

¿Qué contiene y cuáles son los beneficios de la nueva Ley Economía Popular y Solidaria?¹

1. Introducción

Cualquier ley siempre intenta regular un hecho concreto, político, social, económico, etc., con la finalidad de cambiarlo, mejorarlo.

La propuesta de Ley expone como justificativos dos puntos centrales: i) los mandatos constitucionales (el sistema económico es social y solidario) y, ii) la existencia real de de la economía popular y solidaria.

Sin embargo, no se conoce a profundidad esta existencia, sus estructuras, sus mecanismos de funcionamiento, sus debilidades y fortalezas. Sabemos que existe la economía popular y solidaria que debe ser visibilizada, quedando la inquietud si esto es suficiente?

O la economía popular y solidaria se la concibe como un problema de eficiencia de mercado, de desajuste de la lógica mercantil, o se la concibe como una alternativa de acumulación y reproducción social (Coraggio).

El “espíritu” de la Constitución vigente entiende que la economía popular y solidaria es una alternativa social que requiere el impulso del Estado, pero no puede ir más allá. La pregunta es si esta propuesta de ley se acerca a este “espíritu”, poco o mucho?

2. Cómo se conceptualiza la economía popular y solidaria

La Constitución de la República establece que el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.

La propuesta de Ley reconoce, al definir su Ámbito, que estas formas comprenden “todas las personas naturales, jurídicas y demás formas de organización que de acuerdo con la Constitución, conforman la Economía Popular y Solidaria”.

Luego sí especifica estas formas organizativas de la siguiente manera:

- **Comunitarios:** organizaciones vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, urbanas o rurales que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción de bienes o servicios en forma solidaria y auto gestionada

¹ Santiago García Álvarez. Docente del Programa de Proyectos para el Desarrollo. E-mail: santygarcial@yahoo.es. Fecha de publicación: 25 de mayo de 2011.

- **Asociativos:** asociaciones de personas naturales con actividades económicas similares o complementarias (para auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas y equipos o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada)
- **Cooperativas:** organizaciones de personas que forman parte de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.
- **Unidades Económicas Populares:** comprenden los emprendimientos unipersonales (trabajadores autónomos o núcleos familiares organizados como sociedad de hecho), familiares, domésticos, comerciantes minoristas (personas naturales con ciertos niveles de activos y empleados) y talleres artesanales (personal natural con ciertos niveles de operarios, activos, ventas y ámbito geográfico de acción)

En este marco no queda claro dónde se ubican las cajas comunales que no necesariamente son cooperativas, tampoco aquellas organizaciones colectivas de productores que no solo se abastecen de materias primas e insumos ni solo comercializan.

La ley separa lo productivo y financiero, pues determina la existencia de un sector financiero popular y solidario, a su vez conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro.

3. Del Fomento, Promoción e Incentivos

Se establecen como medidas de fomento: apoyar y consolidar el modelo socio productivo a través de la elaboración de programas y proyectos con financiamiento público; cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad; implementar productos y servicios financieros especializados y diferenciados; implementará dentro del régimen curricular, en los tres niveles educativos, programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados; priorizar en las compras estatales los productos y servicios provenientes de la economía popular y solidaria

En cuanto a medidas de promoción: fomento de la asociatividad a través de planes y programas públicos; remoción de los obstáculos administrativos; acceso a la innovación tecnológica y organizativa; fomento del comercio e intercambio justo y el consumo responsable; capacitación y asistencia técnica; incorporación del Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador.

Con respecto a los incentivos: El Estado se reserva el derecho de otorgar tratamientos diferenciados a favor de las actividades productivas y nuevas.

Se establece que todo acto Económico Solidario no constituye hecho generador de tributos; pero sí el resto de operaciones económicas. Luego se establece que el Estado establecerá incentivos para la responsabilidad ambiental.

Todo el enfoque es muy general, como medidas declarativas que no aportan mucho, excepto el tratamiento tributario para los actos solidarios sobre los que siempre pesaban diferentes tratamientos.

No queda claro los mecanismos de incentivos relacionados con aquellos beneficios establecidos en el Código Orgánico de la Producción.

4. Marco Institucional

Se establece un Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, como ente rector de la Economía Popular y Solidaria, que estará conformado por los ministros de Estado que se relacionen con el tema.

No queda clara la relación que tendrá este Comité con el Consejo Sectorial de la Producción, que es órgano responsable de la instrumentación de las políticas de desarrollo productivo y de fomento de las inversiones (art. 6 del CP). Tampoco existe un comité consultivo con los actores no gubernamentales.

Para el control y regulación se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Sus atribuciones se concentran en temas de autorizaciones, administrativos y regulatorios.

Se crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, con carácter público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, con patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera. Será el responsable de ejecutar la política pública de promoción e incentivos.

Se crea la Corporación Nacional de las Finanzas Populares para brindar servicios financieros de segundo piso.

Se crea un Fondo de Liquidez del Sector Financiero Popular y Solidario, que concederá créditos de última instancia, para cubrir deficiencias transitorias de liquidez de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario

Se crea un Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario con el objeto de proteger los depósitos efectuados por los integrantes de las organizaciones del Sector.

En materia de regulación se establece que el Presidente de la República determinará en el reglamento el Ministerio de Estado que estará a cargo de este importante. La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que serán los titulares

de coordinación de desarrollo social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República

5. Conclusiones

La propuesta de Ley es un buen intento por visibilizar desde el lado de las políticas públicas a la Economía Popular y Solidaria, con la limitación propia de un enfoque de formalización legal y administrativa de las unidades productivas y de enunciados generales para el Estado y sus órganos.

No es poca cosa lo que se lograría, pero deja muchos vacíos sobre el para qué de la economía popular y solidaria (en términos de desarrollo alternativo) y sobre los vínculos con la economía formal en donde debería estar clara el conjunto de reglas de juego de interrelación.

El tema institucional es vario pinto. Débil en la definición del órgano rector de las políticas públicas y en la participación de los actores de la economía popular y solidaria. Mucho mejor en el establecimiento de una Superintendencia, del Instituto Nacional, de la Corporación Financiera, el fondo de liquidez y el seguro de depósitos.

Hay poco desarrollo del tema territorial vinculado a las responsabilidades que en este tema tiene los Gobiernos Autónomos Descentralizados, nuevamente parecería que va a ser los grandes “ausentes” de este proceso.

No queda clara la situación real de varios tipos de iniciativas populares y solidarias que no calzarían en las definiciones de la propuesta de Ley, lo cual va a crear dificultades legales y de atención a través de las políticas públicas. Este vacío se expresa concretamente en la no derogatoria de varias leyes de fomento de PYMES y de artesanos que conceden beneficios tributarios y arancelarios y que supondrían se mantendrían, con posibles desencuentros de intereses para los actores de la economía popular y solidaria.

El capítulo de promoción e incentivos se encuentra poco desarrollado, no incluyen mecanismos e incentivos como sellos verdes, responsabilidad social y ambiental, incentivos para la construcción de centros de acopio, etc. No se promueve la democratización de la propiedad de las empresas comunitarias.

El concepto de debería utilizarse en este capítulo de incentivos se refiere a promocionar el acceso de las unidades de la economía popular y solidaria a las bases materiales para su autodesarrollo, relacionadas con capacitación, asistencia técnica, crédito, servicios especializados, regulación de los mercados, infraestructura.

La regulación debería poner parámetros para las transacciones entre la economía popular y solidaria y la economía formal, por ejemplo plazos máximos para el pago de las compras a crédito; respeto a los precios de sustentación cuando existan, entre otros.