

ECUADOR Debate₁₁₁

Quito/Ecuador/Diciembre 2020

Economía social y solidaria



Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI

Conflictividad socio-política:
Julio-Octubre 2020

La clave para la transición postpandemia:
La Economía Social

El sujeto: filial de las organizaciones de
economía solidaria y del desarrollo
territorial

Falencias y declive de las políticas
públicas para la economía social y
solidaria. Ecuador

Economía social y economía del trabajo:
conceptos básicos

Economía social: contextos y conceptos
para su comprensión y abordaje

Solidaridad e interacciones entre el don
y el intercambio mercantil: combinando
el agua y el fuego en la práctica

Des-institucionalizar la Economía Social
y Solidaria

Cambios rurales y estrategias de vida de
las familias campesinas en el norte de la
Amazonía ecuatoriana

Neodesarrollismo, explotación y condi-
ciones de trabajo en Ecuador (2007-2018)

Análisis de un proceso hegemónico. La
construcción del Código del Trabajo de
1938 en Ecuador

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$, 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN: número 111: 978-9942-963-56-7



ECUADOR DEBATE 111

Quito-Ecuador • Diciembre 2020

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-56-7

PRESENTACIÓN	3 / 9
COYUNTURA	
• Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI <i>Wilma Salgado</i>	11 / 34
• Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2022	35 / 40
TEMA CENTRAL	
• La clave para la transición postpandemia: La Economía Social <i>Hugo Jácome Estrella y Julio Oleas Montalvo</i>	41 / 56
• El sujeto: filial de las organizaciones de economía solidaria y del desarrollo territorial <i>Rafael Guerrero Burgos</i>	57 / 73
• Falencias y declive de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Ecuador <i>Milton Maya Delgado</i>	75 / 95
• Economía social y economía del trabajo: conceptos básicos <i>José Luis Coraggio</i>	97 / 107
• Economía social: contextos y conceptos para su comprensión y abordaje <i>Silvia Vega Ugalde</i>	109 / 128
• Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica <i>Betty Espinosa</i>	129 / 147
• Des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria <i>José Astudillo Banegas</i>	149 / 160
DEBATE AGRARIO RURAL	
• Cambios rurales y estrategias de vida de las familias campesinas en el norte de la Amazonía ecuatoriana <i>Fernando Guerrero C.</i>	161 / 177

ANALISIS

- Neodesarrollismo, explotación y condiciones de trabajo en Ecuador (2007-2018) 179 / 200
Sergio Pena Dopico
- Análisis de un proceso hegemónico. La construcción del Código del Trabajo de 1938 en Ecuador 201 / 218
Alejandro López Valarezo

RESEÑAS

- Estallido. La rebelión de Octubre en Ecuador 219 / 222
- Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento político indígena 223 / 226

Falencias y declive de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Ecuador*

Milton Maya Delgado

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

José Sánchez-Parga, 2014

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria en Ecuador? La interrogante se explica a través del uso de la noción de mecanismo causal. El método de reconstitución de procesos, el diseño de test empíricos para los instrumentos de política de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, y la aplicación del Teorema de Bayes, permitieron corroborar las hipótesis causales de cada entidad del mecanismo, por lo que las evidencias halladas demuestran que, la política pública de economía social y solidaria en el periodo 2007-2017, se subsumió a las políticas de mercado y no produjo el cambio institucional anhelado: el tránsito hacia otro sistema económico, como lo es el social y solidario.

Introducción

En la década de los noventa, América Latina transitó por un contexto de crisis de empleo y de profundización de la desigualdad social, situación que conllevó a que un amplio número de personas constituyesen organizaciones colectivas, cooperativas, asociaciones, recuperación de empresas quebradas, para producir en conjunto y satisfacer las necesidades humanas básicas que ni el Estado ni el mercado pudieron atender (Coraggio, 2009: 149; Sarria, 2015: 119-123).

Este acontecimiento o “manera alternativa de hacer economía” (Guerra, 2015: 194), donde prima una racionalidad reproductiva de los seres humanos, en la que la vida está primero y, las personas que trabajan de una manera asociada, autogestionada y organizada democráticamente, son sujetos y no mercancías (Coraggio, 2010: 394-401), tendió hacia la universalización del término de Economía Social y Solidaria (ESS) (Martínez, 2016: 85).

* Este artículo es una versión resumida de la tesis de investigación titulada *Ecuador: ¿Por qué falla la política pública de economía social y solidaria?* El autor agradece los valiosos aportes del Dr. Guillaume Fontaine, Dr. h.c. Francisco Rhon y Econ. Milton Maya Díaz al presente artículo; sobre todo, al acompañamiento en el proceso de investigación desarrollado en la Maestría de Políticas Públicas de FLACSO-Ecuador. Como es usual, el autor es el único responsable por el contenido de este artículo.

El trabajo es el eje central de esta otra forma de hacer economía (Coraggio, 2009: 148). Se prioriza el valor de uso que atiende las necesidades reales de las personas, en comparación con la economía de mercado, que, centrado en el valor de cambio, atribuye precio a las relaciones sociales, maximizando 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 de estas con la naturaleza (Coraggio, 2009: 147).

Puesto que el sector supone que sus objetivos económicos y sociales estén reconocidos por la esfera política (Laville y García, 2009: 119), varios países de Latinoamérica adhirieron a sus agendas gubernamentales, en términos discursivos y como una alternativa al sistema de mercado, esta otra economía (Coraggio, 2009; Guerra, 2014, 2015; Sánchez, 2016).

Adoptar y adherir objetivos de la economía social y solidaria a la esfera política, implica repensar la "lógica del desarrollo" (Gaiger, 2007: 96). La escuela alternativa de desarrollo es el marco de esta otra economía. Su concepción apunta a revalorizar las capacidades y oportunidades del ser humano para que sea sujeto y fin del desarrollo (Hidalgo, 2011: 297-304). Para transitar hacia este modelo, el Estado es el ente rector para institucionalizar un nuevo sistema de regulación que legitime y reconozca a las formas organizativas de producción no asalariadas: unidades domésticas¹ (Coraggio, 2007; 2009; Gaiger, 2007; Guerra, 2015; Laville y García, 2009; Sánchez, 2016).

Estos atributos, adoptados por varios gobiernos, apuntan al cambio del modelo neoliberal de desarrollo, por un modelo alternativo que tenga como base a la economía social y solidaria. Pero; ¿por qué dicho cambio podría verse obstaculizado cuando se pone como eje central a esta otra economía? Este artículo argumenta que la formalización de las unidades domésticas, a través de la rectoría del Estado para el sector de ESS, y el mismo 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). No se revierte la "lógica formativa de lo económico" (Caillé, 2009: 22), basado en la compra y venta de recursos escasos para la satisfacción de necesidades subjetivas y, la reproducción de las relaciones asalariadas, en otros términos, maximización de la utilidad individual, acumulación de capital (Coraggio, 2010: 392).

1. Las unidades domésticas son las células de la economía social y solidaria, así como las empresas lo son en la economía de capital. 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" (Susana Torrado, 1984 citado en Coraggio, 2007: 172).

Ecuador (2007-2017), es un caso especial en la adopción constitucionalizada de los objetivos de la economía social y solidaria, que establece una vía de transición hacia un sistema económico social y solidario, sin embargo, aquello pasa por un proceso en el que se agregan nuevos objetivos y medios a los existentes, dando como resultado un sistema institucional enmarañado lo que volvió a las políticas en muchos casos, incoherentes (Fontaine, Fuentes y Narváez, 2018: 56). Es decir, el gobierno del presidente Rafael Correa en 2007, adoptó y adhirió objetivos de ESS a un sistema institucional de mercado preexistente; formuló e implementó una política pública de ESS, como eje para lograr la transición a un modelo alternativo de desarrollo pero; el sistema de desarrollo capitalista prevaleció y la política pública de economía social y solidaria, no cumplió con su objetivo.

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria? Para explicar esta falla de política, el análisis se centra en una postura realista² del diseño de política³ (Fontaine, Medrano y Narváez, 2019: 42). Interesa por lo tanto indagar sobre la concepción mecanicista del diseño. Un mecanismo causal, en el que existe un conjunto de entidades y actividades que producen una serie de cambios desde una etapa inicial hasta una final (Capano y Howlett, 2019: 5), implica la trasmisión de fuerzas causales desde un detonante (D) hacia un resultado (O) (Beach y Pedersen, 2013: 25).

Así el mecanismo teórico causal realista, para el diseño de políticas, se 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 esta política con otras áreas de política, coordinación intersectorial (B). La idea central es si la política formulada provoca un cambio institucional, o, por el contrario, el sistema institucional dado impide el desarrollo de la política. Las interacciones políticas (C), se refiere al proceso de las demandas de los actores no estatales en la implementación de la política. Finalmente, las fuerzas causales entre entidades desembocan a un resultado (O), que es el recuento final de la política en un momento u otro (Fontaine et al., 2019: 53).

Cada entidad del mecanismo causal tiene hipótesis principales (HD: HA: HB: HC: HO), las cuales se comprueban a través de las huellas que el gobierno deja en los instrumentos de política. 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 lo tanto, las hipótesis principales del mecanismo causal para definir la falla en la política pública de economía social y solidaria plantean que: el gobierno

-
2. La metodología del realismo se caracteriza por la relación entre el dualismo y el transfactualismo (Jackson, 2016: 41). Hay una explicación causal de un resultado basada en fenómenos detectados, pero no directamente observados (Fontaine et al., 2018: 57).
 3. El diseño de políticas, como marco analítico, es una construcción dinámica que incorpora “problemas, instrumentos, valores e instituciones” (Peters, 2018: 142).

Tabla 1. Mecanismo causal para la falla en la política pública de ESS

Mecanismo Teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Hipótesis (H)	(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
Hipótesis alternativa (¬H)	(¬HD) El gobierno no adopta objetivos de ESS	(¬HA) El gobierno no formula una 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) El gobierno logra los resultados políticos previstos
Operacionalización	(D) El gobierno explicita los objetivos de ESS	(A) El gobierno cambia la política sectorial	(B) El gobierno debilita la política de ESS con un estilo de política jerárquico	(C) El gobierno reafirma su jerarquía en las interrelaciones con la sociedad	(O) Falta de la política de ESS

Fuente: mecanismo teórico causal desarrollado por Fontaine et al., 2019. Adaptación a la política de ESS.

adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por el modelo alternativo de desarrollo (HD); esta 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, 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 (Tabla 1).

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

El mecanismo causal opera a través de la explicitada manifestación del gobierno por adoptar objetivos de ESS y formular una política de ESS (entidad D, A); el sistema institucional, cuando el gobierno debilita la política de ESS con un “estilo de política jerárquico” (Pierre y Peters, 2000: 202) y fortalece a otros sectores del sistema económico (B); las relaciones en el interfaz entre el Estado y la sociedad

(Gurza e Isunza, 2009: 48), cuando el gobierno reafirma su condición de jerarquía ante los actores no estatales (C); y, la falla de política (Pressman y Wildavsky, 1998; McConnell, 2015; Zittoun, 2015), de economía social y solidaria (O).

Planteado el mecanismo causal con sus hipótesis principales por entidad, la segunda sección expone el método utilizado para la confirmación de cada una de las hipótesis principales, lo cual implica la formulación de test empíricos para los instrumentos de política y la explicación de la formalización bayesiana basada en el test de tipo aro. La tercera sección presenta los resultados para cada entidad del mecanismo causal a través de las evidencias halladas; se corrobora la validez de las hipótesis a través del cálculo probatorio de Bayes. Finalmente, la discusión se plantea en torno al cuerpo del estudio.

Método

El método de reconstitución de procesos desde una postura realista (determinística), fue utilizado para probar cada hipótesis de las entidades del mecanismo causal. Las manifestaciones empíricas se captaron con la formulación de test empíricos que muestran la transmisión de fuerzas causales desde (D) hasta (O). Cada test empírico se elaboró con el razonamiento: qué evidencia se espera hallar, planteadas las hipótesis (HD: HA: HB: HC: HO); implica que se actualiza el nivel de confianza de cada hipótesis (h) cuando se encuentra la evidencia (e) (Beach y Pedersen, 2013: 100).

En la reconstitución de procesos se utilizó a los instrumentos de política como observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal (Fontaine, Narváez y Paz, 2017: 3), posiblemente son la materialización más objetiva del fenómeno que se observa y la combinación de estos es una condición necesaria y suficiente para que una política sea efectiva (Paz y Fontaine, 2017: 5).

La clasificación analítica de Christopher Hood (1983), argumenta que los instrumentos de política dependen de los recursos fundamentales de: Nodalidad (*Nodality*); Autoridad (*Authority*); Tesoro (*Treasure*); y Organización (*Organization*). Por sus siglas en inglés se los conoce como instrumentos NATO (Peters, 2018: 93). Nodalidad, se refiere a los instrumentos de información producidos por el gobierno y para el gobierno; Autoridad, se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal de una política; Tesoro, implica los instrumentos fiscales, financieros y presupuestarios; y Organización, aborda a las personas e instituciones formales responsables de la política (Fontaine, 2015: 83).

Por lo tanto, si (HD) fuera cierta, corresponde al gobierno explicitar en su plan gubernamental los objetivos de economía social y solidaria (PD1); explicitar objetivos de ESS en el cuerpo jurídico (PD2); hacer declaraciones hacia el ámbito económico en relación con la ESS (PD3); y, explicitar un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS (PD4). Si (HA) fuera cierta, entonces se debería hallar: cambios en la planificación para el área de política (PA1); cambios en la regulación para

el área de política (PA2); cambios en la asignación presupuestaria para el área de política (PA3); y cambios en la administración sectorial estatal para el área de política (PA4).

Si (HB) fuera verdadera, entonces se debería hallar que los cambios en la planificación intersectorial debilitan a la ESS (PB1); la modificación en la regulación intersectorial debilita a la ESS (PB2); los cambios en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilitan a la ESS (PB3); la reforma en la administración intersectorial debilita a la ESS (PB4). Si (HC) fuera cierta, entonces se debería hallar que la restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado, en la evaluación de las organizaciones de la ESS (PC1); la restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal (PC2); la limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria (PC3); la limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS (PC4).

Tabla 2. Test empíricos para el mecanismo causal de la falla en la política pública de ESS

Entidades / instrumentos	Puesta en agenda (D)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Nodalidad	El gobierno explicita en su plan gubernamental los objetivos de ESS (PD1)	Cambios en la planificación para el área de política (PA1)	Cambios en la planificación intersectorial debilitan la ESS (PB1)	La restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado, en la evaluación de las organizaciones de la ESS (PC1)	No se consolidan sistemas de información sobre el sector de la ESS (PO1)
Autoridad	El gobierno explicita objetivos de ESS en su cuerpo jurídico (PD2)	Cambios en la regulación para el área de política (PA2)	Modificación en la regulación intersectorial debilita la ESS (PB2)	La restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal (PC2)	No se logran regulaciones adecuadas para el sector de la ESS (PO2)
Tesoro	El gobierno hace declaraciones hacia el ámbito económico en relación con la ESS (PD3)	Cambios en la asignación presupuestaria para el área de política (PA3)	Cambios en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilitan la ESS (PB3)	La limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria (PC3)	Los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional (PO3)
Organización	El gobierno explicita un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS (PD4)	Cambios en la administración sectorial estatal para el área de política (PA4)	Reforma en la administración intersectorial debilita la ESS (PB4)	La limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS (PC4)	Limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS (PO4)

Elaboración: Milton Maya.

Finalmente, si (HO) fuera cierta, entonces no se consolidan sistemas de información sobre el sector de la ESS (PO1); no se logran regulaciones adecuadas para el sector de la ESS (PO2); los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional (PO3); y, la limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS (PO4).

Teorema de Bayes para la reconstitución de procesos

La lógica de Bayes se utilizó para evaluar el valor de confirmación o de rechazo de una observación esperada en términos de certeza [probabilidad de encontrar la evidencia (e) dada la hipótesis (h), $p(e|h)$]; y exclusividad, [probabilidad de encontrar la evidencia (e) dada la hipótesis alternativa ($\sim h$), $p(e|\sim h)$] (Fontaine et al., 2019: 56).

El test tipo aro (*Hoop*), provee predicciones certeras, pero no únicas. El test pistola humeante (*Smoking gun*), es altamente exclusivo, pero de baja certeza. El test paja en el viento (*Straw in the wind*), tiene un bajo nivel de certeza y exclusividad. Y el test doblemente decisivo (*Doubly decisive*), combina alta certeza y alta exclusividad (Bennett, 2010; Beach y Pedersen, 2013).

Usando valores aleatorios, en el test tipo aro $p(e|h) = 0.90$ y $p(e|\sim h) = 0.30$; en el test pistola humeante $p(e|h) = 0.40$ y $p(e|\sim h) = 0.10$; en el test paja en el viento $p(e|h) = 0.40$ y $p(e|\sim h) = 0.30$; y en el test doblemente decisivo $p(e|h) = 0.90$ y $p(e|\sim h) = 0.1$ (Fontaine et al., 2018). Entonces, para el cálculo probatorio posterior, hallada 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 o luego de un test negativo se calcula con las siguientes formulas:

Test positivo:

$$p(h|e) = [p(h)p(e|h)] / [p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)] ;$$

Test negativo:

$$p(h|\sim e) = [p(h)p(\sim e|h)] / [p(h)p(\sim e|h) + p(\sim h)p(\sim e|\sim h)]$$

Donde (h) es la hipótesis principal, (e) es la evidencia, ($\sim h$) es la hipótesis alternativa y ($\sim e$) es la ausencia de evidencia. Con los cálculos correspondientes, $p(h) = 0.50$, se presentan los valores de confirmación y rechazo para los cuatro tipos de test. Cuando el test es confirmatorio significa que $p(h|e) > p(h)$; cuando es un test de rechazo $p(h|\sim e) < p(h)$ (Bennett, 2015 adaptado por Fontaine et al., 2019: 56) (Tabla 3).

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 tipo aro tiene un valor de confirmación menor, $C1 = 0.25$ al de pistola humeante, $C1 = 0.3$; pero el valor de rechazo es mayor $C2 = -0.38$, $C2 = -0.1$. Entonces, los instrumentos de política NATO fueron evaluados por el test tipo aro con el siguiente argumento: si una po-

Tabla 3. Tipos de test usando el Teorema de Bayes

Test	P(h)	P(~h)	P(e h)	P(~e h)	P(e ~h)	P(~e ~h)	P(h e)	P(h ~e)	C1= $\frac{p(h e)}{p(h)}$	C2= $\frac{p(h \sim e)}{p(h)}$
Paja en el viento	0.5	0.5	0.4	0.6	0.3	0.7	0.57	0.46	0.07	-0.04
Tipo aro	0.5	0.5	0.9	0.1	0.3	0.7	0.75	0.13	0.25	-0.38
Pistola humeante	0.5	0.5	0.4	0.6	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	-0.1
Doblemente decisivo	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.

lítica existe, la probabilidad de encontrar huellas de la política 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 una probabilidad inicial de $p(h) = 0.50$, es el test más sensato que permite subir o bajar el valor probatorio de las hipótesis principales de cada entidad del mecanismo causal (Fontaine et al., 2019: 58).

Resultados: evidencias halladas

**Puesta en agenda:
la economía social y solidaria
como eje principal para un modelo alternativo de desarrollo**

En los instrumentos de Nodalidad se encontró que el Gobierno explicita los objetivos de la ESS en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El “Buen Vivir o Sumak Kawsay” es el modelo alternativo de desarrollo. El ser humano es el sujeto y fin del desarrollo y los medios, que garantizan la satisfacción de las necesidades humanas, son el crecimiento económico, el cambio tecnológico, y el incremento de la riqueza (SENPLADES, 2007: 54-55).

La estrategia 7, plantea la democratización económica y el protagonismo social, promueve el fortalecimiento de la ESS, misma que “satisface las necesidades humanas y no la maximización del lucro”. El Estado como ente rector de la economía y de esta otra economía, impulsará tipos de producciones socialmente organizadas como puntal para el modelo alternativo de desarrollo (SENPLADES, 2007: 70-71). Específicamente, la política 1.1, buscar impulsar la economía social y solidaria [...], plantea que el Estado fortalecerá la ESS, a través de programas de apoyo, asistencia técnica, financiamiento, dotación de infraestructura productiva, etcétera, a partir del mundo del trabajo (Ídem, 2007: 91).

En Autoridad, se evidenció que los objetivos de la ESS, están incluidos en la Constitución del Ecuador 2008. El Artículo 275 señala 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” y el Estado está facultado para planificar el desarrollo del país. El Artículo 276 expresa que dicho régimen tiene por objeto mejorar la calidad y esperanza de vida de la población aumentando sus capacidades y potencialidades; y que la construc-

ción de un nuevo sistema económico se sustenta en la “distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable” (Constitución del Ecuador, 2008).

El sistema económico es “social y solidario”, según el Artículo 283. Reconoce a la forma de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Esta última formalizada por primera vez en el sistema económico. El Estado, según el Artículo 309, estaría facultado para promover a las organizaciones comunitarias, cooperativas, asociativas, familiares, domésticas, sus formas de producción (no capitalistas), para la realización del Buen Vivir (Constitución del Ecuador, 2008). Esta forma legal es central, puesto que un cambio del sistema económico no se lo logra con tan solo un texto jurídico. Se reconoce a la ESS y sus objetivos en el sistema económico, pero; tómese en cuenta que, esta se adhiere a un sistema en el que tanto la economía privada como la pública, están dadas con elementos de la economía de mercado.

En Tesoro, las declaraciones hacia el ámbito económico para la ESS, están señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. En los “desafíos del gobierno” se planteó democratizar los “frutos del crecimiento económico” hacia la “economía cooperativa, solidaria” con el fin de generar condiciones para su desenvolvimiento (SENPLADES, 2007: 42). La política 12.7, plantea crear una “nueva arquitectura del sistema financiero”, propiciando la “reactivación productiva, el desarrollo de mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas solidarias y el fomento al cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado” (Ídem, 194-195).

La estrategia 4 de la política 12.7, señala que el Estado diseñaría “un Sistema Nacional de Micro Finanzas” para el apoyo “financiero a la mediana y pequeña empresa [...], formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción” para garantizar que los ahorros y los movimientos financieros estén apartados de la lógica y control de los bancos privados. Particularmente, el objetivo 6, estrategia 2, incentivaría a las cooperativas de ahorro y crédito a canalizar el ahorro para favorecer a las formas de organización de la ESS (SENPLADES, 2007).

En Organización, el rediseño del aparato estatal se encuentra en el Decreto Ejecutivo 103/2007, en el cual se asigna a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como la institución encargada de la planificación nacional. En este Decreto se fusiona y traspasa las competencias del CONAM y de la SODEM -entidades que institucionalizaron las recetas fondomonetaristas en regímenes anteriores-, a la SENPLADES. En el Decreto Ejecutivo 878/2008, se crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP), como una instancia pública para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Con el Decreto Ejecutivo 831/2007, se reorganiza a las instituciones públicas en función del Plan Nacional 2007-2010 y de acuerdo a objetivos específicos, se dispuso que las competencias y funciones de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria, adscrita en ese entonces al Ministerio de Finanzas, pasará al Ministerio de

Inclusión Económica y Social (MIES). Particularmente, el Decreto 303/2007 crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), como una organización pública que desarrollaría los objetivos de ESS. En suma, la adopción de los objetivos de la ESS para el tránsito hacia otro sistema económico, son la causa directa de la formulación de una nueva política de ESS, como se explicará en la siguiente sección.

Formulación de política: hacia una política pública de la economía social y solidaria⁴

En los instrumentos de Nodalidad se hallaron evidencias que denotan un cambio en la planificación para el área de política. El informe de comparecencia de la Ministra del MIES ante el Congreso Nacional, el 12 de septiembre del 2007, plantea rearmar y reactualizar instrumentos de política heredados de un existente e invisibilizado sector cooperativo (MIES, 2007). El MIES, a través de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), recopiló y sistematizó información del sector disperso por más de treinta años, publicando el compendio estadístico *Dinámica del Sector Cooperativo Ecuatoriano* (MIES, 2008). Este sería un insumo para la planificación ya no solo como sector cooperativo, sino del sector de la ESS. El cambio en el nombre para la planificación, no implica necesariamente el cambio del anterior y corrupto sistema de control y gestión cooperativo. En 2011, el Gobierno oficializó la “Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013” (MIES, 2011), en el que se trazan los objetivos para que la ESS sea el eje central hacia la transición de otro sistema económico.

En Autoridad, se hallaron evidencias del cambio en la regulación para la ESS. El Decreto Ejecutivo 1669/2009 creó una Comisión de Defensa del Empleo que planteó mayor protección y fomento a la economía social y solidaria y su inclusión económica. El mismo Decreto modifica el PSNM por el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. El Decreto Ejecutivo 1668/2009 crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Institución que empezaría la discusión para reactualizar las normas del cooperativismo, vigente desde los años sesenta, y posteriormente el proceso de construcción, por iniciativa del Ejecutivo, de las normas para la ESS.

En 2011, se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario⁵ y, en 2012 su Reglamento General.⁶ Sus artículos connotan una esencia meramente normativa; se ancla a la forma legal de la Constitución. Este cambio normativo para la ESS busca el reconocimiento, incentivos y reglas claras para las cooperativas, asociaciones,

4. En Ecuador, el término es “economía popular y solidaria”. No implica una concepción distinta al postulado teórico de la ESS.

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

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

organizaciones comunitarias, etcétera. Además, construye mecanismos de coordinación, institucionalidad pública, para la implementación de la política.

En Tesoro, el cambio en la asignación presupuestaria para la ESS está presente en el Decreto Ejecutivo 303/2007, que manifiesta que para el desarrollo del PSNM se transfiera del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarbúricos (FEISEH), por una sola ocasión, 70'000.000 USD. Entre 2008 y 2014, el PSNM, posteriormente denominada 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).

El IEPS, en 2009, financió 272 proyectos por un monto de 14,3 millones USD (MIES, 2010) y, entre 2009 y 2010 cofinanció más de 40 millones USD, para programas de desarrollo del sector de la ESS (IEPS, 2010). Finalmente, el presupuesto público total para la ESS se incrementó de 2'606.992 USD en 2007 a 38'380.646 USD⁷ en 2017, 14.7 veces más. Incremento sustancial para el desarrollo de la política, pero probablemente poco significativo si se trata de transformar el sistema económico por el de la ESS como eje central.

En Organización, las evidencias se hallaron en la LOEPS. La Ley crea organizaciones públicas específicas para la ESS. El Comité interinstitucional es el ente rector de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS). La entidad pública que regula a la EPS es el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), y la Junta de Regulación es la encargada de la SFPS. En la LOEPS se establece que para el fortalecimiento del SFPS se constituirá un Fondo de Liquidez y un Seguro de Depósitos. Para el control y supervisión se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). La promoción y ejecución de la política, programas y proyectos está a cargo del IEPS. Y, para el financiamiento se consolida a la CONAFIPS como banca pública de segundo piso para las organizaciones de la ESS. La formulación de esta nueva política pública meramente normativa de la ESS, provocó el diseño de un débil mecanismo de coordinación intersectorial de la ESS, como se explica en la siguiente sección.

Coordinación intersectorial: una política de ESS subsumida a las políticas de economía de mercado

En Nodalidad, la evidencia se halló en la comparación de los planes de desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Los dos primeros planteaban la transición hacia un sistema económico social y solidario, y como eje principal estaría la ESS. En la estrategia de acumulación y (re)distribución del segundo Plan, se pretendía construir una "sociedad del bio-

7. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de la EPS, 2007-2017.

conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios”. El argumento fue el de “distribuir produciendo y producir redistribuyendo”, para lo cual, “la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria” sería la “principal herramienta” para (re)distribuir riqueza en el mismo proceso en el que se genera (SENPLADES, 2009: 95).

El tercer Plan señala que para el Ecuador, en el periodo 2013-2017, sería primordial “la transformación de la matriz productiva” a través de “una evolución creciente de producción industrial y de servicios con alto valor agregado, a través de la expansión del conocimiento científico y tecnológico” (SENPLADES, 2013: 63). El eje central sería “el impulso a los sectores estratégicos, la redefinición de la composición de la oferta de bienes y servicios [...] basada en la incorporación de valor agregado, el impulso a las exportaciones y su expansión en productos y destinos” (Idem: 73). En consecuencia, el cambio en la planificación debilitó a la ESS.

En Autoridad, la modificación en la regulación intersectorial que debilita a la ESS se plasmó en el Código Orgánico Monetario y Financiero,⁸ que en su esencia legisla a favor del sistema bancario. Este Código, que según el Artículo 1 tiene como objeto “regular los sistemas monetario y financiero [...] los regímenes de valores y seguros del Ecuador”, subsume al SFPS a su naturaleza bancaria. Se suprimen los artículos del SFPS de la LOEPS, desde el 81 al 120, y pasan al COMYF, desde el 440 hasta el 459. Realizado aquello, el SFPS pierde la especificidad normativa de la LOEPS, puesto que en el capítulo tercero del Código se plantea “disposiciones comunes para el sistema financiero nacional”. Se legisla con normas idénticas al sector financiero público, privado, popular y solidario, cuando la Constitución del 2008 en su Artículo 309 señala que “cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas”.

El COMYF también cambió las disposiciones de la SEPS. Según el Artículo 72, la SEPS se rige por las disposiciones del Código y de la LOEPS, pero, las funciones de la SEPS están determinadas en el Artículo 62 del COMYF, el cual da funciones a la Superintendencia de Bancos. Es decir, las funciones de control bancario se imponen a la SEPS que era la institución específica de control para la ESS, según el Artículo 147 de la LOEPS. El Artículo 62 del COMYF prácticamente subordina a la SEPS ante la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y al Código, que, legisla para sociedades de capitales y desplaza la legislación de sociedades de personas de la LOEPS. Sin duda alguna que estos cambios normativos, van en detrimento del anhelado cambio institucional hacia el sistema económico social y solidario.

En Tesoro, el cambio en la asignación presupuestaria intersectorial que debilita a la ESS se evidencia en la comparación entre el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social (CSDS) –íntegra a la ESS–, y del Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos (CSSE). En 2010, 2013 y 2017, la asignación presupuestaria para el

8. Código Orgánico Monetario y Financiero, a partir de ahora COMYF. (Registro Oficial 332, septiembre de 2014).

CSDS fue de 85´424.508; 192´241.132 USD y de 168´215.730 respectivamente.⁹ Representando el 0.40%; 0.59% y 0.46% del total del Presupuesto General del Estado por ingresos. El CSSE, en la misma cronología, tuvo una asignación de 159´049.210 USD; 914´919.191 USD y de 850´376.583 USD. Representando el 0.75%; 2.83% y el 2.31% del total del presupuesto por ingresos. En comparación, el CSSE tiene mayor asignación presupuestaria que el CSDS y, en la cronología el CSSE concentra 1.9; 4.8; y 5.1 veces más recursos que el CSDS.

La evidencia en cuanto a lo sectorial se encontró en el presupuesto total público para la ESS. En 2008, 2013, 2014 y 2017, el presupuesto total fue de: 25´699.477 USD; 35´619.756; 56´366.193 y de 38´380.464 USD respectivamente.¹⁰ Su distribución por tipo de gasto, en la misma cronología, fue, gasto de inversión: 98%; 57%; 33%; y de 0.3%; gasto corriente: 2%; 43%; 66% y del 99.7%. Es decir, se disminuyó radicalmente el presupuesto para el desarrollo socioeconómico de las unidades económicas populares, cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias y, en detrimento de estas, se fortaleció la burocracia pública de ESS. Para las entidades públicas de ESS, en 2013 el presupuesto total se distribuyó de la siguiente manera: el 49.86% a la SEPS; 31.63% al IEPS; el 18.02% a la CONAFIPS. En 2017, el 55% fue para la SEPS; el 13.7% al IEPS y el 31.2% a la CONAFIPS. Es decir, el control (en la lógica del COMYF), prevalece sobre el fomento para la ESS.

En Organización, el Artículo 13 del COMYF crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), encargada de la formulación de políticas públicas, regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Preside esta Junta, según el Artículo 23, el titular del Ministerio Coordinador de la Política Económica. Esta nueva institución elimina y suplanta a la específica Junta de Regulación del SFPS creada en la LOEPS. La JPRMF regulará al SFPS según la disposición general novena, numeral 7, del COMYF. Además, el COMYF, en su disposición reformativa y derogatoria novena, inciso seis, traspasa la rectoría del SFPS a la JPRMF. Con esto, la JPRMF pasa a ser el ente rector de cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones, bancas y cajas comunales, etcétera y el Comité Interinstitucional de la LOEPS queda con la rectoría de la EPS.

El Decreto Ejecutivo 606/2015 cambia la presidencia del directorio de la CONAFIPS. Esta estaba a cargo del titular del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y pasó a ser presidida por el Ministerio Coordinador de la Política Económica. Esto significa que el Ministro de la Política Económica, quien preside la JPRMF, incide con los lineamientos bancarios del COMYF en el accionar de la CONAFIPS. En suma, en la coordinación intersectorial se materializaron las contradicciones que el Gobierno atravesó desde el 2007. La política pública de ESS se subsumió a las políticas de acumulación de lucro, bancarias, de mercado y, el anhelado cambio institucional hacia un sistema económico social y solidario quedó truncado.

9. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2010-2017.

10. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de EPS, 2007-2017.

Interacciones políticas: restricción de la participación de actores no estatales de la ESS

En Nodalidad, la evidencia está en el Informe de la veeduría ciudadana, conformada para evaluar el cumplimiento de la inclusión de los actores y el fomento de la ESS, en la Mesa de Régimen Económico de la Asamblea Nacional.

En el ámbito de la rectoría, la veeduría denunció la falta de representación del sector de la economía como de las finanzas populares y solidarias, en la esfera de la decisión de la política pública, el Consejo Consultivo aún no se ha conformado. En el ámbito de la supervisión y control, el dispositivo de participación (Supervisión Auxiliar), que en teoría involucra a las entidades de apoyo, redes, uniones, federaciones, confederaciones, no ha sido instrumentada por la SEPS de acuerdo a variables como tamaño, sector y activos. Y, en el ámbito del fomento y promoción, la veeduría manifiesta que el IEPS no tiene visión sobre la necesidad que tiene la ESS en el territorio. No hay una entidad nacional de fomento que pueda coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (Asamblea Nacional, 2016).

En Autoridad, la evidencia se halló en la LOEPS y su Reglamento. La LOEPS en su Artículo 143 plantea que el Comité Interinstitucional contará con un “Consejo Consultivo” que podrá participar a través de “mecanismos de información y de consulta no vinculante”. Los integrantes del Consejo, según el Artículo 142 del Reglamento de la LOEPS, son actores estatales y no estatales. Interesan los segundos en los que constan seis personas: una en representación de las federaciones de las Unidades Económicas Populares; tres por las federaciones de los sectores comunitarios, asociativos y cooperativista; y dos por el sector financiero popular y solidario.

Este dispositivo de participación es “consultivo”, lo que implica que no es mandatorio el consultar, y la LOEPS no obliga al ente rector a implementar dicho dispositivo. La normativa permite que la consulta sea opcional mas no una obligación, ni que el Gobierno convoque a los integrantes no estatales de la ESS; por lo tanto, no es extraño observar que en el histórico de las Actas del Comité Interinstitucional¹¹ no consten como asistentes, ni como invitados los miembros del Consejo Consultivo.

En lo referente al Tesoro, el Artículo 144 del Reglamento de la LOEPS manifiesta que, para el funcionamiento del Consejo Consultivo, los recursos y los gastos que se requieran estarán a cargo de las organizaciones insertas en este Consejo, puesto que este mecanismo de participación no se activó desde la aprobación de las normas hasta el 2017, se carece de ejecución presupuestaria.

La restricción de la participación de los actores no estatales de la ESS, en términos de ejecución presupuestaria, se halló en la comparación entre el gasto de inversión y el gasto corriente del IEPS y en el de la SEPS. El IEPS en los años 2012, 2014 y 2017 tuvo un presupuesto total de 10'201.037 USD; 22'715.096 USD y de

11. Comité Interinstitucional de la EPS y del SFPS. 2012-2013. Actas -CI-EPS-001-002-003-004-005. Quito.

5'269.757 USD respectivamente.¹² Su distribución por tipo de gasto en la misma cronología fue del 44%; 68.8% y del 98% en gasto corriente, y en gasto de inversión fue del 56%; 31,2% y del 2%. La SEPS en los mismos años tuvo un presupuesto total de 5'584.595 USD; 21'422.944 USD y de 21'125.817 USD respectivamente. El gasto corriente fue del 63%; 81.4% y del 100%. El gasto de inversión fue del 37%; 18,6% y del 0%. Es decir, las dos instituciones disminuyen radicalmente la participación de las organizaciones de la ESS a través del gasto de inversión.

En Organización, el Reglamento de la LOEPS, Artículo 161, plantea que el IEPS coordinará la ejecución de sus funciones con instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La naturaleza del IEPS insta a que esta organización sea un dispositivo de participación con organizaciones de la ESS. No obstante, según la exministra Jeannette Sánchez, el IEPS no ha institucionalizado sus funciones establecidas en la LOEPS y su Reglamento (6 directores en 5 años). Manifiesta que para que una institución sea estable y pueda operativizar las políticas públicas se requiere que los equipos técnicos vayan madurando y especializándose, pero, si se cambia de directores cada año, las decisiones son coyunturales y no estructurales.¹³

Por otro lado, el Artículo 157 del Reglamento de la LOEPS, plantea que la Supervisión Auxiliar es un mecanismo de colaboración para las actividades de control y supervisión desarrolladas por la SEPS, que, mediante normas y resoluciones, determinará a los organismos de integración y entidades especializadas para desarrollar la Supervisión Auxiliar. Sin embargo, en los procesos administrativos de la SEPS, en el histórico de las resoluciones y en sus informes de rendición de cuentas, no aparece calificación alguna sobre las organizaciones a desempeñar la Supervisión Auxiliar. En consecuencia, se limita la participación de los actores no estatales de la ESS. Las evidencias halladas, desde la puesta en agenda, conllevan a la falla de esta política pública, que se explica en el siguiente apartado.

Resultado de la política: falla de la política pública en la economía social y solidaria

En Nodalidad, la LOEPS en su disposición general octava dispuso al Banco Central del Ecuador crear una cuenta satélite de la ESS. El objetivo era consolidar estadísticas de actividades de producción, intercambio, consumo, autoconsumo y cuantificar la contribución de la ESS al cálculo del PIB. Con el anhelado sistema de información se monitorearía a la ESS para los procesos de elaboración de la política. No obstante, hasta el 2017 el Banco Central del Ecuador no creó la cuenta

12. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de EPS, 2007-2017.

13. V Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria (EPS-Día 1). Conferencia presentada por Jeannette Sánchez "Balance de las Políticas de Economía Popular y Solidaria en Ecuador" (5/10/2016) (3:50:29 a 3:51:44). Canal de YouTube Seps Ec. Recuperado de: <https://n9.cl/sswnh>.

satélite de la ESS, la misma que debería aparecer en el sistema nacional de cuentas (BCE, 2017), por lo tanto, se carece de un sistema nacional de información de la ESS en términos macroeconómicos.

En Autoridad, las evidencias se hallaron en el COMYF y en resoluciones de la JPRMYF. El COMYF en su Artículo 458, no define la concesión de personería jurídica a las entidades asociativas o solidarias, cajas, bancos comunales y cajas de ahorro. El Código postula que dichas organizaciones “podrán optar por la personería jurídica”, lo que significa que estas organizaciones podrán solicitar personería jurídica, pero; también la autoridad podrá concederlas o negarlas. Hasta el 2017, la JPRMYF no ha emitido ninguna regulación sobre la concesión de personería jurídica a estas organizaciones, por consiguiente, no están formalizadas en el sistema económico.

La precaria efectividad de normar al SFPS se evidencia en el Artículo 460 del COMYF, cuando determina que las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda pertenecen al SFPS. La Constitución del 2008, en sus artículos 283 y 311, y la LOEPS en su artículo 78 no determinan a estas organizaciones como parte del SFPS. A pesar de aquello, la JPRMYF mediante Resolución N° 272-2016-F, del 22 de agosto, regula a estas organizaciones en el segmento 1 del SFPS, y además, plantea que estas asociaciones deberán observar las disposiciones y normativa determinada para las entidades financieras privadas, resolución totalmente alejada de la naturaleza del SFPS.

La JPRMYF, expidió la Resolución N° 210-2016-V, del 12 de febrero, que establece un régimen específico y especializado para que las organizaciones del SFPS se integren al mercado bursátil a través de la compra y venta de valores. Esta Resolución dista de la esencia de la ESS y se acerca más a la reproducción del capital.

En cuanto al Tesoro, la evidencia se halló en la comparación del total de activos entre la banca tradicional y las organizaciones del sector financiero popular y solidario. En 2015, el total de activos de la banca privada, de sociedades financieras y de la banca pública fue de 39.733 millones USD. El total de activos de 58 cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 y 2 fue de 7.453 millones USD. Es decir, el sector financiero tradicional concentra 5.33 veces más activos que 58 cooperativas de ahorro y crédito (CONAFIPS, 2016a; 2016b).

En 2016, el sistema financiero tradicional, con 33 entidades, concentró un total de activos de 40.989 millones USD. El total de activos de 61 organizaciones del SFPS (segmento 1 y 2), fue de 7.704 millones USD. Aunque el número total de organizaciones del SFPS sea el doble que las entidades del sistema financiero tradicional, este concentra 5.32 veces más activos que el SFPS (CONAFIPS, 2016a; 2016b). Es decir, prevaleció la banca tradicional y la sociedad de capitales por sobre las finanzas populares y solidarias.

En Organización, el Comité Interinstitucional, entre los años 2012 y 2017 tan solo sesionó 5 veces. Según el historial de actas, la primera sesión se realizó el 28 de junio del 2012 y la última el 30 de agosto del 2013. Aunque el reglamento¹⁴

14. Artículo 6. Reglamento Interno del Comité Interinstitucional, 2013.

del ente rector señala que el Comité sesionará ordinariamente al menos trimestralmente y extraordinariamente cuando sus miembros lo convoquen, en teoría, el Comité debió sesionar al menos 19 veces. La no activación periódica difuminó la institucionalización del ente rector de la ESS, lo que implicó la falta de elaboración de políticas públicas, la carencia de objetivos e instrumentalización de los medios para lograrlos.

El Decreto Ejecutivo 1121/2016 eliminó la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria. Esto implicó el cese de funciones administrativas para el ente rector de la política y para el ente de regulación de la EPS; la descontinuada sistematización de la información histórica de actas, resoluciones, regulaciones, entre otros; y la suspensión de propuestas de políticas públicas que remitiera al Comité Interinstitucional. En suma, las entidades públicas de la economía social y solidaria no institucionalizaron sus procesos administrativos (desde la elaboración de la política, la implementación y el resultado), estas quedaron limitadas ante otros sectores de la política, incumpléndose así, el cambio del modelo de desarrollo y del sistema económico del Ecuador.

Tabla 4. Formalización bayesiana para los test positivos del mecanismo causal

Test empíricos	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)
P _o 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P _o 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P _o 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P _o 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P _a 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P _a 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P _a 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P _a 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P _e 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P _e 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P _e 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P _e 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P _c 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P _c 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P _c 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P _c 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P _o 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P _o 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P _o 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P _o 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02

Fuente: Fontaine et al., 2019. Adaptación a la política de ESS.

Teorema de Bayes

Los test empíricos para los instrumentos de política NATO de cada entidad del mecanismo causal, D: A: B: C: O, fueron positivos. Con una probabilidad inicial $p(h) = 0.50$ para Nodalidad en cada entidad, la probabilidad posterior con test positivos fue de $p(e|h) = 0.75$. En Autoridad, la probabilidad inicial para cada entidad fue de $p(h) = 0.75$, siendo positivos los test, la $p(e|h) = 0.90$. La probabilidad inicial de Tesoro de cada entidad fue de $p(h) = 90$, con test positivos, la probabilidad posterior fue de $p(e|h) = 0.96$. En Organización, la probabilidad inicial, de cada entidad, fue de $p(h) = 0.96$, siendo positivos los test, la probabilidad posterior fue de $p(e|h) = 0.99$. Por lo tanto, habiendo test confirmatorios para todas las entidades del mecanismo causal, la $p(h|e) > p(h)$, en consecuencia, se confirman las hipótesis causales HD: HA: HB: HC: HO.

Discusión

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria en Ecuador? Los resultados demuestran que el Gobierno ecuatoriano adoptó y adhirió objetivos de la economía social y solidaria a un sistema institucional de mercado en el que se encontraran insertos el sector privado y el público. Formuló una política pública de economía social y solidaria con el objeto de cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por un modelo alternativo de desarrollo. Pero; en 2013, esta política pública, en la etapa de implementación y en coordinación con otros sectores de la política, se subordinó ante las políticas de la economía de mercado, además, la condición jerárquica del Gobierno restringió la participación de los actores no estatales de la ESS en la esfera política. La política pública para la ESS 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 sujeto y fin del desarrollo.

Estos hallazgos devienen de la corroboración de las hipótesis principales (HD: HA: HB: HC: HO), del mecanismo causal para la falla en la política pública de la economía social y solidaria. Las evidencias encontradas para la puesta en agenda (D), la formulación de la política (A), la coordinación intersectorial (B), las interacciones políticas (C), y, el resultado de política (O), dieron resultados positivos al diseño de los test empíricos para los instrumentos de política NATO (se formalizó con estadística bayesiana). Por consiguiente, se confirmó la existencia de cada entidad del mecanismo causal que explica la falla de esta política.

Finalmente, trasladar los atributos de la economía social y solidaria en política pública, en un contexto institucional de mercado, no vuelven necesariamente solidaria una economía, ni a sus relaciones intersectoriales. Esta limitación viene dada por las interpretaciones “alternativas”, “discursivas”, “virtuales” que se le da a la política. Según Aristóteles “la política es una teoría de lo real y una práctica de lo posible”, mientras que los “alternativistas” “hacen teoría del deber ser y práctica

de lo realmente existente”, tendencia que ha influido en la economía social y solidaria. Para transformar al sistema de mercado, se requieren cambios reales en las relaciones societales y no solo cambios virtuales en las agendas gubernamentales. “La economía no es solidaria, sino la sociedad hace solidaria una economía” (Sánchez-Parga, 2014: 65).

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador
2016. Veeduría Ciudadana para “observar y evaluar el cumplimiento de la inclusión de actores y el fomento de la Economía Popular y Solidaria, en la reforma a la Ley Orgánica de EPS en curso en la Mesa de Régimen Económico de la Asamblea Nacional”. Asamblea Nacional. Quito.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus
2013. *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew
2010. Process Tracing and Causal Inference. In *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Brady, Henry & Collier, David (Eds.). Rowman & Littlefield Publishers. Lanham, MD.
- Cailé, 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*. Coraggio, José Luis (Coord.). CICCUS. Buenos Aires.
- Capano, Giliberto & Howlett, Michael
2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. In *Public Policy and Administration*.
- Constitución de la República del Ecuador
2008. Registro Oficial 449.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
2016a. Fipo Informativo 5. Seminario de las finanzas populares y solidarias. Un vistazo al sector financiero popular y solidario. CONAFIPS. Quito.
- 2016b. Fipo Informativo 34. Seminario de las finanzas populares y solidarias. El comportamiento de los sectores del sistema financiero nacional en la EPS. CONAFIPS. Quito.
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*. Cittadini, Roberto; Caballero, Luis; Moricz, Mariana y Mainella, Florencia (Coords.). INTA. Buenos Aires.
2009. Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Coraggio, José Luis (Org.). CICCUS. Buenos Aires.
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*. Coraggio, José Luis (Org.). ALTAMIRA. Argentina.
- Fontaine, Guillaume
2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. Barcelona.
- Fontaine, Guillaume; Medrano, Cecilia & Narváez, Iván
2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume ; Fuentes, José Luis & Narváez, Iván
2018. "Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition". In *Energy Research & Social Science*, Vol.47.
- Fontaine, Guillaume; Narváez, Iván & Paz, Bayron
2017. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". In *The Extractive Industries and Society*, Vol.5, N°1.
- Gaiger, Luis
2007. La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Coraggio, José Luis (Org.). ALTAMIRA. Argentina.
- Guerra, Pablo
2015. Economía Solidaria en Uruguay: Composición del sector y políticas públicas. En *Economía Solidaria: experiencias y conceptos*. Rhon, Francisco (Coord.). SEPS. Quito.
2014. La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: El caso latinoamericano. En *Contextos de la otra economía*. Ramón Páez, José (Coord.). SEPS. Quito.
- Gurza, Adrián e Isunza, Ernesto
2009. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En *Documentos de trabajo*. Universidad de Salamanca.
- Hidalgo, Antonio
2011. "Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". En *Revista de Economía Mundial*, Vol. 28. Universidad de Huelva.
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
2010. *Proyectos ejecutados 2009 -2010*. IEPS. Quito.
- Jackson, Patrick
2016. Philosophical wagers. In *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge. Londres and Nueva York.
- Laville, Jean-Louis y García Jané, Jordi
2009. *Crisis capitalista y economía solidaria*. Icaria. Barcelona.
- 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*. Jácome, Hugo; Rhon, Francisco; Villalba, Mateo y Oleas, Julio (Eds.). SEPS. Quito.
- McConnell, Allan
2015. "What is policy failure? A primer to help navigate the maze". In *Public Policy and Administration*. Vol. 30.

- Ministerio de Inclusión Económica y Social
 2011. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. MIES. Quito.
-
2008. *Dinámica del Sector Cooperativo*. MIES. Quito.
-
2007. Despacho Ministerial. Oficio N° 0302. MIES. Quito.
- MIES e INEPS
 2010. Informe de gestión 2009-2010. MIES. Quito.
- Paz, Bayron y Fontaine, Guillaume
 2017. "A causal Mechanism of policy innovation: The reform of Colombia's Oil-Rents Management System". En *Revista de Estudios Sociales*, N°63.
- Peters, Guy
 2018. *Policy problems and policy design*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Pierre, Jon & Guy, Peters
 2000. *Governance, Politics and the State*. Red Globe Press, Series Political Analysis. Nueva York.
- Pressman, Jeffrey y Aaron, Wildavsky
 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.
- 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*. Jácome, Hugo; Rhon, Francisco; Villalba, Mateo y Oleas, Julio (Eds.) SEPS. Quito.
- Sánchez-Parga, José
 2014. *Alternativas virtuales vs. cambios reales. Derechos de la Naturaleza, Buen Vivir, Economía Solidaria*. CAAP. Quito.
- Sarria, Ana
 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*. Rhon, Francisco (Ed.). SEPS. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. SENPLADES. Quito.
-
2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. SENPLADES. Quito.
-
2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. SENPLADES. Quito.
- Zittoun, Philippe
 2015. "Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective". In *Public Policy and Administration*, N° 30.