios, incentivos, sanciones, etc. que demarcan o regulan el comportamiento. El fracaso del programa se caracteriza por la manera del incumplimiento de lo previsto en los instrumentos de política utilizados como medios para el objetivo final (McConnell 2015, 16).

Finalmente, los gobiernos hacen la política al desempeñarse como entes poderosos que configuran los debates políticos, gestionan los conflictos, influyen en el manejo del aparato gubernamental estableciendo visiones, etc. Al no lograr los resultados políticos previstos se repercute negativamente la reputación gubernamental, las agendas de planificación pierden sentido del objetivo inicial de la política, se obstruye los valores fundamentales de la gobernabilidad y crece la oposición a los pequeños beneficios políticos que puedan quedar (McConnell 2014, 11).

Sea que el fracaso esté presente en cualquiera de las etapas de la política, el común denominador es que el gobierno no produce lo que se propone hacer, por ejemplo: no producir información, legislación, institucionalidad, etc. Incluso hay falla si el gobierno logra aspectos mínimos de lo planteado (falla tolerable); si el gobierno logra fracasos y éxitos en medidas bastante iguales (falla en conflicto); y, si los fracasos superan a los éxitos (fracaso absoluto) la responsabilidad política del gobierno es cuestionada e incluso se deslegitima el proceso de la política (McConnell 2014, 2015).

Por consiguiente, la hipótesis principal para el resultado (HO) plantea que el gobierno no logra los resultados políticos previstos. Planteado aquello, ¿qué hay de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que revelan una falla de política pública?

Dada la hipótesis principal, la evidencia que se esperaría encontrar en nodalidad es que no se consolida sistemas de información sobre el sector de economía social y solidaria; que en autoridad no se logre regulaciones adecuadas para el sector de la economía social y solidaria; que en tesoro los resultados se manifiesten a favor del sistema financiero tradicional; y que en organización haya una limitada institucionalización de las organizaciones públicas de economía social y solidaria (Tabla 10).

**Tabla 10. Diseño de test empíricos para el resultado de política – falla de política**

<b>Hipótesis</b>		<b>Instrumentos</b>	<b>Test empíricos</b>
<b>Resultado de política (O)</b>	(HO) Gobierno no logra los resultados políticos previstos	Nodalidad	No se consolida sistemas de información sobre el sector de ESS
		Autoridad	No se logra regulaciones adecuadas para el sector de la ESS
		Tesoro	Los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional
		Organización	Limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS

Fuente: Pressman y Wildavsky 1998; McConnell 2015; Zittoun 2015 y Fontaine *et al.* 2018. Adaptado a la política de ESS.

## Capítulo 3

### Evidencias halladas

#### 1.1. Puesta en agenda: la economía social y solidaria como soporte hacia un modelo alternativo de desarrollo

##### Nodalidad

El Ecuador, en enero de 2007, posesionó al gobierno del presidente Rafael Correa para el direccionamiento político, económico y social del país. Se adoptaron objetivos de política de ESS para transformar el modelo de desarrollo, para restablecer al Estado como ente principal de la economía e integrar a sectores invisibilizados y marginados de la economía ecuatoriana. Los objetivos gubernamentales se consolidaron en el primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del gobierno, que explícitamente, manifestaba que el Estado sería el ente rector, planificador y regulador de los sectores de la economía. Además, se buscaba cambiar las relaciones de poder para institucionalizar un nuevo sistema económico en el cual se daría mayor ponderación al ser humano como sujeto del desarrollo, y transitar así, de una lógica de acumulación mercantilista, institucionalizada a lo largo de historia económica del Ecuador, hacia una lógica de reproducción de los seres humanos en armonía con la naturaleza (SENPLADES 2007).

No es extraño entonces pensar, que en el desarrollo del texto del Plan Nacional de Desarrollo se postule al Buen Vivir o Sumak Kawsay como un modelo alternativo de desarrollo. El cual valora la convivencia en paz entre los seres humanos y entre éstos y la naturaleza. Presupone, además, que las libertades, las oportunidades, las capacidades y las potencialidades de los individuos se amplíen para obtener un objetivo deseable de vida (SENPLADES 2007, 54-55). El Buen Vivir es el nuevo marco que se quiere superponer al modelo de economía de mercado y el ser humano es el fin último de este modelo alternativo de desarrollo. Los medios vienen dados por el crecimiento económico, la modernización, el cambio tecnológico y el incremento de la riqueza para garantizar la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano (SENPLADES 2007, 54-55). Nótese bien aquí, que no se eliminan aspectos del modelo de economía de mercado, crecimiento económico, productividad, etc., sino que éstos pasan a ser medios y mas no ya fines del modelo de desarrollo. Se suma el aspecto de que el ser humano es el fin del modelo de desarrollo, pero las características del crecimiento económico y demás persisten.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades humanas, el gobierno, a través de su “estrategia 7. Democratización económica y protagonismo social”, capta el postulado de la economía social y solidaria y la prioriza como modelo a seguir. Ésta en el Plan Nacional de Desarrollo es definida como aquella que “satisface las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias”. Es la esencia misma de la economía social y solidaria la que se quiere institucionalizar en la economía ecuatoriana y para ello, el Estado promueve el fortalecimiento de la economía social o solidaria financiando a tipos de producciones socialmente organizadas como las asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado para ancianos, niños, etc. (SENPLADES 2007, 70-71).

El Estado aparecería como el ente rector e interventor todopoderoso en la economía, que, a toda iniciativa privada, espíritu del emprendimiento, que promoviera eficiencia, creatividad, etc. le daría el rol motor del crecimiento económico. Pero, para que este crecimiento se convierta en desarrollo humano, el Estado gestionaría y conduciría independiente y democráticamente lo público (SENPLADES 2007, 254).

Ahora bien, no es que el Estado solo se ocuparía de regular al sector privado (empresas con fines de lucro), sino que impulsaría a otras formas de organización económica y social, como eje principal, para la transformación del sistema económico: hacia un sistema económico social y solidario. La “política 1.1 impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo y digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos” plantea específicamente que el Estado fortalecería a las formas de organización de la ESS a través de programas de apoyo, asistencia técnica, financiamiento, dotación de infraestructura productiva, etc. siempre desde la lógica del mundo del trabajo (SENPLADES 2007, 91).

### **Autoridad**

Ante la crisis económica, política y democrática acontecida en el Ecuador en los últimos diez años, el gobierno con la aprobación de la ciudadanía promovió una Asamblea Nacional Constituyente entre 2007 y 2008. Ésta redactaría la Constitución del 2008 que serviría de paraguas constitucional para el proceso de institucionalización del nuevo modelo de desarrollo y sistema económico. Valga remarcar que la nueva Carta Magna fue aprobada por la mayoría del pueblo ecuatoriano.

En sus artículos se expone claramente el nuevo sentido político, social y económico que se le quiere dar a la economía ecuatoriana, tanto en el aspecto del régimen de desarrollo, del sistema económico y de los sectores que lo conforman: forma de organización económica pública, privada, y popular y solidaria. La Constitución del 2008 formaliza la naturaleza misma de la economía social y solidaria.

En tal sentido, el artículo 275 plantea que el régimen de desarrollo “es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” y es el Estado el facultado a planificar con equidad social, territorial, de forma participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, el desarrollo del país (Constitución del Ecuador 2008, CE). Además, el régimen de desarrollo tiene por objeto mejorar la calidad y esperanza de vida de la población a través del aumento de sus capacidades y potencialidades.<sup>1</sup> Lo pertinente aquí es la centralidad que se le da al ser humano para que sea sujeto del desarrollo. En tal sentido, se formaliza la búsqueda de construcción de un nuevo sistema económico, justo, democrático, solidario, sustentado en la “distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.<sup>2</sup>

Este nuevo sistema económico, según el artículo 283, “es social y solidario”. ¿Qué implica aquello? Que cambia formalmente con el sistema económico social de mercado y que además reconoce al ser humano como sujeto y fin. Esto significa que las relaciones internas entre los sectores de la economía propenden a tener armonía con el Estado, la misma sociedad y la naturaleza. Se buscaría, por consiguiente, “garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”.<sup>3</sup>

En tal sentido, el sistema económico social y solidario reconoce a las formas de organización económica pública, privada y popular y solidaria. Ésta última es formalizada, por primera vez, constitucionalmente, en la economía ecuatoriana según el artículo 283. Vale recalcar que, a la formalización de las unidades domésticas, llámense organizaciones comunitarias, cooperativas, asociativas, familiares, domésticas, etc. el Estado estaría facultado para

---

<sup>1</sup> Art. 276, CE 2008.

<sup>2</sup> Art. 276, CE 2008.

<sup>3</sup> Art. 276, CE 2008.

promover sus formas de producción para la realización del buen vivir.<sup>4</sup> Esta forma legal es central, puesto que un cambio del sistema económico, del modelo de desarrollo no solo se lo logra con un texto jurídico, además que la forma de organización económica popular y solidaria se formaliza en un sistema económico en el que ya prevaleciera anteriormente la forma de organización pública y privada. Elementos a considerar en el proceso de la implementación de la política pública de economía social y solidaria, que transmite la fuerza causal hacia el resultado.

### **Tesoro**

En cuanto a las declaraciones del gobierno sobre los recursos económicos que posibilitarían la puesta en marcha de una política de economía social y solidaria se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Un primer momento consiste en la perspectiva general del crecimiento económico y los procesos de redistribución con especial énfasis en la economía solidaria y un segundo momento, se hace referencia específicamente a los objetivos económicos para la economía social y solidaria.

En los desafíos del gobierno para el desarrollo nacional se establece la democratización de “los frutos del desarrollo y del crecimiento económico”. El gobierno enfatizó que los niveles de crecimiento económico que el país llegara a alcanzar serían nulos si estos no se transformarían en recursos para potenciar las capacidades de la comunidad ecuatoriana. Era claro el enfoque macro que proponía el gobierno en cuanto a la distribución de los recursos económicos para que los “diversos segmentos de la economía – la economía cooperativa, solidaria” tengan condiciones para su desarrollo, no solo social, sino económico, con la generación de trabajo digno (SENPLADES 2007, 42).

Esta visión macro está alineada con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo que contiene políticas y estrategias. De manera que en objetivo 12, “la política 12.7” manifiesta que se creará una “nueva arquitectura del sistema financiero” que daría condiciones para la “reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas solidarias y el fomento al cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado”. Es clara la intención del gobierno en cuanto al sector financiero de la economía social y solidaria, que no persigue el lucro, sino que a través de los

---

<sup>4</sup> Art. 309, CE 2008.

recursos que generen, apuntalan a la satisfacción de sus propias necesidades (SENPLADES 2007, 194-195). Pero, también considérese en este objetivo, los mercados de capitales, ligado a la banca tradicional. Es decir, a las finanzas tradicionales (pública y privada) se adhiere a la planificación el sector financiero de la economía social y solidaria, superpoblando al sistema financiero institucional y en la implementación surgen las inconsistencias.

La estrategia 4 de la política 12.7 concreta el cómo el Estado lo va a hacer. Es decir, se planteó construir una nueva arquitectura del sistema financiero con especial énfasis en los sistemas de micro finanzas solidarias y cooperativismo de ahorro y crédito, entonces, es el Estado el que va a diseñar “un Sistema Nacional de Micro Finanzas” para el apoyo “financiero a la mediana y pequeña empresa [...] formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción” con el objeto de garantizar que los ahorros y movimientos financieros estén fuera de la lógica y del control de los bancos privados (SENPLADES 2007, 194-195).

En lo particular del objetivo 6, “la estrategia 2” propone que se incentivaría a las cooperativas de ahorro y crédito a canalizar el ahorro para favorecer a los emprendimientos y demás formas de organización de la economía social y solidaria (SENPLADES 2007). Por lo tanto, la especificidad con la que el Estado se encargaría de potenciar, en el ámbito de lo económico, a la economía social y solidaria está delimitado en el Plan gubernamental. En cuanto a lo económico, es el carácter de lo social, del trabajo por sobre la acumulación de riqueza la intencionalidad del gobierno, considerando un existente sistema institucional financiero tradicional.

### **Organización**

En perspectiva de reconfigurar el aparato institucional del gobierno que le permitiera reposicionar al Estado como el ente rector, planificador y regulador de la economía y de desarrollar los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo y los de la Constitución de 2008, el gobierno pone a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como la institución empoderada de la planificación nacional. Mediante Decreto Ejecutivo 103/2007, 8 de febrero, se propone la fusión y traspaso de competencias del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) a la SENPLADES.

Estas dos organizaciones, CONAM; SODEM, eran herencia de antiguos regímenes que institucionalizaron las recetas fondomonetaristas en la economía ecuatoriana. Implicó que el Estado se desinstitucionalice y sea el sistema de mercado el que establezca las reglas de juego. En todo caso, el gobierno pretende con la SENPLADES, dismantlar candados institucionales preexistentes de regímenes anteriores. En esta línea, y en el proceso de reinstitucionalizar al ente de planificación, se crea mediante Decreto Ejecutivo 878/2008, 18 de enero, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) como una instancia pública coordinada por SENPLADES para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

En la lógica de reorganizar a las organizaciones del aparato gubernamental en función de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, se empezó a ordenar a las entidades públicas dependientes del Estado de acuerdo a sus funciones e insertas en el ámbito de sus competencias. Así, mediante Decreto Ejecutivo 831/2007, 29 de diciembre, se dispuso que las competencias, atribuciones y funciones de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria en el Ministerio de Finanzas, pasarán a ser ejercidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Finalmente, a falta de dispositivos institucionales que operen los objetivos de economía social y solidaria delineados en la Constitución 2008 y en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno creó una entidad pública específica para el fortalecimiento financiero y social de cooperativas, asociaciones, entre otras. Con el Decreto Ejecutivo 303/2007, 2 de mayo de 2007, se crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM) como una institución con personería jurídica de derecho público con un directorio y una secretaría para el proceso de desarrollo de sus objetivos con la ESS. En resumen, la agenda del gobierno aspiró a crear nuevos marcos institucionales para poner en marcha su proyecto político, económico y social.

## **1.2. Formulación de política: hacia una política pública de economía social y solidaria\***

### **Nodalidad**

El gobierno nacional, una vez puesto los objetivos de la economía social y solidaria en la agenda gubernamental, inició el proceso de formulación de una política de economía social y

---

\* En Ecuador, el término es de “economía popular y solidaria”. No implica una concepción distinta al planteamiento teórico de la economía social y solidaria. Investigaciones más acuciosas profundizarán la variación terminológica. Este estudio aborda como política de economía social y solidaria.



solidaria que antes del 2008 era inexistente. Lo que había dejado el modelo neoliberal eran pequeños programas para el sector cooperativo, que, dicho sea de paso, era precario por el ineficiente y corrupto manejo y direccionamiento de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) y del Consejo Cooperativo Nacional (COCONA) (Miño 2013).

En este aspecto, no es que la formulación de una nueva política de ESS nació del vacío. El gobierno, con los pocos, precarios y desactualizados instrumentos heredados de política del sector cooperativo, empezó a renovar, a través de acuerdos ministeriales, las instituciones existentes del sector cooperativo y a potenciarlo como un actor principal de la inclusión económica y social. Así lo establece el informe de comparecencia de la Ministra de Inclusión Económica y Social ante el Congreso Nacional (MIES 2007). Este fue un primer momento para empezar a rearmar un sector existente, cooperativismo, pero invisibilizado y marginado de las políticas públicas y de la economía nacional en el modelo neoliberal de desarrollo.

En el contexto de reordenar y renovar al sector cooperativo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) a través de la Dirección Nacional de Cooperativas empezó a recopilar y a sistematizar la información del sistema cooperativo disperso por más de treinta años. Este censo cooperativo buscó transparentar las estadísticas de las organizaciones que conformaban el sector y en donde se ubicaban a nivel nacional. Proceso elemental para conocer a qué sector el gobierno se estaba refiriendo cuando hablaba de formular una nueva política de economía social y solidaria.

Producto de este proceso de planificación y recopilación de datos, el MIES publicó el compendio estadístico de las organizaciones del sector cooperativo “Dinámica del Sector Cooperativo Ecuatoriano” (MIES 2008). Este segundo momento fue un importante insumo para el desarrollo de la planificación sectorial ya no solo como sector cooperativo, sino como el sector de la economía social y solidaria que incorporó a las unidades económicas populares, organizaciones asociativas, comunitarias y cooperativas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Nótese que, sobre la base del sector cooperativo, ahora denominado sector de la economía social y solidaria, se elabora la planificación que aglutina a organizaciones asociativas, comunitarias, unidades económicas populares. El cambio de nombre para la planificación no implica necesariamente el cambio del anterior y precario sistema cooperativo.

En 2011, el gobierno, después de varios procesos internos de las instituciones que estaban a cargo de la elaboración de la política de ESS, oficializa el plan sectorial para la economía social y solidaria denominado: “Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013” (MIES 2011). Este plan plantea una mirada contextual de la ESS en el sistema económico social y solidario y delinea los objetivos estructurales y principios rectores para el proceso de implementación de la política (MIES 2011).

Finalmente, el gobierno elaboró la planificación de la política de economía social y solidaria no solo sectorialmente, sino que en el marco del denominado nuevo sistema económico social y solidario, esta política y organizaciones del sector, en específico, serían el puntal de la transición hacia otro modelo económico. Es por eso que la economía social y solidaria aparece como puntal en la planificación de los procesos de transformación de la matriz productiva. Por ejemplo, en el eje 4 del plan de transformación de la matriz productiva se plantea el “fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos –particularmente de la economía popular y solidaria” (SENPLADES 2012).

### **Autoridad**

Los instrumentos legales de la política de economía social y solidaria (Ley y reglamento) nacieron de un proceso de diálogo de casi tres años con las organizaciones de economía social y solidaria e instituciones públicas creadas para preparar la discusión normativa de la ESS. Además, en un contexto de crisis financiera internacional en 2008, la prioridad legal del gobierno fue la de proteger a las formas de organización de la ESS que serían centrales para el cambio del modelo de desarrollo: centrado en el ser humano.

Los ajustes jurídicos para la protección de las prácticas socioeconómicas de las organizaciones de ESS están demarcadas en el Decreto Ejecutivo 1669/2009, 7 de abril de 2009. Éste crea una Comisión encargada de implementar una estrategia Anti Crisis de Defensa del Empleo. Algunos de sus componentes son una mayor protección y fomento a la economía popular y solidaria e inclusión económica de micro y pequeños productores.

El sentido de esta Comisión fue proteger a los sectores sensibles de impactos económicos negativos externos. Además, en el mismo decreto se da un cambio sustancial en la creación del PSNM del Decreto Ejecutivo 303. Se modifica el PSNM por el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. Esta modificación se enmarca en

el horizonte de lo que se empezaría a pensar en torno a la economía social y solidaria y en el marco de las finanzas populares y solidarias.

Si bien jurídicamente se postulaban ciertos lineamientos para la protección, fomento y desarrollo de las organizaciones de economía social y solidaria, se carecía de una institución ejecutora de aquellos lineamientos. Es por eso que, en 2009, mediante Decreto Ejecutivo 1668/2009, 7 de abril de 2009, se crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) como una institución de derecho público adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El IEPS sería la institución pública central que empezaría la discusión de reactualizar las normas del cooperativismo, y, posteriormente, las nuevas normas jurídicas para la economía social y solidaria. La DNC, perteneciente al IEPS, iniciaría los procesos para elaborar una nueva Ley de Cooperativas y actualizar el Reglamento General de Cooperativas. Normas jurídicas que databan de la década de los años 60, y que según el informe de gestión de la DNC eran obsoletas para normar el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad del sistema cooperativo (MIES 2009).

Posterior a aquello, el gobierno a través del MIES y del IEPS empezaría el proceso de discusión para elaborar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS) y su Reglamento General. Por iniciativa del ejecutivo se preparan las normas y después el poder legislativo las aprueba. Estas normas crearían una institucionalidad (mecanismos de coordinación institucional), inexistente hasta esa fecha, para generar: políticas públicas claras hacia el sector; capacidades que fortalecieran sus propias iniciativas socioeconómicas; y, para proveer instrumentos más flexibles y acordes a su realidad (MCDS 2012).

Finalmente, en 2011 se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, que en su artículo 1 comprende a la economía social y solidaria como:

La forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar

ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.<sup>6</sup>

Un año más tarde se aprueba el Reglamento general de la LOEPS que en su esencia tiene por objeto establecer los procedimientos para la aplicación de la Ley tanto para el sector de la economía popular y solidaria como para el sector financiero popular y solidario.<sup>7</sup>

Estas dos normas jurídicas, aprobadas por el legislativo, son el resultado de un proceso de construcción y diálogo entre las organizaciones públicas y de la economía social y solidaria. La particularidad es la esencia meramente normativa que se da para la construcción de la política pública de economía social y solidaria. En el articulado tanto de la LOEPS como del Reglamento LOEPS se norma a las cooperativas, asociaciones, organizaciones comunitarias, etc. y se crean instituciones públicas, mecanismos de coordinación, para ser puestas en marcha e implementar la política de economía social en un contexto donde persisten otros sectores de la economía con normas y legislaciones de un anterior sistema institucional de mercado. En todo caso, por primera vez en la historia del Ecuador se aprobó normas que buscan el reconocimiento, incentivos y reglas claras para las unidades domésticas, que, en décadas pasadas, fueron abandonadas y poco controladas. Esto debido a la falta de normativas y a la inexistente y débil institucionalidad pública (MCDS 2012).

### **Tesoro**

El gobierno nacional, con la intencionalidad de hacer efectivo, tanto los aspectos de la planificación como de la regulación para el proceso de formulación de la política de economía social y solidaria, destinó recursos para programas de fomento de economía social y solidaria a través del IEPS, recursos económicos para el inicio de funciones del PSNM y posteriormente, para las organizaciones públicas de la economía social y solidaria creadas en la LOEPS.

Al respecto, el gobierno dispuso mediante Decreto Ejecutivo 303/2007, 2 de mayo de 2007, que para el desarrollo del PSNM se transfiera del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 2011, de 20 de octubre, de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2011), a partir de ahora LOEPS.

<sup>7</sup> Reglamento General 2012, de 27 de febrero, de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (Registro Oficial 648, del 27 de febrero de 2012), a partir de ahora Reglamento LOEPS.

Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH), por una sola ocasión, la cantidad de setenta millones de dólares de Estado Unidos de América. Este programa desde su creación y acorde a la creación de nuevas arquitecturas financieras, se destinaba a proveer recursos económicos a las organizaciones de la ESS.

Entre el 2008 y 2014 el PSNM, posteriormente denominado Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria y finalmente institucionalizado en 2011 con la aprobación de la LOEPS como Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) destinó más de 600 millones de dólares hacia 581.391 emprendimientos del sector económico popular y solidario (CONAFIPS 2014). Cifra nada desapercibida si se compara con la nulidad de instituciones de financiamiento específicas para el sector en décadas anteriores.

El IEPS, en la lógica de hacer efectivos los programas delineados en los planes de ESS, en el 2009 financió 272 proyectos por un monto de US\$ 14'3 millones, llegando a una ejecución presupuestaria del 95% (US\$ 13'6 millones; distribuidos en 23 provincias, 105 cantones y 260 parroquias; atendiendo alrededor de 54.126 familias, pertenecientes a 420 organizaciones sociales legalmente constituidas) (MIES 2010). Además, entre el 2009 y 2010 cofinanció más de US\$ 40 millones para programas de desarrollo del sector económico social y solidario (IEPS 2010).

Finalmente, el presupuesto público total para el sector de la economía popular y solidaria, comprendiendo los procesos de creación de instituciones de ESS hasta la aprobación de la LOEPS que especifica a todo el andamiaje institucional público para la ESS, incrementó entre el 2007 y el 2017 de US\$ 2.605.992 a US\$ 38.380.646; es decir en 14,7 veces (véase anexo 3). Incremento significativo que denota el interés del gobierno por el desarrollo de la política, pero en términos comparativos con otros sectores de política, probablemente es poco significativo, sobre todo si se trata de transformar el sistema económico con fundamento en la política de economía social y solidaria.

### **Organización**

Las organizaciones públicas centrales que llevaron a cabo la formulación de la política pública de economía social y solidaria son el Ministerio de Inclusión Económica y Social; el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria; y la Dirección Nacional de Cooperativas-

con la aprobación de la LOEPS ésta inició su traspaso de competencias a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria -. Entiéndase a estas organizaciones, entre los años 2007 y 2017, como las encargadas para la creación del nuevo andamiaje institucional público para la economía social y solidaria, planteado en la LOEPS y en su Reglamento.

En 2011 se aprueba la LOEPS e inmediatamente se constituye el Comité Interinstitucional como ente rector para la economía social y solidaria y para el sector financiero social y solidario. A éste último, la norma determina que le regula una Junta de Regulación y para el sector de la economía social y solidaria, le regula el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Aparece también en la LOEPS que para el fortalecimiento del sector financiero popular y solidario se constituye un Fondo de liquidez y un Seguro de Depósitos.

En cuanto al control y supervisión se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que entre sus funciones tiene por velar el correcto funcionamiento y control de las organizaciones cooperativas, asociativas, comunitarias tanto del sector financiero social y solidario como del sector de la economía social y solidaria. La promoción está a cargo del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS- que es la organización encargada de la ejecución de los programas y proyectos para con las organizaciones de la ESS.

Finalmente, en el financiamiento se consolida a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS – como banca pública de segundo piso para las organizaciones de ESS.

Este andamiaje institucional público, con mecanismos de coordinación internos entre la rectoría, la regulación, el control, el fomento y financiamiento, y para con los demás sectores de la economía nacional, comprende la formalización en términos de organizaciones públicas para la puesta en marcha de los objetivos de la economía social y solidaria. Tan solo no fueron declaraciones del gobierno en cuanto a la política, como lo planteado en el detonante, sino que el gobierno creó todo un mecanismo de coordinación institucional que respondiera a los lineamientos de la ESS para el tránsito hacia un nuevo sistema económico social y solidario.

### **1.3. Coordinación intersectorial: una política de economía social y solidaria subsumida a las políticas de economía de mercado**

#### **Nodalidad**

La planificación nacional entre el 2007 y 2017 tuvo un año icónico, 2013, en el cual se materializaron las contradicciones que el gobierno atravesó desde el 2007. Transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo humano agregando nuevos objetivos de economía social y solidaria a un modelo neoliberal de desarrollo, implicó que el mecanismo de planificación en el sentido del modelo alternativo de desarrollo quedara trunco hacia aquel esperado cambio institucional. Es decir, desde la puesta en agenda no se eliminó las características del sistema de mercado, y éstas en el proceso de implementación, en cuanto a la planificación, limitaron el cambio institucional: hacia un sistema económico social y solidario.

Los dos primeros planes nacionales de desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, planteaban la transición hacia un sistema económico social y solidario: significaba la transición hacia un modelo alternativo de desarrollo (centrado en el ser humano) y, como prioridad y motor de aquella transición figuraba la economía social y solidaria, que en la etapa de la formulación de la política, tomaría el sentido de política pública de economía social y solidaria.

El argumento inicial del gobierno en la estrategia de acumulación y (re)distribución fue la construcción de una “sociedad del bioconocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios”, esta última es esencia de la ESS. Esta estrategia buscó cambiar la antigua lógica del individualismo: primero crecer para luego distribuir; y sostenía el argumento de “distribuir produciendo y producir redistribuyendo”. En este marco, “la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria” fue prevista como la “principal herramienta” para (re)distribuir riqueza en el mismo proceso de generación de riqueza (SENPLADES 2009, 95), Aquí, no se descartó el crecimiento económico, la productividad, la generación de riqueza, lo que se propuso fue el cambio de eje hacia la ESS, para que, a través de ésta, la riqueza sea producida, distribuida y redistribuida en el mismo proceso.

Las dos primeras fases para la estrategia de acumulación y (re)distribución denotan la centralidad que el gobierno le dio a la economía social y solidaria en la planificación. En la primera fase, el gobierno manifestó que protegerá a los “sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo” y que será prioridad aquellos que vengan de iniciativas de la economía

social y solidaria. En la segunda fase, el gobierno apuntó a generar riqueza a través del “ecoturismo comunitario”. La riqueza generada, por lo tanto, sería distribuida a través del “reforzamiento de la economía popular, social y solidaria” (SENPLADES 2009, 96-97). El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 limitó a la economía social y solidaria como el motor hacia la transición de un sistema económico social y solidario y priorizó la estrategia de acumulación, distribución y redistribución centrada en la transformación de la matriz productiva. Aquello implica una creciente producción industrial con alto valor agregado a través de conocimiento científico y tecnológico; y, como motor para la transformación de la matriz productiva figuró los sectores estratégicos: hidrocarburos, minería, agua, etc. Este acontecimiento en la planificación puede ser leído como: en el momento de la implementación de los planes de desarrollo, en el 2013, la planificación que resaltó a la ESS como motor para el cambio institucional se neutralizó por la persistencia del sistema institucional de mercado, que prioriza a los sectores con niveles altos de productividad e industrialización.

Este planteamiento se refleja en la planificación del 2013-2017. Explícitamente el gobierno planteó que para el Ecuador es primordial la transformación de la matriz productiva a través de “una evolución creciente de producción industrial y de servicios con valor agregado, a través de la expansión del conocimiento científico y tecnológico” (SENPLADES 2013, 63). En otras palabras, una concepción tradicional capitalista de desarrollo. Además, en la panorámica hacia la transformación de la matriz productiva se excluye a la ESS y centraliza aquel proceso en “el impulso a los sectores estratégicos, en la redefinición de la composición de la oferta de bienes y servicios [...] basada en la incorporación de valor agregado, en el impulso a las exportaciones y su expansión en productos y destinos” (SENPLADES 2013, 73).

Esta lectura en la planificación nacional repercute evidentemente en las Agendas Sectoriales. Por ejemplo, en la Agenda Social 2009-2011 se planteó una “visión integral” de lo que comprendiera la política social para el tránsito hacia el sistema económico social y solidario. Es decir, la política social del 2009 establecía el “vínculo entre lo social y lo económico”. No se entiende a la política sectorialmente como el consumo y la distribución (momentos aislados), sino que se apuntó a un “modo de producción y distribución” que promoviera la inclusión socioeconómica y “el empoderamiento de los sectores campesino, populares como actores económicos de la economía popular y solidaria capaces de apoyar a la construcción de



un nuevo sistema económico que actúa con el mercado y no para el mercado” (MCDS 2009, 5).

La Agenda Social 2013-2017 sectorializa la política social planteando que la nueva Agenda “busca ser la principal herramienta para la generación de oportunidades, el desarrollo pleno de capacidades y el acceso a bienes superiores de toda la población” (MCDS 2013, 8). Se desplaza el fundamento de la integralidad entre lo económico y social de la Agenda Social del 2009 y se expone que es prioridad para el nuevo periodo la “erradicación de la extrema pobreza y disminución sustantiva de la pobreza”. Es decir, la política social asume la postura sectorial y desvanece el rol del modo de producción y distribución inclusivo para el tránsito hacia otro sistema económico. Objetivo que se desarrollaría con la “Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza cuyos ejes de política son: bienes superiores, revolución productiva y protección integral al ciclo de vida” (MCDS 2013, 16), ninguno relacionado a la ESS.

En definitiva, esta Estrategia implica que el gobierno nacional construiría una sociedad del conocimiento. Significa “una vía para erradicar la pobreza, cambiar la matriz productiva, profundizar la democracia y consolidar un sistema de educación progresista y de vanguardia”. Propuesta alineada con la planificación nacional del 2013-2017; y, que explicita “el acceso al conocimiento, la industrialización, la protección ambiental” (MCDS 2013, 13-14).

### **Autoridad**

Con la aprobación de la LOEPS en 2011 y su Reglamento General en 2012, las organizaciones públicas de economía social y solidaria entraron a operar. En su proceso de consolidación, emitieron varias disposiciones jurídicas, como por ejemplo acuerdos, regulaciones, reglamentos internos, etc., para la implementación de la política.

En 2012, el Comité Interinstitucional, ente rector de la política, de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario aprueba la política “precautelar la estabilidad, solidez, desarrollo y correcto funcionamiento de las instituciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector financiero Popular y Solidario”. El Acta CI-EPS 002/2012, 30 de julio de 2012, formaliza dicha política que se desarrollaría con 11 lineamientos que apuntan a fortalecer la institucionalidad pública de la economía social y solidaria y a las unidades domésticas que conforman este sector. Además, se revisa una propuesta de

reglamento para el funcionamiento del Comité Interinstitucional y de la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria.

El objetivo del gobierno por ir institucionalizando las actividades de las organizaciones públicas de ESS se evidencia en el Acta JR-SFPS 004/2012, 26 de diciembre de 2012, que la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario resuelve “Expedir el Reglamento interno para el funcionamiento de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario y de la Secretaría Técnica”. Esta Junta emite regulaciones específicas para las organizaciones del sector financiero popular y solidario y activo a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para las funciones de control y supervisión.

Adicional, en la resolución del Comité Interinstitucional 2013, 19 de marzo de 2013, se expide el “Reglamento Interno para el funcionamiento del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y de la Secretaría Técnica”. Se le da a la Secretaría Técnica la potestad de ejercer la administración del ente rector de la política y de elaborar propuestas de políticas; informes técnicos y legales y lo que determine la LOEPS. Estos son algunos de los ejemplos del historial de actas y resoluciones de las organizaciones públicas de economía social y solidaria para poner en marcha al sector como puntal para el tránsito hacia un sistema económico social y solidario.

En 2013, la dinámica de institucionalizar una política de economía social y solidaria como puntal hacia la transición de un sistema económico social y solidario queda truncada por la materialización de las contradicciones del gobierno desde el 2007, ya no solo en la planificación, sino ahora en el aspecto legal. En el Acta del Comité Interinstitucional, ente rector la política, CI-EPS 005/2013, 30 de agosto de 2013, el Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, manifiesta “que la EPS obedezca a una estrategia integral para la salida de la pobreza, pero también para el cambio de la matriz productiva [...] es necesario crear una institucionalidad que responda al reto del cambio de la matriz productiva haciendo su gestión más eficiente”. Esta lógica de maximización del capital o de crecimiento económico (no transformado en desarrollo humano) a través de sectores industriales o de la sectorialización de la política social, etc. se materializa en el Código Orgánico Monetario y Financiero, que, dicho sea de paso, subsume a las organizaciones públicas y a la política de economía social y solidaria ante la lógica bancaria, de capital, en definitiva, de mercado.

En 2014, el Código Orgánico 2014, de septiembre de 2014, Monetario y Financiero (Registro Oficial 332, septiembre de 2014), a partir de ahora COMYF, debilita al sector de la economía popular y solidaria y al sector financiero popular y solidario. Este último se incorpora en el articulado del COMYF (se suprimen los artículos de la LOEPS correspondientes al sector financiero popular y solidario, desde el Artículo 81 al 120; y se incorporan en el COMYF, desde el Artículo 440 hasta el artículo 459) que tiene como fin según el artículo 1 “regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador”. La LOEPS fue el instrumento jurídico específico para el sector real y financiero de la economía social y solidaria. Con el COMYF se pierde la especificidad para el sector financiero popular y solidario, cuando en su capítulo tercero se plantea “disposiciones comunes para el sistema financiero nacional”. En otras palabras, se legisla con normas idénticas para el sector financiero público, privado y popular y solidario, cuando la Constitución 2008 en su artículo 309 manifiesta que “el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario [...] cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas”.

Sin duda alguna que normar idénticamente a los sectores financiero público, privado y popular y solidario es un final no feliz para transitar hacia un sistema económico social y solidario fundado en la ESS. Además, en el artículo 311 de la Constitución 2008 se postula que el sector financiero popular y solidario está compuesto por cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. “Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado” en la medida que impulsen el desarrollo de este sector socioeconómico.

Este Código también cambia las disposiciones de la entidad de control de la ESS. En la LOEPS, la SEPS era el ente de control para la EPS y el SFPS. Tiene atribuciones, según el artículo 147, que son para “ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a la Ley”. En el COMYF, según el artículo 72, la Superintendencia de economía popular y solidaria se rige por las disposiciones del Código y la LOEPS. Pero, las funciones de la SEPS están determinadas en el artículo 62 del COMYF y este artículo da funciones a la Superintendencia de Bancos. Es decir, las funciones de control bancario se imponen a la SEPS que era una institución específica para el control de la economía social y solidaria.

Por ejemplo, según el artículo 62 del COMYF, la SEPS ya en la lógica de las funciones de la Superintendencia de Bancos, tiene la potestad de ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones del Código y de las regulaciones que dictaría la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en lo que correspondiera a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado. En definitiva, la SEPS se subordina a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y al COMYF, que legisla con fines bancarios (sociedad de capitales) y se desplaza lo planteado en la LOEPS (organizaciones de EPS y SFPS son sociedades de personas).

### **Tesoro**

La planificación a nivel nacional está caracterizada sectorialmente. Cada sector posee un Consejo Sectorial que coordina con varias organizaciones públicas la planificación sectorial, el desarrollo de sus políticas y la ejecución presupuestaria para cada área de política que integra un sector.

Particularmente, la política de economía social y solidaria está inserta en el Consejo Sectorial de Desarrollo Social. Preside el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social como representante del Consejo y coordina con las entidades públicas la agenda sectorial. En 2010, el presupuesto total de este Consejo fue de US\$ 85,424,508.69; representa el 0.40% del total del presupuesto general del estado por ingresos. Comparando con el Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, en el mismo año, éste obtuvo 1,8 veces más que el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social; en cifras, US\$ 159,049,210.72 representa el 0.75% del total del presupuesto general del Estado por ingresos (ver anexo 4).

En 2013 el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social ascendió a US\$ 192, 241,132.41 (representa el 0.59% del total del presupuesto del Estado por ingresos) y el del Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos creció a US\$ 914,919,191.90 (representa el 2.83% del total del presupuesto del Estado). Sin embargo, este último representa 4.8 veces más el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social. En 2017 el presupuesto para el Consejo Sectorial de Desarrollo social fue de US\$ 168,215,730.75; (representa el 0.46% del total del presupuesto del Estado), mientras que el del Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos fue de US\$ 850,376,583.29 (representa el 2.31% del total del presupuesto del

Estado). Es decir, 5.1 veces más que el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social (ver anexo 4).

Estas cifras evidencian que la evolución presupuestaria del Estado por Consejos Sectoriales (ingresos) destina mayor proporción de recursos a los sectores estratégicos (en estricta comparación entre estos dos sectores). Es decir, para la transición hacia otro sistema económico, social y solidario y otro modelo de desarrollo, la mayor cantidad de recursos deberían apuntar al Consejo Sectorial de Desarrollo Social, en el cual está inserto el sector de la economía social y solidaria. No obstante, en la tendencia desde el 2010 hasta el 2017 el Consejo de Sectores Estratégicos acapara mayores recursos presupuestarios por ingresos. Significa que, la anterior estructura institucional persiste, no produciéndose en términos monetarios un cambio institucional: modelo alternativo de desarrollo.

En cuanto al sector de la economía social y solidaria, el presupuesto por tipo de gasto en 2008 se distribuía de la siguiente manera: 98% en gasto de inversión y el 2% en gasto corriente de un total de US\$ 25,699,477. En 2013 el presupuesto total para la ESS fue de US\$ 35,619,756 distribuido de la siguiente manera: 57% en gasto de inversión y 43% en gasto corriente. A partir del 2014 la tendencia de los años anteriores se revierte. El presupuesto total de ESS fue de US\$ 56,366,193 de cual el 33% fue gasto de inversión y 66% gasto corriente. En 2017, el total del presupuesto fue de US\$ 38,380,646. Se distribuyó en 0,3% gasto de inversión y 99,7% en gasto corriente (ver anexo 5). Este cambio en el presupuesto por tipo de gasto a partir del 2014 significa que la burocracia de la ESS se fortalece y las transferencias de recursos económicos para las unidades económicas domésticas, las cooperativas, las asociaciones, etc. se minimizan. En definitiva, se debilita a las unidades domésticas de la economía social y solidaria por el no traspaso de recursos para su desarrollo socioeconómico. Por entidades públicas de la economía social y solidaria, el presupuesto total en 2009 fue de US\$ 41,872,208 del cual el 64,7% correspondió a la CONAFIPS; el 34,2% al IEPS y el 1,1% a la DNC (mayor presupuesto a instituciones de fomento a la ESS). En 2013, cambia la tendencia del fomento por el control, control que dicho sea de paso se posicionó en el COMYF. El presupuesto total fue de US\$ 35,619,756 del cual el 49,86% correspondió a la SEPS; el 31,63% al IEPS; el 18,02% a la CONAFIPS. En 2017 el presupuesto total fue de US\$ 38,380,646 del cual el 55% se concentra en la SEPS; el 13,7% en el IEPS y el 31,2% en la CONAFIPS (ver anexo 3).

## Organización

El COMYF limita la institucionalización del mecanismo de coordinación institucional público de economía social y solidaria y reforma algunos aspectos de las organizaciones públicas de la ESS debilitando la política pública de este sector. En el artículo 13 del Código se crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, parte de la Función Ejecutiva, responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores (expide normativa con lógica bancaria).

El presidente de la Junta, según el artículo 23, estaría a cargo del titular del Ministerio Coordinador de la Política Económica. Esta nueva institución elimina y suplanta a la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario creada en la LOEPS, lo que significa que el sector financiero popular y solidario pasa a ser regulado por la Junta de Regulación Monetaria y Financiera y por el Código Orgánico Monetario y Financiero según la disposición general novena, numeral 7.

En cuanto a la rectoría de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, Comité Interinstitucional,<sup>8</sup> el COMYF quebranta y traspa la rectoría del sector financiero popular y solidario a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera según la disposición reformativa y derogatoria del COMYF, novena, inciso seis. Esto significa que Junta del COMYF pasa a ser la entidad todo poderosa que emite regulaciones con lógica bancaria a las cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones, bancos y cajas comunales, etc. y el Comité Interinstitucional de la ESS pierde la rectoría para el sector financiero popular y solidario. Por consiguiente, se regula a este sector con normativa bancaria; normativa poco feliz para potenciar a las cooperativas de ahorro y crédito y demás organizaciones como referentes para el cambio del sistema económico: basado en el ser humano, en las asociaciones de personas.

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo 606/2015, 11 de marzo del 2015, se cambia la presidencia del directorio de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. Ésta estaba a cargo del titular del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y pasó a ser presidida por el titular del Ministerio Coordinador de la Política Económica.

---

<sup>8</sup> Art. 142 de la LOEPS

Este cambio se debe a los siguientes eventos: primero, el COMYF manifiesta que el presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera será el titular del Ministerio Coordinador de la Política Económica, por consiguiente, incide con los lineamientos bancarios del Código sobre el direccionamiento de la CONAFIPS. Segundo, en el Código se explicita el cambio de la naturaleza de la CONAFIPS planteada en la LOEPS: “En el artículo 158, primer inciso, sustituyese el texto: “como un organismo de derecho público” por el siguiente: “como una entidad financiera de derecho público”.<sup>9</sup>

Tercero, se cambia la misión de la CONAFIPS planteada en el artículo 159 de la LOEPS, “la Corporación aplicará las normas de solvencia que dicte la Superintendencia, con el propósito de preservar de manera permanente su solvencia patrimonial” por la disposición reformativa y derogatoria novena, inciso 9 del COMYF, que plantea: “en el artículo 159, segundo inciso, sustitúyase el texto que dice: “que dicte la Superintendencia”, por el siguiente: “dispuestas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, y en las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera”.

En definitiva, las transformaciones para el ente rector de la política de economía social y solidaria, para la Junta de Regulación y para la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias giraron en torno al COMYF. No solo que se eliminó la naturaleza de las organizaciones públicas de economía social y solidaria, entidades específicas para fortalecer a un sector socioeconómico que fuera puntal del nuevo sistema económico, sino que se les imputaron nuevas funciones con una lógica normativa de la banca tradicional, delineadas en el COMYF y las reformas en las organizaciones públicas de economía social y solidaria debilitaron al sector en su conjunto.

#### **1.4. Interacciones políticas: ¿un gobierno que restringe la participación de los actores no estatales de la economía social y solidaria?**

##### **Nodalidad**

En el proceso de implementación de la política de economía social y solidaria, el dispositivo de participación de los actores no estatales (sector asociativo, cooperativo, comunitario, unidades económicas populares) no se ha materializado; y es el gobierno el que no materializa y restringe la participación de las organizaciones de economía social y solidaria.

---

<sup>9</sup> COMYF, disposición reformativa y derogatoria novena, inciso 8.

La veeduría ciudadana conformada para evaluar el cumplimiento de la inclusión de los actores y el fomento de la economía social y solidaria expone tres elementos claves del dispositivo de participación que el gobierno no ha implementado, pese a la existencia formal en la norma, LOEPS. El primero aborda sobre el Consejo Consultivo, que es una instancia directa de participación de las organizaciones de economía social y solidaria inserta en el ámbito de la rectoría de la política. El segundo elemento es el dispositivo de Supervisión Auxiliar que está en el ámbito del control y supervisión. Y, finalmente, sobre el mecanismo de interconexión entre las organizaciones de ESS y la institución de la ejecución de la política pública (IEPS). La veeduría ciudadana se conformó para exponer a la mesa del régimen económico de la Asamblea Nacional, los problemas suscitados en el sector de la economía social y solidaria. Integrada por la Unión Católica de apoyo al desarrollo comunitario UCADE; Unión de Cajas y Bancos comunales de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador UCABANPE; la Fundación Consorcio de Queserías Rurales Comunitarias FUNCONQUERUCON; y la Corporación Ecuatoriana por el Buen Vivir INCLUIR, se queja de la no materialización de los dispositivos de participación (Asamblea Nacional 2016).

En cuanto al Consejo Consultivo, institución emblemática de la participación que formalmente acoge a los actores no estatales de la economía social y solidaria, la veeduría expone que tanto el sector de la economía como de las finanzas populares y solidarias no tienen una representación en la esfera de la decisión de la política pública ESS. No se ha conformado el Consejo Consultivo y por lo tanto no hay vocería calificada ni representativa que incida en la hechura de la política pública.

Esta no materialización del Consejo Consultivo implica que las decisiones sobre política pública sean implementadas sin la información, ni opiniones sobre las organizaciones que realmente hacen economía social y solidaria. Por ejemplo, la implementación de acciones de política de control por sobre las de fortalecimiento y financiamiento son evidencia de las decisiones que el gobierno opta sin acoger lo que realmente requieren las organizaciones de la economía social y solidaria (Asamblea Nacional 2016).

En el ámbito de supervisión y control, el dispositivo de participación, llamado Supervisión Auxiliar, para la participación de entidades de apoyo, redes, uniones, federaciones, confederaciones en actividades de control, pese a que consta en la LOEPS desde su inicio, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no la instrumenta de acuerdo a variables



como tamaño, sector y activos. Esto significa que la SEPS centraliza su poder y no incluye a las mismas organizaciones de ESS en los procesos de supervisión y control. Los niveles diferenciados de control no existen y es la entidad de control la que prevalece (Asamblea Nacional 2016).

Finalmente, la veeduría plantea enfáticamente que la institución pública, IEPS, encargada del fomento y promoción de los sujetos amparados por la LOEPS, no tiene visión sobre la necesidad que tiene el sector de la ESS en el territorio. No hay una entidad nacional de fomento que pueda coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, por ejemplo. En definitiva, la institución que en teoría debería estar conectada con las organizaciones que hacen economía social y solidaria está aislada de los procesos productivos, sociales y económicos reales de la ESS. La desconexión entre el IEPS y las organizaciones implica políticas que no se corresponden a las necesidades reales de los actores de economía social y solidaria (Asamblea Nacional 2016).

### **Autoridad**

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en su artículo 143 manifiesta que el Comité Interinstitucional contará con un Consejo Consultivo que podrá participar en la gestión del ente rector de la política a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante.

El Consejo Consultivo, según el artículo 142 del Reglamento General LOEPS, se integraría por actores estatales y no estatales. Los primeros corresponden a: uno en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; uno en representación del Consorcio de Gobiernos Provinciales; y uno en representación del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.

En cuanto a los actores no estatales, constan seis personas en representación de las organizaciones amparadas por la Ley: uno en representación de las federaciones de las unidades económicas populares; tres en representación de las federaciones de los sectores comunitarios, asociativos y cooperativista; y dos en representación del sector financiero popular y solidario.

Interesa en el dispositivo de participación los actores no estatales. El asunto importante aquí es el hecho de que la misma norma le da el calificativo de “Consultivo” al dispositivo de participación. Esto implica que no es ilegal no consultar y que la misma norma no obliga al ente rector a implementar el dispositivo legal. Además, el “mecanismo de información y de consulta no vinculante” explícitamente formaliza o legitima la no participación. Por consiguiente, con estos calificativos, no es extraño observar que en el histórico de las Actas del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario<sup>10</sup> no constan como asistentes ni como invitados los miembros del Consejo Consultivo.

El marco jurídico, LOEPS y su Reglamento General, en relación a este dispositivo de participación permite que sea una opción mas no una obligación que el gobierno haga o no participe a las organizaciones de economía social y solidaria. En este caso el gobierno explícitamente hace uso normativo para restringir la participación de los actores no estatales de la economía social y solidaria.

### **Tesoro**

El Consejo Consultivo, según el artículo 144 del Reglamento General de la LOEPS, manifiesta que el funcionamiento del dispositivo de participación será determinado por sus integrantes y que los recursos o gastos que se requiera para que éste cumpla sus funciones estará a cargo de las organizaciones a las que representan dichos integrantes. Dado que el Consejo Consultivo, desde la aprobación de la LOEPS y su Reglamento hasta el 2017, no se activó, se carece de ejecución presupuestaria.

La restricción de la participación de los actores no estatales, en términos de ejecución presupuestaria, se observa en la evolución del tipo de gasto de inversión (conexión de las organizaciones públicas con actores ESS a través de inversión) en comparación con el gasto corriente (recursos destinados a sueldos de funcionarios públicos).

En relación a la institución que ejecuta la política pública, IEPS, el presupuesto en el año 2012 fue de US\$ 10,201,037 de los cuales el 44% correspondió a gasto corriente y el 56% a gasto de inversión. Esta tendencia se revirtió en 2014, pese a que el presupuesto total creció a

---

<sup>10</sup> Comité Interinstitucional de la EPS y del SFPS. 2012-2013. Actas -CI-EPS-001-002-003-004-005. Quito.

US\$ 22,715,096; 68,8% gasto corriente y 31,2% gasto de inversión. En 2017, el presupuesto total disminuyó a US\$ 5,269,757. Su distribución por tipo de gasto se distribuyó más hacia el gasto corriente 98%, que al gasto de inversión 2%. Esta tendencia revertida quiere decir que se fortalece más a la burocracia pública y la institución no hace partícipe a través del presupuesto a las organizaciones ESS (ver anexo 4).

Algo similar ocurre con la institución de supervisión y control, SEPS. La ejecución presupuestaria en el año 2012 fue de US\$ 5,584,595 teniendo prevalencia el gasto corriente con el 63% y el 37% destinado a gasto de inversión. Esta tendencia se profundizó en 2014, pese a que el presupuesto creció a US\$ 21,422,944. Gasto corriente representa el 81,4% y el gasto de inversión el 18,6%. Finalmente, en 2017 la tendencia de los años anteriores se radicalizó. El presupuesto total fue de US\$ 21,125,817, del cual el 100% fue para gasto corriente (ver anexo 4).

### **Organización**

El IEPS, según el artículo 153 de la LOEPS, es la institución encargada de ejecutar la política pública; de coordinar, organizar y aplicar de manera desconcentrada los planes, programas y proyectos. Al momento que la LOEPS manifiesta el término “desconcentrar” implica que hay vínculos de participación con los actores no estatales de la economía social y solidaria, quienes son los que se deben adjudicar los beneficios de la política pública.

En el Reglamento General de la LOEPS, el artículo 161 plantea que el IEPS tiene como funciones, coordinar la ejecución de sus funciones con instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general. Además, debe estimular la cooperación entre instituciones del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones de la sociedad civil. La naturaleza misma del IEPS insta a que esta organización pública sea un dispositivo de participación para con las organizaciones de ESS. En este marco y según declaraciones de la exministra del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; de la Política Económica, Jeannette Sánchez, en la V Jornadas de Supervisión de la EPS organizada por la SEPS, el IEPS tiene una debilidad institucional. En el transcurso del tiempo la organización pública no ha institucionalizado las funciones establecidas en la LOEPS (6 directores en los últimos 5 años). Para que una institución sea estable y pueda operativizar las políticas públicas se requiere que los equipos técnicos tengan que ir madurando y especializándose, pero, si se cambia de directores cada año, las decisiones

son coyunturales más no estructurales.<sup>11</sup> Se debilita la institución, el mecanismo de participación y se restringe la participación de los actores de la economía social y solidaria. Por otro lado, en el Reglamento General de la LOEPS, el artículo 157 plantea que la Supervisión Auxiliar es un mecanismo de colaboración para las actividades de control y vigilancia desarrolladas por la SEPS. Efectúan esta supervisión organismos de integración y entidades especializadas en actividades de supervisión y que la SEPS con base en normas y resoluciones determinará quienes son las organizaciones de la ESS sujetas a desarrollar la supervisión auxiliar.

Jurídicamente está establecido el procedimiento que la SEPS debería llevar a cabo para hacer activo el mecanismo de participación que involucra a los actores no estatales en el control y supervisión auxiliar. No obstante, en los procesos administrativos de la SEPS, específicamente en el histórico de las resoluciones emitidas por la institución y en los informes de rendición de cuentas, no aparece calificación alguna sobre las organizaciones a desempeñar el rol de la supervisión auxiliar. El proceso administrativo de la SEPS es el que limita la activación de la participación de las organizaciones que figuran en la Supervisión Auxiliar.

### **1.5. Resultado de política: falla de la política pública de economía social y solidaria**

#### **Nodalidad**

El proceso final de la política pública de economía social y solidaria y de las finanzas populares y solidarias se da con una revisión ex post del proceso de implementación de la política. El resultado en cuanto a la información que el gobierno debió crear para el sector es desfavorable.

En 2012, la LOEPS en su disposición general octava dispuso a las instituciones correspondientes, Banco Central del Ecuador, elaborar una Cuenta Satélite de la Economía Popular y Solidaria. El objetivo era consolidar las estadísticas sobre las actividades de producción, intercambio, consumo, autoconsumo y establecer variables macroeconómicas que cuantifiquen la contribución de la economía social y solidaria al cálculo del PIB. Además, con

---

<sup>11</sup> Jeannette Sánchez, Conferencia en V jornadas de supervisión de la Economía Popular y Solidaria, emitido el 5 de octubre de 2016, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, video (3:50:29 a 3:51:44), <https://www.youtube.com/watch?v=qnCplh2DYiU>

el anhelado sistema de información se pretendía establecer un sistema de monitoreo de la economía social y solidaria para los procesos de elaboración de la política.

Planteado aquello, hasta 2017 el Banco Central del Ecuador no elaboró, ni institucionalizó un sistema de información sobre el sector de la economía social y solidaria. La cuenta satélite que debiera pertenecer al sistema de cuentas nacionales es inexistente (BCE 2017; INEC 2017). Por consiguiente, no hay información para la política pública de economía social y solidaria en términos de agregados nacionales, ni se establece la importancia en relación a las cadenas de producción, consumo, distribución de recursos dados en este sector, tanto en las finanzas populares y solidarias como en la economía popular y solidaria. La carencia de información sobre un sector puntal para la transformación del sistema económico denota que el gobierno no logró los resultados previstos.

### **Autoridad**

El Estado a través del gobierno no formalizó adecuadamente a las organizaciones de la economía social y solidaria. Emitió regulaciones de carácter bancario a las organizaciones del sector financiero popular y solidario e incorporó organizaciones mutualistas de ahorro y crédito que no fueron reconocidas constitucionalmente dentro del sector financiero popular y solidario ni en la norma específica, LOEPS, del sector.

En 2014, el COMYF en su artículo 458 hace mención sobre las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. En cuanto a la concesión de personalidad jurídica a estas organizaciones, la norma no define de forma clara y precisa la adjudicación jurídica para su formalización en el sistema económico. Postula que dichas organizaciones “podrán optar por la personalidad jurídica” lo que implica que las organizaciones podrán solicitar la personalidad jurídica, pero también la autoridad podrá concederles o negarlas.

Este candado legal limita la incorporación formal de dichas organizaciones al sistema económico social y solidario. Hasta el 2017, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera no ha emitido regulación alguna sobre la concesión de personería jurídica a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, por consiguiente, no se les formaliza y no son entidades beneficiarias de la política pública de economía social y solidaria.

En cuanto a la anticonstitucionalidad y la precaria efectividad de normar al sector financiero popular y solidario, el COMYF en su artículo 460 determina que las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda son entidades que conforman el sector financiero popular y solidario; no obstante la Constitución del Ecuador 2008 en sus artículos 283 y 311 y la LOEPS en su artículo 78 no determinan que las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda sean parte del sector financiero popular y solidario.

A pesar de aquello, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera mediante resolución No. 272-2016-F, 22 de agosto de 2016, regula a las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda en el segmento 1 del sector financiero popular y solidario (segmento con mayores activos); y plantea que dichas organizaciones deberán observar las disposiciones y normativa determinada para las entidades financieras privadas. Normativa y resolución totalmente alejada de la naturaleza de las organizaciones del sector financiero popular y solidario que son sociedades de personas más no sociedad de capitales.

Las organizaciones que si forman parte del sector financiero popular y solidario, solamente cooperativas de ahorro y crédito porque entidades asociativas, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro no están formalizadas, son reguladas con lineamientos de sociedades de capitales o bancos privados. La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera expide la resolución No 210-2016-V, 12 de febrero de 2016, la cual establece un régimen específico y especializado para que las organizaciones del sector financiero popular y solidario se integren al mercado bursátil a través de la compra y venta de valores. Regulación que incorpora a las cooperativas de ahorro y crédito a la lógica de especulación financiera, propias de la banca privada y de la bolsa de valores. Vale remarcar que el sector financiero popular y solidario, en teoría y según los lineamientos de la economía social y solidaria son característicos del tránsito hacia el sistema económico social y solidario, por la lógica de reproducción ampliada de los seres humanos insertos en las unidades domésticas. Sin embargo, las evidencias de párrafos anteriores denotan que en el transitar del proceso de la política de economía social y solidaria se las ha normado como organizaciones en búsqueda de la reproducción del capital.

### **Tesoro**

La estructura del total de activos entre la banca tradicional y las organizaciones del sector financiero popular y solidario, como resultado de la implementación de la política de

economía social y solidaria, favorece a la banca privada, sociedades financieras y banca pública. Es decir, no se cambió la prevalencia del sector financiero tradicional por el sector financiero popular y solidario.

En cifras, en 2015 el total de activos de la banca privada, de sociedades financieras y de la banca pública fue de US\$ 39.733 millones. El total de 58 cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 y 2 (segmentos más grandes en activos) fue de US\$ 7.453 millones, es decir, el sector financiero tradicional concentra 5.33 veces más activos que el de 58 cooperativas de ahorro y crédito (CONAFIPS 2016; 2016(b)).

En 2016 el sistema financiero tradicional, con un total de 33 entidades, posee un total de activos de US\$ 40.989 millones. El total de activos de 61 organizaciones del sector financiero popular y solidario (segmentos 1 y 2) tiene un total de activos de US\$ 7.704 millones. En otras palabras, aunque el número total de entidades del sector financiero popular y solidario sea el doble que el de la banca tradicional, esta última concentra 5.32 veces más activos que las organizaciones del sector financiero popular y solidario, segmento 1 y 2. Prevalece la banca tradicional y la sociedad de capitales por sobre las finanzas populares y solidarias (CONAFIPS 2016; 2016(b)), por consiguiente, no se transforma el sistema financiero en el marco de las finanzas populares y solidarias.

### **Organización**

Los procesos de institucionalización de las organizaciones públicas de economía social y solidaria fueron limitados, de manera que en el proceso de la política no incidieron en la materialización de un tránsito hacia otro sistema económico: el social y solidario. Implicaba institucionalizar los instrumentos y lineamientos de política para apuntalar al sector de la economía social y solidaria.

En esta perspectiva el ente rector de la política, el Comité Interinstitucional de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, entre los años 2012 y 2017 tan solo sesionó 5 veces. La primera sesión se realizó el 28 de junio del 2012 y la última el 30 de agosto del 2013, según consta en actas.

Aunque el reglamento<sup>12</sup> del Comité Interinstitucional señala que el Comité sesionará ordinariamente al menos trimestral y extraordinariamente cuando sus miembros lo convoquen, en teoría, el ente rector de la política debió reunirse al menos 19 veces (entre el 2012 y 2017) para elaborar la política pública. Su activación no fue periódica, lo que difumina la institucionalización de la autoridad rectora para la elaboración de políticas públicas, planteamientos de objetivos para el sector de la economía social y solidaria, instrumentalización de los medios para lograr los objetivos, etc.

Otro elemento importante es la eliminación de la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria, mediante Decreto Ejecutivo 1121/2016, 20 de julio del 2016. Esto implica que el sector de la economía social y solidaria carece a partir del 2016 de una secretaria que planifique la convocatoria de sesiones tanto del Comité Interinstitucional (ente rector); de Junta de Regulación para el sector financiero popular y solidario (regulación); y del Ministerio Coordinador de Desarrollo para la regulación de la economía popular y solidaria (regulación).

La eliminación de la Secretaría Técnica implica el cese de funciones administrativas del ente rector de la política, de los entes reguladores para el sector financiero popular y solidario y para la economía popular y solidaria; el corte y la descontinuada sistematización histórica de la información de actas de sesiones, resoluciones, regulaciones, etc.; y la suspensión de propuestas de políticas públicas para el sector de la economía social y solidaria.

Por consiguiente, las organizaciones públicas de la economía social y solidaria no se estabilizan en el tiempo o poco institucionalizan sus procesos administrativos para aquel cambio institucional y de sistema económico. Las evidencias, son un ejemplo del no logro de los resultados previstos, puesto que, en el proceso de elaboración, de implementación hasta el resultado de política, varias organizaciones públicas del sector quedaron limitadas ante otros sectores de política (con sus respectivas organizaciones públicas). Su significado más próximo es la carencia de institucionalización para cambiar el modelo de desarrollo y el sistema económico del Ecuador.

---

<sup>12</sup> Artículo 6. Reglamento Interno del Comité Interinstitucional, 2013.



## 1.6. Formalización bayesiana para las entidades del mecanismo causal

**Tabla 11. Formalización bayesiana para los resultados de los test empíricos del mecanismo causal**

Entidad	Hipótesis	Test empíricos	Resultado del test	p(h)	p(-h)	p(e h)	p(-e h)	p(e -h)	p(-e -h)	p(h e)	p(h -e)	$C1=p(h e)-p(h)$	$\Sigma C1$
Puesta en Agenda (D)	(HD) Gobierno adopta objetivos de ESS: a) modelo alternativo de desarrollo; b) rectoría del Estado para el sector ESS; c) unidades productivas basadas en el trabajo asociado (unidad doméstica)	<b>Nodalidad:</b> Gobierno explicita en su plan gubernamental los objetivos de ESS	Positivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.75</b>	0.13	0.25	0.25
		<b>Autoridad:</b> Gobierno explicita objetivos de ESS en cuerpo jurídico	Positivo	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.90</b>	0.30	0.15	0.40
		<b>Tesoro:</b> Gobierno hace declaraciones hacia el ámbito económico en relación a ESS	Positivo	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.96</b>	0.56	0.06	0.46
		<b>Organización:</b> Gobierno explicita un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS	Positivo	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.99</b>	0.79	0.02	0.49
Formulación de la política (A)	(HA) Gobierno formula una política de ESS	<b>Nodalidad:</b> Cambio en la planificación para el área de política	Positivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.75</b>	0.13	0.25	0.25
		<b>Autoridad:</b> Cambio en la regulación para el área de política	Positivo	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.90</b>	0.30	0.15	0.40
		<b>Tesoro:</b> Cambio en la asignación presupuestaria para el área de política	Positivo	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.96</b>	0.56	0.06	0.46
		<b>Organización:</b> Cambio en la administración sectorial estatal para el área de política	Positivo	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.99</b>	0.79	0.02	0.49
Coordinación intersectorial (B)	(HB) Gobierno diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	<b>Nodalidad:</b> Cambio en la planificación intersectorial debilita a la ESS	Positivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.75</b>	0.13	0.25	0.25
		<b>Autoridad:</b> Modificación en la regulación intersectorial debilita a la ESS	Positivo	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.90</b>	0.30	0.15	0.40
		<b>Tesoro:</b> Cambio en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilita a la ESS	Positivo	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.96</b>	0.56	0.06	0.46
		<b>Organización:</b> Reforma en la administración intersectorial debilita a la ESS	Positivo	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.99</b>	0.79	0.02	0.49
Interacciones políticas (C)	(HC) El Gobierno restringe la participación de los actores no estatales	<b>Nodalidad:</b> La restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado de evaluaciones de organizaciones ESS	Positivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.75</b>	0.13	0.25	0.25
		<b>Autoridad:</b> La restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal	Positivo	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.90</b>	0.30	0.15	0.40
		<b>Tesoro:</b> La limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria	Positivo	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.96</b>	0.56	0.06	0.46
		<b>Organización:</b> La limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS	Positivo	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.99</b>	0.79	0.02	0.49
Resultado de política (O)	(HO) Gobierno no logra los resultados políticos previstos	<b>Nodalidad:</b> No se consolida sistemas de información sobre el sector de ESS	Positivo	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.75</b>	0.13	0.25	0.25
		<b>Autoridad:</b> No se logra regulaciones adecuadas para el sector de la ESS	Positivo	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.90</b>	0.30	0.15	0.40
		<b>Tesoro:</b> Los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional	Positivo	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.96</b>	0.56	0.06	0.46
		<b>Organización:</b> Limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS	Positivo	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	<b>0.99</b>	0.79	0.02	0.49

Fuente: Fontaine *et al.* 2019. Adaptación a la política pública de economía social y solidaria.

La tabla 11 presenta los resultados de los test empíricos para cada entidad del mecanismo causal: (D) puesta en agenda, (A) formulación de la política, (B) coordinación intersectorial, (C) interacciones políticas, y (O) resultado de política.

En cuanto al detonante, los resultados fueron positivos para los cuatro test empíricos. A medida que los test para nodalidad, autoridad, tesoro y organización dan resultados positivos, el nivel de confianza aumenta progresivamente hasta darnos un 0.99 de confianza acumulado. Es decir, en todos los test la  $p(h|e) > p(h)$ . Se confirma que el gobierno en efecto adoptó objetivos de política de economía social y solidaria para transitar hacia un nuevo modelo de

desarrollo (centrado en el ser humano), comprendiendo que no se suprimen las características del modelo neoliberal de desarrollo.

Los resultados de los cuatro test empíricos para la formulación de política son positivos. A medida que los test para los instrumentos NATO dan resultados positivos, el nivel de confianza posterior aumenta progresivamente hasta darnos un 0.99 de confianza acumulado. Es decir, en todos los test la  $p(h|e) > p(h)$ . Se confirma que el gobierno formuló una de política de economía social y solidaria meramente normativa.

La coordinación intersectorial presenta resultados positivos para los cuatro tipos de test empíricos. Partiendo de una  $p(h) = 0.50$  para nodalidad, la confianza posterior fue de 0.75. En cuanto a autoridad la confianza posterior fue de 0.90, dada una probabilidad inicial de 0.75. Tesoro con una  $p(h) = 0.90$ , aumenta su confianza posterior a 0.96. Finalmente, organización arroja una confianza posterior de 0.99. Es decir, en todos los test la  $p(h|e) > p(h)$ . Se confirma que el gobierno diseñó un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, que, en la etapa de la implementación, se materializó las contradicciones que el gobierno atravesase desde el 2007. En otras palabras, la política de economía social y solidaria no produjo un cambio institucional (sistema económico social y solidario), sino que el anterior sistema económico de mercado (con sus sectores) neutralizó el anhelado cambio de modelo de desarrollo y sistema económico.

En cuanto a las interacciones políticas, los resultados de los cuatro test empíricos para los instrumentos nodalidad, autoridad, tesoro y organización fueron positivos. El test realizado para cada tipo de instrumento, nodalidad, partiendo con una probabilidad de  $p(h) = 0.50$  y  $p(\sim h) = 0.50$ , da un resultado posterior con test positivo de  $p(h|e) = 0.75$ . En autoridad el resultado del test es positivo por lo cual  $p(h|e) = 0.90$ ; de la misma manera sucede con tesoro  $p(h|e) = 0.96$  (evidencia hallada y confirmatoria) y en organización  $p(h|e) = 0.99$ . En todos los test la  $p(h|e) > p(h)$ . Por consiguiente, se confirma que el gobierno restringió la participación de los actores no estatales.

Finalmente, en el resultado de política, los resultados de los test empíricos son positivos. En nodalidad se parte con una probabilidad inicial  $p(h) = 0.50$ ;  $p(e|h) = 0.90$  y  $p(e|\sim h) = 0.30$ . Siendo positivo el test, la confianza posterior incrementa  $p(h|e) = 0.75$ . El  $p(h|e) > p(h)$ , es decir es un test confirmatorio de nodalidad. Dado que los siguientes test (autoridad, tesoro y

organización) también son positivos, la confianza posterior incrementa de  $p(h|e) = 0.90$  para autoridad;  $p(h|e) = 0.96$  para tesoro y  $p(h|e) = 0.99$  para organización. En todos los test la  $p(h|e) > p(h)$ . Se confirma que el gobierno no logró los resultados políticos previstos. Por añadidura, falla la política pública de economía social y solidaria: el tránsito hacia el sistema económico social y solidario.

## Conclusiones

El presente estudio planteó la pregunta de investigación ¿por qué falla la política pública de economía social y solidaria? particularmente para el caso de Ecuador. El argumento central para este cuestionamiento plantea que, al adoptar nuevos objetivos de economía social y solidaria para cambiar de modelo de desarrollo, uno centrado en el ser humano, su traducción en política pública, se contradicen con el anterior sistema de mercado, produciéndose la falla de política. En la coordinación intersectorial, comprendiendo la transmisión de las fuerzas causales desde el detonante, se materializan las contradicciones entre objetivos de ESS y los de la economía de mercado que el gobierno atravesase desde la puesta en agenda. Por consiguiente, la política pública de ESS se subsume al sistema (y sectores) de mercado, y falla por la no consecución de sus objetivos iniciales, los cuales serían: potenciar a través del Estado a las unidades domésticas para transitar hacia un sistema económico social y solidario en el que el ser humano fuere el fin del desarrollo.

En el marco de este argumento, el diseño de políticas desde una perspectiva realista, fue el soporte analítico para la explicación de la relación causal entre la adopción de objetivos de política de economía social y solidaria y la falla de política pública. Aquí, la relación causal mecanicista establecida, implica esclarecer el proceso interno del mecanismo causal en el cual coexisten eventos, acciones, problemas, instrumentos de política, valores e instituciones, que transmiten fuerzas causales no observables directamente, pero si detectables.

El mecanismo teórico causal del diseño de políticas adaptado a la política pública de economía social y solidaria (en el segundo capítulo se explicitan las hipótesis causales de cada parte del mecanismo y la formulación de los test empíricos), fue puesto en comprobación con el método de reconstitución de procesos. El objeto final fue testear la teoría y validar la hipotetización de cada entidad del mecanismo causal para la falla de política pública de economía social y solidaria en el caso de Ecuador.

En los términos de lo propuesto, el Ecuador en el periodo gubernamental del Econ. Rafael Correa (2007-2017) adoptó objetivos de economía social y solidaria, como detonante, para un cambio político e institucional que reestructurase las relaciones económicas, sociales y políticas de la economía ecuatoriana. En las décadas de los años ochenta y noventa, primó el modelo de economía de mercado que produjo severas crisis tanto en el ámbito social,

económico y político. El propósito del gobierno, a partir del 2007, consistió en repensar y transformar el modelo de desarrollo y el sistema económico; pasar de un modelo neoliberal de desarrollo hacia un modelo alternativo de desarrollo cual filosofía sería el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Para que aquello se plasmase en el sistema económico, la esfera política tradujo la esencia de la economía social y solidaria en objetivos de política del gobierno. El modelo alternativo de desarrollo por desarrollar postuló al Estado como el ente rector de la economía. Éste sería el encargado de posicionar a los sujetos socioeconómicos, unidades domésticas, de la economía social y solidaria como puntales hacia la transición de un nuevo sistema económico: el social y solidario (las evidencias, en detalle, para cada entidad del mecanismo causal se expone en el tercer capítulo; se formaliza los test empíricos, a través de los instrumentos NATO, con estadística bayesiana).

En el proceso inicial, el gobierno ecuatoriano adoptó objetivos de política de economía social y solidaria (detonante), sin embargo, un cambio de modelo de desarrollo y del sistema económico no pasa tan solo por un cambio normativo e incluso constitucional (fuerza causal que se transmite hacia la entidad A). Posteriormente, el gobierno, adoptando objetivos de ESS, formuló la política pública de economía social y solidaria (entidad A), inexistente en el país hasta entonces.

Aquello le implicó rearmar la planificación para la nueva política pública, censos de las organizaciones insertas en la economía social y solidaria, nuevos planes sectoriales para la política; crear nuevos marcos jurídicos, va desde la formalización constitucional del sector de la ESS hasta leyes orgánicas; y nuevas organizaciones públicas que removieran el antiguo y corrupto sistema cooperativo de años anteriores.

El proceso de formulación de la política pública de economía social y solidaria en términos normativos fortaleció el pregonado tránsito hacia el modelo alternativo de desarrollo y hacia el sistema económico social y solidario, cual fundamento central fue: el ser humano por sobre la acumulación del lucro, de las ganancias, el capital; la reproducción ampliada de la vida de los seres humanos y de estos con la naturaleza; el buen vivir o sumak kawsay; en definitiva, una economía con mercado y no de mercado.

Sin embargo, la formulación de la política de economía social y solidaria no surge del vacío, toma elementos del antiguo sector cooperativo desarrollado ya en el sistema de mercado, pero la fuerza causal que se transmite hacia B es la sustancia meramente normativa de la política, que diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil, que, dicho sea de paso, en el proceso de la implementación de la política, ésta y sus mecanismos institucionales serían obstaculizados y subsumidos por las políticas de cohorte mercado.

El 2013 fue un año icónico en el cual se materializaron las contradicciones que el gobierno atravesó desde el 2007. Cambiar un sistema económico adhiriendo objetivos de economía social y solidaria, a un existente modelo neoliberal de desarrollo, implicó que el esperado cambio institucional quede trunco. Desde la puesta en agenda no se eliminaron características del sistema económico de mercado, y en la coordinación intersectorial, la política pública de economía social y solidaria no produjo el tránsito hacia el sistema económico social y solidario (véase las evidencias para cada tipo de instrumento en la coordinación intersectorial).

En este mismo proceso de implementación de la política, interacciones políticas, el gobierno restringió la participación de los actores no estatales de la economía social y solidaria. Los dispositivos de participación no se materializaron en el proceso de la política pese a la formalización en la LOEPS y en el Reglamento General LOEPS (en el capítulo 3 se detallan las evidencias para nodalidad, autoridad, tesoro y organización y se confirma HC) Estos procesos de la maquinaria de la formulación y de la implementación de la política de economía social y solidaria conducen a un resultado de política. La falla de política, entendida como el no logro de los objetivos iniciales, 2007, en relación con los resultados en 2017, se evidencia, por ejemplo, en la no consolidación de un sistema de información para el sector de la economía social y solidaria (Cuenta Satélite de la ESS). En la adversa forma de regular al sector: prima la lógica de sociedad de capitales por sobre la lógica de sociedad de personas. En la inexistente reestructuración del sistema financiero nacional: prima la banca tradicional. Y en la limitada institucionalización de las organizaciones públicas de la economía social y solidaria.

En definitiva, el gobierno no logró transitar e institucionalizar un sistema económico social y solidario: basado en el ser humano como centro del desarrollo. La política pública de economía social y solidaria no produjo el anhelado cambio institucional. Adoptar y adherir

objetivos de política de ESS en un sistema en el que existen aún características de economía de mercado, condena a la política a que no logre la consecución de sus objetivos iniciales: economía social y solidaria como eje central para el tránsito hacia el sistema económico social y solidario.

## Anexos

## Anexo 1: Rastreo institucional de la economía social y solidaria

País / caracterización ESS	Instituciones públicas para la ESS	Objetivo de Institución	Cuerpo jurídico para la ESS	Objetivo de normativa	Fuente
<b>Argentina (2003 - 2015) Néstor Kirchner; Cristina Fernández de Kirchner</b>	Secretaría de Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (1999)	Brindar servicio y asesoramiento ocupacional; gestionar y administrar la asignación de recursos públicos; concretar programas de creación de empleos	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (2003)	La inclusión social por la vía de proyectos socio-productivos de sectores pobres y/o con problemas de empleo	RIPESS; REAS; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -INAES- (2000)	Legislar, controlar y promover la economía social	Ley Nacional 26.117/2006 "De promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social"	Establecer la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas y los grupos de escasos recursos; fortalecer institucionalmente a las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren con el cumplimiento de las políticas sociales	
	Instituto Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (2004)	Registrar los microemprendimientos sociales. Registrar a las personas que realizan actividades de comercio mediante el "Microtributo Social"	Ley No 26.3555/2009 de "Marca Colectiva"	Mejorar la capacidad de venta de los agrupamientos de las Unidades económicas	



	Direcciones de Economía Social y Solidaria a nivel provincial y municipal	Desarrollar políticas dirigidas a sectores pobres y vulnerables	Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología (INTA) y EL Programa Social Agropecuario (PSA, Ministerio de Agricultura)	Promover la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar, especialmente huertos familiares o colectivos con sentido social	
<b>Bolivia (2006 - 2017) Evo Morales</b>	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	Impulsar a los actores sociales en el proceso de cambio de la matriz productiva; fortalecer la economía plural a través de la producción artesanal, manufacturera, industrial y agroindustrial en armonía con la naturaleza; generar capacidades productivas y democratizar el acceso a los mercados interno y externo.	Constitución de la República 2009	En su artículo 306 se define a la economía plural como aquella conformada por las formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; se articula según principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Además reconoce, protege y promueve a la organización comunitaria que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social que se funda en los principios y visión de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas	RIPESS; REAS; Constitución de Bolivia 2009; Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

<p>Agencias de desarrollo (PRO-BOLIVIA; PROMUEVE-BOLIVIA; INSUMOS-BOLIVIA) dependen del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural</p>	<p>Permiten la operación e implementación del Plan Sectorial de Desarrollo Normativo de los Viceministerios.  <b>PRO-BOLIVIA</b> pretende impulsar el cambio de la matriz productiva nacional;  <b>PROMUEVE-BOLIVIA</b> quiere facilitar e impulsar las exportaciones y el turismo en Bolivia, además de desarrollar el mercado interno;  <b>INSUMOS-BOLIVIA</b> promueve los procesos de importación y exportación y otorga crédito a pequeños productores</p>	<p>Ley No 300 - Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012)</p>	<p>Establecer y desarrollar los fundamentos de desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien; reconoce, garantiza y fortalece los saberes locales y conocimientos ancestrales</p>	
<p>Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM)</p>	<p>Desarrollar y consolidar la economía plural a través del fortalecimiento, apoyo y puesta en marcha de las Empresas Públicas Productivas.</p>			

<b>Brasil (2003 - 2016)</b> <b>Luiz Lula da Silva;</b> <b>Dilma Rousseff</b>	Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)	Institución que incluye a emprendedores económicos solidarios, promotores de la sociedad civil y gestores públicos. Su origen remonta al Foro Social Mundial (2001) en el que se creó el Grupo de Trabajo Brasileiro de Economía Solidaria	Ley n.10.638 en 2003 con la que se crea la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) y el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)	Creación de SENAES y CNES	RIPESS; REAS; Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES); Secretaría de Economía Solidaria (SENAES); UNITRABALHO.
	Secretaría de Economía Solidaria (SENAES 2003). Se adscribe al Ministerio de Trabajo y Empleo	Facilitar y coordinar las actividades en apoyo a la economía solidaria en todo el territorio nacional. Se busca generar empleo e ingresos, inclusión social y promoción de un desarrollo equitativo y solidario	Decreto 7358 de noviembre de 2010	Instituyó el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SCJS)	
	Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES 2003)	órgano consultivo y propositivo con una composición multiactoral	Ordenanza 1780 de noviembre 2014	Se constituye el Catastro de Emprendimientos Económicos y Solidarios (CADSOL)	
	Sistema Nacional de Informaciones sobre Economía Solidaria (SIES - 2005)	Primer mapeo de emprendimientos de economía solidaria	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)	Determina el uso de por lo menos el 30% de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de Educación (FNDE) para la alimentación escolar, en compra de productos de agricultura familiar	

<p>Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SCJS - 2010)</p>	<p>Fortalecer la identidad nacional del comercio justo y solidario; fomentar la práctica del precio justo para quien produce, comercializa y consume; divulgar los productos, procesos, servicios y experiencias y organizaciones que respetan las normas SCJS; apoyar a los emprendimientos económicos solidarios, los organismos de acreditación y de evaluación de conformidad y las entidades de apoyo y fomento al comercio justo y solidario</p>	<p>Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)</p>	<p>Se establece la compra de productos a los asentamientos campesinos y comunales tradicionales y pueblos indígenas y quilombos</p>
<p>Programa Nacional de Incubadoras Cooperativas Populares (PRONINC) - UNITRABALHO- Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas populares (ITCP)</p>	<p>Red de emprendimientos solidarios ubicados en la universidad con carácter interdisciplinar. UNITRABALHO es la red de universidades que acogen a las incubadoras y es financiado por recursos del gobierno federal</p>		

	Catastro de emprendimientos económicos solidarios (CADSOL - 2014)	Catastro			
<b>Colombia (1998 - 2017)</b> <b>Andrés Pastrana;</b> <b>Álvaro Uribe; Juan Manuel Santos</b>	Superintendencia de Economía Solidaria (1998)	Supervisar la naturaleza jurídica y las actividades de las empresas de economía solidaria; Proteger los intereses de los asociados y comunidades; generar confianza y fortalecer al sector como alternativa al desarrollo social y económico.	Ley 454 de Economía Solidaria (1998)	Determina el marco conceptual que define y regula a la economía solidaria	RIPESS; REAS; Superintendencia de Economía Solidaria; Ley 454
	Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (DANSOCIAL)	Formular, orientar y desarrollar políticas para el fomento y fortalecimiento de organizaciones solidarias			
<b>Costa Rica (2010 - 2014)</b> <b>Laura Chinchilla</b>	Dirección de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Visibilizar y generar políticas y planes con las instituciones públicas que favorezcan a la economía social y solidaria; articulación de la Universidad de Costa Rica para la promoción de las organizaciones de economía solidaria	Decretos ejecutivo No 39089-MP-MTSS	Decreto que establece una definición de la Economía Social y Solidaria y enumera los principios que la rigen	RIPESS; (Utting y Morales 2016)

<b>Ecuador (2007 - 2017)</b> <b>Rafael Correa</b>	Comité Interinstitucional, adscrito un Consejo Consultivo	Institución rectora del sector. Se encarga de dictar y coordinar políticas públicas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades de las organizaciones del sector real y financiero de la economía popular y solidaria	Constitución de la República 2008	En su artículo 283 reconoce constitucionalmente a la forma de organización económica popular y solidaria. Agrega además que este sector estará conformado por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios	RIPES; REAS; Constitución 2008 de Ecuador; Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017
	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)	Regular a la economía social y solidaria	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011)	Define a la Economía Popular y Solidaria y su institucionalización pública	
	Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera	Regula al sistema financiero popular y solidario	Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017	Reconoce a las formas de la economía popular y solidaria y anuncia la creación de mecanismos de participación para la definición de políticas públicas. Se trata del tercer plan con estas características; dedica su objetivos estratégico 8 a Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible	
	Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria (STEPS)	Instancia de apoyo técnico y administrativo del Comité Interinstitucional	Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo (2014)	Propuesta de política pública nacional para el sector del comercio justo	

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS - 2012)	Entidad que controla y supervisa a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Tiene personalidad jurídica de derecho pública y autonomía administrativa y financiera; busca la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector de la economía popular y solidaria	Decretos ejecutivo No 39089-MP-MTSS	Decreto que establece una definición de la Economía Social y Solidaria y enumera los principios que la rigen	
Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS - 2009)	Ente de asistencia técnica que ejecuta la política pública. Coordina, organiza y aplica descentralizadamente los planes, programas y proyectos para la economía popular y solidaria.			
Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS)	Institución encargada de brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso al sector financiero popular y solidario sujeto a la política dictada por el ente rector.			

<p><b>México (2012 - 2018)</b>  <b>Enrique Peña Nieto</b></p>	<p>Instituto Nacional de Economía Solidaria (INAES)</p>	<p>Órgano descentrado de la Secretaría de Economía. Tiene por objetivo instrumentar políticas de fomento del sector social de la economía</p>	<p>Ley de Economía Social y Solidaria (2012)</p>	<p>Establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del Sector Social de la Economía; Definir reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país; generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.</p>	<p>RIPES; REAS</p>
<p><b>Uruguay (2005 - 2015)</b>  <b>Tabaré Vázquez;</b>  <b>José Mujica</b></p>	<p>Ministerio de Desarrollo (2005) crea la Dirección en Economía Social (2010)</p>	<p>Otorgar fondos a emprendimientos asociativos</p>	<p>Ley General de la República del Uruguay -Ley 18407 relativa a cooperativas</p>	<p>Regular la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo</p>	<p>RIPES; Ley 18407; SEPS</p>

Fuente: RIPES; REAS.



## Anexo 2: Estadísticas de empleo informal y formal para países con presencia de economía social y solidaria

Países	Tipo de empleo	(%) del empleo informal y formal en relación al empleo total																		Periodo para	Tasa de crecimiento
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	empleo informal	de empleo informal y formal (%)
Argentina (2003 - 2015)	Empleo informal				59.6%	58.0%	55.3%		50.2%	49.7%	48.5%	47.7%	47.8%	47.4%	46.8%			47.9%	(2004 - 2014)	<b>-0.0063</b>	
	Empleo formal				40.4%	42.0%	44.7%		49.8%	50.3%	51.5%	52.3%	52.2%	52.6%	53.2%			52.1%		0.0461	
Bolivia (2006 - 2017)	Empleo informal					95.8%	96.1%	84.3%	85.9%	84.2%		83.4%	82.1%	80.4%	85.2%	84.1%	82.2%	84.0%	(2006 - 2017)	<b>0.0046</b>	
	Empleo formal				4.2%	3.9%	15.7%	14.1%	15.8%		16.6%	17.9%	19.6%	14.8%	15.9%	17.8%	16.0%			0.1577	
Brasil (2003 - 2016)	Empleo informal								49.7%		46.0%	45.1%	44.1%	44.8%	45.0%				(2009 - 2015)	<b>-0.0105</b>	
	Empleo formal								50.3%		54.0%	54.9%	55.9%	55.2%	55.0%					0.0213	
Colombia (1998 - 2017)	Empleo informal									67.3%	66.5%	66.1%	64.4%	62.7%	62.5%	61.7%	61.1%		(2010 - 2017)	<b>0.0085</b>	
	Empleo formal									32.7%	33.5%	33.9%	35.6%	37.3%	37.5%	38.3%	38.9%			0.0483	
Costa Rica (2010 - 2014)	Empleo informal									37.9%	34.7%	36.8%	38.8%	38.8%	39.7%	37.9%	38.2%	37.8%	(2010 - 2014)	<b>0.0265</b>	
	Empleo formal									62.1%	65.3%	63.2%	61.2%	61.2%	60.3%	62.1%	61.8%	62.2%		0.0159	
Ecuador (2007 - 2017)	Empleo informal	82.5%		81.4%	82.1%	81.9%	82.0%	81.2%	80.0%	78.2%	75.4%	72.5%	71.1%	69.7%	67.6%	68.1%	70.8%	72.4%	72.7%	(2007 - 2007)	<b>0.0128</b>
	Empleo formal	17.5%		18.6%	17.9%	18.1%	18.0%	18.8%	20.0%	21.8%	24.6%	27.5%	28.9%	30.3%	32.4%	31.9%	29.2%	27.6%	27.3%		0.0600
México (2012 - 2018)	Empleo informal		66.0%	66.2%	65.9%																-
	Empleo formal		34.0%	33.8%	34.1%																
Uruguay (2005 - 2015)	Empleo informal						44.4%	44.0%	42.8%	41.9%	40.9%	38.3%	36.2%	35.4%	23.6%	23.9%	24.5%	24.1%	(2006 - 2015)	<b>-0.0376</b>	
	Empleo formal						55.6%	56.0%	57.2%	58.1%	59.1%	61.7%	63.8%	64.6%	76.4%	76.1%	75.5%	75.9%			0.0565

Fuente: Bases estadísticas de datos / Series armonizadas- empleo formal e informal (OIT).

**Anexo 3: Presupuesto público total para el sector de la economía social y solidaria (US\$)**

Institución / Años	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%
Subsecretaría ESS	2,185,992	83.9%	NA		NA		NA		NA		NA	
Secretaría Técnica	NA		NA		NA		NA		NA		47,756	0.2%
IEPS	NA		NA		14,321,464	34.2%	13,068,983	65.4%	9,269,000	38.9%	10,201,037	48.1%
CONAFIPS	-		25,279,477	98.4%	27,100,744	64.7%	6,209,985	31.1%	14,052,060	59.0%	5,394,416	25.4%
SEPS	NA		NA		NA		NA		NA		5,584,595	26.3%
DNC/COCONA	420,000	16.1%	420,000	1.6%	450,000	1.1%	714,252	3.6%	500,000	2.1%		
Total	2,605,992	100%	25,699,477	100%	41,872,208	100%	19,993,220	100%	23,821,060	100%	21,227,804	100%

  

Institución / Años	2013		2014		2015		2016		2017	
	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%	Presto. codificado	%
Subsecretaría ESS	NA		NA		NA		NA		NA	
Secretaría Técnica	176,265	0.49%	206,976	0.4%	156,852	0.3%	NA		NA	
IEPS	11,265,374	31.63%	22,715,096	40.3%	16,282,786	34.1%	8,250,266	22.6%	5,269,757	13.7%
CONAFIPS	6,417,198	18.02%	12,021,176	21.3%	9,781,653	20.5%	8,146,952	22.3%	11,985,072	31.2%
SEPS	17,760,919	49.86%	21,422,944	38.0%	21,470,029	45.0%	20,091,359	55.1%	21,125,817	55.0%
DNC/COCONA	NA		NA		NA		NA		NA	
Total	35,619,756	100%	56,366,193	100%	47,691,320	100%	36,488,577	100.0%	38,380,646	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (subsecretaría de presupuesto) 2007-2017; informes de labores por instituciones públicas de EPS 2007-2017.

NA = no aplica.

**Anexo 4: Presupuesto general del Estado por Consejo Sectorial (Ingresos) (US\$)**

Consejo Sectorial / años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Consejo de la Igualdad		7,130,627.57	83,263.43	1,086,337.69	203,877.50	131,300.00	130,000.00	
<b>Consejo sectorial de desarrollo social</b>	<b>85,424,508.69</b>	<b>55,587,828.60</b>	<b>36,497,735.30</b>	<b>192,241,132.41</b>	<b>29,576,965.22</b>	<b>31,025,699.00</b>	<b>29,641,013.12</b>	<b>168,215,730.75</b>
Consejo sectorial de la política económica	30,943,657.01	11,089,880.89	2,710,256.26	10,113,661.87	7,058,708.77	10,050,000.00	15,219,322.49	21,090,761.76
Consejo sectorial de la política y gobiernos autónomos descentraliz	14,443,141.18	692,670.60	16,877,697.39	18,938,400.31				
Consejo sectorial de la producción empleo y competitividad	408,844,425.78	396,632,079.31	278,213,308.70	593,764,703.66	361,525,203.09	386,856,433.00	446,115,211.38	47,663,271.94
<b>Consejo sectorial de sectores estratégicos</b>	<b>159,049,210.72</b>	<b>134,304,848.71</b>	<b>282,598,122.84</b>	<b>914,919,191.90</b>	<b>265,574,253.55</b>	<b>104,482,705.00</b>	<b>556,207,637.26</b>	<b>850,376,583.29</b>
Consejo sectorial de seguridad	349,556,521.79	379,463,038.94	492,835,296.06	509,735,040.30	370,653,492.03	333,841,943.00	270,955,484.69	264,968,631.49
Consejo sectorial del talento humano y el conocimiento			52,865,348.72	122,014,677.92	145,138,902.45	48,412,046.00	40,972,766.01	
Otras funciones del Estado	443,546,493.65	493,561,612.75	308,169,175.62	686,057,922.01	398,802,427.92	191,200,732.00	427,872,512.63	301,067,438.01
Otras instituciones del ejecutivo	19,748,640,089.56	22,400,591,505.42	24,605,848,556.99	29,838,357,971.40	32,722,103,179.84	35,211,118,184.70	28,047,984,373.21	186,311,738.26
<b>Total presupuesto del Estado</b>	<b>21,282,062,278.62</b>	<b>23,950,249,957.03</b>	<b>26,109,270,275.91</b>	<b>32,366,825,839.55</b>	<b>34,300,637,010.37</b>	<b>36,317,119,042.70</b>	<b>29,835,098,320.79</b>	<b>36,818,127,659.65</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (subsecretaría de presupuesto – proformas presupuestarias 2010 - 2017).

**Anexo 4: Presupuesto público total para el sector de la economía social y solidaria por tipo de gasto (US\$)**

Institución / Años	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total
Subsecretaría ESS	2,185,992		2,185,992	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Secretaría Técnica	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	47,756		47,756
IEPS	NA	NA	NA	NA	NA	NA	-	-	14,321,464	-	-	13,068,983	4,828,815	4,440,185	9,269,000	4,485,645	5,715,393	10,201,037
CONAFIPS	NA	NA	NA	160,884	25,118,593	25,279,477	752,836	26,347,908	27,100,744	495,850	5,714,134	6,209,985	680,979	13,371,080	14,052,060	1,340,283	4,054,133	5,394,416
SEPS	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3,534,595	2,050,000	5,584,595
DNC/COCONA	420,000	-	420,000	420,000		420,000	450,000		450,000	714,252		714,252	500,000		500,000			
<b>TOTAL</b>	<b>2,605,992</b>		<b>2,605,992</b>	<b>580,884</b>	<b>25,118,593</b>	<b>25,699,477</b>	<b>1,202,836</b>	<b>26,347,908</b>	<b>41,872,208</b>	<b>1,210,102</b>	<b>5,714,134</b>	<b>19,993,220</b>	<b>6,009,794</b>	<b>17,811,265</b>	<b>23,821,060</b>	<b>9,408,279</b>	<b>11,819,525</b>	<b>21,227,804</b>
Destino del Gasto (%)	<b>100%</b>			<b>2%</b>	<b>98%</b>		<b>2.9%</b>	<b>62.9%</b>		<b>6.1%</b>	<b>28.6%</b>		<b>25.2%</b>	<b>74.8%</b>		<b>44%</b>	<b>56%</b>	

  

Institución / Años	2013			2014			2015			2016			2017		
	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total	Gasto corriente	Gasto de inversión	Total
Subsecretaría ESS	NA	NA	NA												
Secretaría Técnica	176,265		176,265	206,976		206,976	156,852		156,852						
IEPS	4,387,328	6,878,046	11,265,374	15,620,707	7,094,389	22,715,096	3,986,820	10,680,206	14,667,027	3,498,499	4,751,766	8,250,266	5,162,083	107,674	5,269,757
CONAFIPS	2,850,703	3,566,495	6,417,198	4,066,716	7,954,460	12,021,176	5,064,667	4,716,986	9,781,653	4,181,457	3,965,495	8,146,952	11,985,072	-	11,985,072
SEPS	8,010,100	9,750,819	17,760,919	17,433,865	3,989,079	21,422,944	21,379,803	115,168	21,494,972	20,091,359	-	20,091,359	21,125,817	-	21,125,817
DNC/COCONA															
<b>TOTAL</b>	<b>15,424,395</b>	<b>20,195,360</b>	<b>35,619,756</b>	<b>37,328,264</b>	<b>19,037,929</b>	<b>56,366,193</b>	<b>30,588,142</b>	<b>15,512,360</b>	<b>46,100,504</b>	<b>27,771,315</b>	<b>8,717,261</b>	<b>36,488,577</b>	<b>38,272,972</b>	<b>107,674</b>	<b>38,380,646</b>
Destino del Gasto (%)	<b>43%</b>	<b>57%</b>		<b>66.2%</b>	<b>33.8%</b>		<b>66%</b>	<b>34%</b>		<b>76%</b>	<b>24%</b>		<b>99.7%</b>	<b>0.3%</b>	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (subsecretaría de presupuesto) 2007-2017; informes de labores por instituciones públicas de EPS 2007-2017.  
NA = no aplica.

## Lista de referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. 2016. Mesa de régimen económico / Presentación de la Veeduría Ciudadana conformada para “observar y evaluar el cumplimiento de la inclusión de actores y el fomento de la Economía Popular y solidaria en la reforma en curso a la LOEPS, en la Asamblea Nacional”. Quito: Asamblea Nacional.
- BCE (Banco Central del Ecuador). 2017. *Cuentas Nacionales, publicaciones históricas*. Quito: BCE. <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/763-cuentas-nacionales>.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 2016 (b). “Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms”. *Sociological Methods & Research*: 1-35.
- . 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2015. “Appendix: Disciplining our conjectures Systematizing process tracing with Bayesian analysis”. En *Process Tracing from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 276-298. UK: Cambridge University Press.
- . 2010. “Process Tracing and Causal Inference”. En *Rethinking Social inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 207-219. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright. 2004. “Refocusing the discussion of methodology”. En *Rethinking Social inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry Brady y David Collier, 3-20. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Caillé, Alain. 2009. “Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular”. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*, coordinado por José Luis Coraggio, 13-46. Buenos Aires: CICCUS.
- Cappano, Giliberto y Michael Howlett. 2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. *Public Policy and Administration*: 1-22.

- CONAFIPS (Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias). 2016. *Fipo Informativo 5. Seminario de las finanzas populares y solidarias. Un vistazo al sector financiero popular y solidario*. Quito: CONAFIPS.
- , 2016 (b). *Fipo Informativo 34. Seminario de las finanzas populares y solidarias. El comportamiento de los sectores del sistema financiero nacional en la EPS*. Quito: CONAFIPS.
- , 2014. *Resultados de la gestión 2008 -2014*. Quito: CONAFIPS.
- Coraggio, José Luis. 2010. “A modo de conclusión: algunos criterios para pensar las diferencias entre la economía de mercado y la economía social”. En *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, compilado por Roberto Cittadini, Luis Caballero, Mariana Moricz y Florencia Mainella, 391-413. Buenos Aires: INTA.
- , 2009. “Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina”. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*, coordinado por José Luis Coraggio, 109-159. Buenos Aires: CICCUS.
- , 2007. “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, compilado por José Luis Coraggio, 165-194. Argentina: ALTAMIRA.
- Dye, Thomas. 2011. *Understanding public policy*. Boston: Longman.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. -: Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, José Luis Fuentes e Iván Narváez. 2018. “Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador’s energy transition”. *Energy Research & Social Science*: 56-68.
- Fontaine, Guillaume. 2018. *Using process tracing for comparative policy analysis: A realist approach*.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case”. *The Extractive Industries and Society*: 1-11.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

- Gaiger, Luis Inácio. 2007. “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, compilado por José Luis Coraggio, 79-109. Argentina: ALTAMIRA.
- Guerra, Pablo. 2015. “Economía Solidaria en Uruguay: Composición del sector y políticas públicas”. En *Economía Solidaria: experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 193-208. Quito: SEPS.
- , 2014. “La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: El caso latinoamericano”. En *Contextos de la otra economía*, compilado por José Ramón Páez, 11-24. Quito: SEPS.
- Gurza, Adrián y Ernesto Isunza. 2009. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. En *Documentos de trabajo*, Universidad de Salamanca.
- Hall, Peters. 2003. “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research”. En *Comparative historical analysis in the social sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404. Nueva York: Cambridge University.
- Hidalgo, Antonio Luis. 2011. “Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica”. *Revista de Economía Mundial* 28: 279-320.
- Howlett, Michael y Raul Lejano. 2012. “Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design” *Administration & Society* XX(X): 1-25.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres y Nueva York: Routledge.
- IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). 2010. *Proyectos ejecutados 2009-2010*. Quito: IEPS.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2017. *Cuentas económicas*. Quito: INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuentas-economicas/#>.
- Isunza, Ernesto. 2010. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, 265-291. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Jackson, Patrick. 2016. "Philosophical wagers". En *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*, 26-57. Londres y Nueva York: Routledge.
- Jácome, Hugo. 2016. "Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la superintendencia de economía popular y solidaria". En *Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas, 19-34. Quito: SEPS.
- Laville, Jean-Louis y Jordi García Jané. 2009. *Crisis capitalista y economía solidaria*. Barcelona: Icaria.
- Laville, Jean-Louis. 2009. "Definiciones e Instituciones de la Economía". En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*, coordinado por José Luis Coraggio, 47-71. Buenos Aires: CICCUS.
- Martínez, Diego. 2016. "¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el Solidario Ecuador del Buen Vivir". En *Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas, 83-98. Quito: SEPS.
- McConnell, Allan. 2015. "What is policy failure? A primer to help navigate the maze". *Public Policy and Administration* 30: 221-242.
- , 2014. "Why do policies fail? A starting point for exploration". *Paper presented at Political Studies Association (PSA) 64th Annual International Conference, Manchester 14-16 April*: 1-23.
- MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). 2013. *Agenda social al 2017*. Quito: MCDS.
- , 2012. Oficio Nro. TEMP-MCDS-MCDS.2012-800.
- , 2009. *Agenda social 2009 -2011. Cerrando Brechas... Construyendo Equidad*. Quito: MCDS.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) e Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). 2010. *Informe de gestión 2009 - 2010*. Quito: MIES.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2011. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. Quito: MIES.
- , 2009. *Informe de la gestión de la Dirección Nacional de Cooperativas - Memorando No. 188-SES-09*. Quito: MIES.
- , 2008. *Dinámica del Sector Cooperativo*. Quito: MIES.
- , 2007. Despacho Ministerial. Oficio No. 0302. Quito: MIES.



- Miño, Wilson. 2013. *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- Paz Bayron y Guillaume Fontaine. 2017. "A causal Mechanism of policy innovation: The reform of Colombia's Oil-Rents Management System". *Revista de estudios sociales* 63: 2-19.
- Peters, Guy. 2018. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre Jon y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez - Parga, José. 2014. *Alternativas virtuales v. cambios reales. Derechos de la naturaleza, buen vivir, economía solidaria*. Quito: CAAP.
- Sánchez, Jeannette. 2016. "Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana." En *Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento*, editado por Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas, 35-47. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Sarria, Ana Mercedes. 2015. "Prácticas cooperativas en Brasil: la red de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares y la economía solidaria en un contexto de crisis". En *Economía Solidaria: experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 119-143. Quito: SEPS.
- Schneider, Carsten y Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research*: 559- 597.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- , 2012. *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y talento humano. Folleto Informativo*. Quito: SENPLADES.
- , 2009. *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- , 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.
- Yin, Robert. 2014. *Case Study Research. Design and Methods*. Londres: SAGE Publications.
- Zittoun, Philippe. 2015. "Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective." *Public Policy an Administration* 30: 243-260.