|  |
| --- |
| **Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria** |
| **INFORME DE MOTIVACIÓN:****Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria****Julio-2021** |
| **Comisión técnica multidisciplinaria para reforma a la LOEPS** |
|  |
| 30 de Julio de 2021 |

**Contenido**

[1. Antecedentes 3](#_Toc78965382)

[2. Objetivo General 4](#_Toc78965383)

[3. Objetivos específicos: 4](#_Toc78965384)

[4. Metodología : 5](#_Toc78965385)

[5. Desarrollo 8](#_Toc78965386)

[6. Conclusiones: 19](#_Toc78965387)

[7. Recomendaciones: 22](#_Toc78965388)

[8. Referencias: 23](#_Toc78965389)

# Antecedentes

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”;

El artículo 227 de la Carta Fundamental, establece: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”;

El artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “El sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”;

La Carta Magna en el artículo 309 establece que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario que intermedian recursos del público; en tanto que el Art.311 ibídem determina que “El sector financiero popular y solidario se compondrá de 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 micros, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”;

El artículo 319 de la Constitución de la República estipula: “Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, y autónomas y mixtas.

El Estado promoverá las formas de producción que aseguren buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza, alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto nacional”;

El literal a) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria señala: “Art. 3.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto: a) Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado”;

El artículo 129 de la Ley Ibídem, señala las medidas de acción afirmativa que consiste: “El Estado a través de los entes correspondientes formulará medidas de acción afirmativa a favor de las personas y organizaciones a las que se refieren el ámbito de esta Ley, tendientes a reducir las desigualdades económicas, sociales, étnicas, generacionales y de género”;

El artículo 161 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, describe las funciones del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria;

Mediante Resolución Nro. 054-IEPS-2020 de 3 de agosto de 2020, se expidió la Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, cuya misión está destinada al fomento y promoción de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria de manera consistente con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional;

Mediante memorando Nro. IEPS-CGT-2021-0030-M de 04 de marzo de 2021 dirigido al Director General del IEPS, se solicitó autorización para que dos técnicos de cada dirección agregadora de valor, conformen una comisión para que elaboren y propongan un texto de reforma a la LOEPS y posteriormente presenten la propuesta a la Dirección General y se proceda con el trámite correspondiente.

# Objetivo General

Recolectar las propuestas de reforma a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que fueron co-construidas con la participación de varios sectores: actores de la EPS, Academia, organizaciones de la sociedad civil y Gobiernos Autónomos Descentralizados, que servirán como aporte para la propuesta a la reforma a la Ley

# Objetivos específicos:

Recolectar las propuestas de reformas con los aportes de los actores de la EPS, academia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sociedad civil, a través de talleres y conversatorios, presenciales y virtuales.

Generar un informe técnico de necesidades de reforma con base a un análisis de las normativas e institucionalidad pública nacional e internacional, sin olvidar las necesidades actuales de los actores de la EPS y sus organizaciones.

Identificar la problemática con las organizaciones de la EPS y recopilar propuestas de reforma a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

Realizar un análisis comparativo de la normativa nacional e internacional para extraer aspectos relevantes aplicables a la realidad nacional.

# Metodología:

La iniciativa del IEPS sobre la elaboración de una reforma a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria – LOEPS, fue en un inicio un trabajo interno, que se proyectó desde su planteamiento a compilar la opinión del sector, considerando a todos los involucrados en el fomento, desarrollo y promoción de la EPS.

Previamente se realizaron varias etapas comenzando por un trabajo técnico de compilación, revisión bibliográfica y documental y análisis de la normativa de Economía Social y Solidaria de cinco países: Argentina, Bolivia, México, España y Francia, modelos que tienen su propia historia pero que pueden aportar con sus experiencias. Parte de la primera etapa también consistió en recopilar los aportes de cada una de las direcciones técnicas zonales del IEPS, los cuales fueron validados a través de talleres; así como una revisión a nivel de la normativa nacional que incluyó considerar las expresiones de organizaciones sociales, quienes han compartido sus opiniones a través de manifiestos.

Para llevar a cabo la socialización que enriquecería la propuesta con las observaciones de quienes componen el sector real, se organizaron diversos encuentros, privilegiando la pluralidad de voces de los distintos sectores.

Se establecieron las siguientes temáticas:

* Forma de OEPS y objeto social, Institucionalidad, entidades de apoyo.
* Medidas de fomento, compra pública, financiamiento, seguridad social, régimen laboral, incentivos tributarios.
* Gobernanza, Control y sanciones, otros temas de interés vinculados a la LOEPS.

Se realizaron 11 talleres en diferentes momentos, concadenando estos aportes:

3 talleres presenciales realizados del 7 al 9 de julio del 2021 en el Colegio de Economistas en Quito. Participantes: representantes de las Organizaciones de la EPS y de movimientos sociales, así como profesores-investigadores de distintas universidades.

4 talleres virtuales realizados el 15 y 16 de julio, cuyas convocatorias fueron realizadas por las Direcciones Zonales del IEPS. Igualmente se invitaron a Organizaciones de la EPS, profesores-investigadores de distintas universidades y movimientos sociales.

4 talleres virtuales realizados el 27 y 28 de julio, con la participación de representantes de los GAD provinciales, municipales y parroquiales, convocados por las Direcciones Zonales del IEPS.

La duración prevista para estos talleres fue de entre de 3 horas cada uno, sin embargo la duración de los mismos fue variable de acuerdo a la intensidad de los intercambios generados.

Se elaboraron convocatorias a los actores de los distintos sectores productivos donde se encuentra la EPS, profesores-investigadores, representantes de organizaciones de la sociedad civil, en un primer momento. Posteriormente, desde las Direcciones Zonales se procedió a convocar a representantes y autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales de acuerdo a los talleres planificados. Cabe señalar que la temática tratada en cada mesa, fue coherente con la agenda del evento, la cual se encuentra en anexo.

**Desarrollo de las mesas presenciales en Distrito Metropolitano y virtuales con las distintas zonas**

La presentación de cada temática estuvo precedida por la exposición de un breve diagnóstico y problematización de la implementación de la LOEPS, lo cual ubicó espacial y temporalmente los distintos problemas y al mismo tiempo constituyó el inicio de la participación de los integrantes de cada mesa. Mediante un diálogo guiado por preguntas generadoras anexo al presente, se produjeron espacios de discusión y debate. Lo que permitió ir construyendo propuestas que aborden las principales problemáticas identificadas.

Para coordinar el trabajo de cada mesa se contó con la participación de un equipo técnico con roles definidos:

* Moderación
* Apoyo a la moderación y grabación del diálogo
* Sistematización

**Registro de participantes:**

Se realizó un registro de los participantes al interno de cada mesa. Esas hojas de presencia junto con las grabaciones servirán de respaldo al equipo de trabajo por los aportes que se pueden obtener durante los diálogos y posteriormente de los productos que se obtendrán.

**La sistematización**:

Para asegurar una sistematización correcta de la información fueron considerados los siguientes parámetros:

Cada mesa contó con un técnico sistematizador/a que tenga el conocimiento fundamental en EPS y de las temáticas que se tratarán en las mesas, para captar con facilidad los nudos críticos, las recomendaciones, reclamos, pedidos y/o aportes de soluciones por parte de los invitados.

Se grabó para comparar apuntes con lo expresado en el taller. Además, esta grabación servirá de respaldo de los técnicos sobre los términos y criterios propuestos durante el evento.

Se solicitó a los participantes cuando tomen la palabra, que se identifiquen con nombre y apellido y la organización/institución a la que representan, de tal manera que en la grabación se pueda identificar cada participación.

Fue importante identificar los nudos críticos, las posibles soluciones que aporten los actores, las experiencias recurrentes, etc. Las sistematizaciones de cada taller se encuentran secuenciadas en los anexos de este informe ejecutivo. Esta metodología se aplicó para las dos primeras series de talleres, es decir aquellos realizados con las Organizaciones de la EPS, sociedad civil y Academia.

Para los talleres con participación de los GAD provinciales, municipales y parroquiales se realizaron algunas variantes, puesto que se priorizó el contexto legal de la EPS y su lazo de unión con las competencias de los GAD, tal un engranaje que permita visualizar los puntos críticos que impiden un adecuado y coordinado enlace de competencias de la institucionalidad de la EPS y de los GAD.

Igualmente, que en los otros talleres se hizo una presentación contextualizando a la EPS, la institucionalidad y se recordó las competencias de los distintos niveles de los GAD en relación al fomento de la EPS. Se realizaron preguntas generadoras que permitieron iniciar el diálogo.

La sistematización fue realizada por los equipos técnicos zonales y nacionales, mientras que la moderación del taller y el apoyo se llevaron a cabo desde planta central. Esta metodología permitió adaptar los talleres a los participantes para obtener el máximo de aportes de todos quienes tienen una relación con la EPS y así cumplir con los objetivos planteados.

Finalmente, en base a los aportes obtenidos se construye el presente informe de motivación y se coloca en adjunto todas las presentaciones, sistematizaciones, las normativas analizadas, así como toda la documentación que se ha ido creando para su análisis.

# Desarrollo

**MESA 1**

**Forma de Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria,**

En relación a este tema existen posiciones divididas entre las diferentes Organizaciones de la Economía Popular y Solidarias (OEPS), mientras que desde la academia existe una postura más consensuada. Las OEPS consideran que las cuatro formas organizativas (Cooperativas, Asociaciones, asociaciones y Unidades económicas populares) estipuladas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se deben mantener, por cuanto consideran que su ampliación a otras formas será solo para obtener beneficios; sin embargo, luego la exposición de la academia en la se argumentó cuáles serían las otras formas que podrían incorporarse, hubo acuerdo para su ampliación.

Entre otras formas de organización que se deben tomar en cuenta, para la reforma a la ley deberían constar:

• Sindicato libre (Taxistas de Quitumbe)

• Empresas recuperadas (Columbia, Ex-Pinto)

• Mutuales

• Empresas inclusivas

• Organizaciones Deportivas

• Organizaciones artísticas

**Objeto Social**

La nueva ley de Economía Social y Solidaria debería incorporar de la manera más amplia posible las formas de organización, y posteriormente la autoridad competente verificará si forma parte de la EPS. Por ejemplo, en lo que se refiere al turismo comunitario no debe ser ejercida exclusivamente por una comunidad, debería ser un turismo de personas y en adición pueda dar servicios complementarios como el transporte y demás actividades, acorde a la naturaleza de su circuito económico, por cuanto en la actualidad se encuentran con estas barreras al igual que las OEPS de producción agrícola, avícolas, entre otras, porque son consideradas actividades económicas diferentes a la principal. En este sentido las diferentes normativas internacionales como la ley de Cooperativas de Bolivia considera la multiactividad para el ejercicio de actividades productivas y servicios de las organizaciones cooperativas.

En Imbabura existen asociaciones de capacitación y terapias deportivas, actividades artísticas, quienes han tenido trabas para el ejercicio de sus actividades, ya que no consta en la LOEPS actual y que deben ser incluidas, por cuanto no hay nada específico para estos y otros sectores como la tecnología libre, generación de energías más limpias, debes existir un real fomento no solo su reconocimiento.

Desde Manabí se expuso que las Organizaciones de la EPS, no debería ser clasificadas por un monto de facturación, sin embargo, en el SRI es catalogada como pequeña o mediana industria de acuerdo a la clasificación del MIPRO, y no por sus prácticas de sus principios, distribución de excedentes y decisión compartida, esto conlleva a confusiones y son tratadas como empresas del sector privado por el desconocimiento desde Estado, se terminan exigiendo los mismo requisitos (por ejemplo no existe relación de dependencia y se exigen contratos firmados), la naturaleza de las organizaciones es difiere en sus principios, indistintamente del número de socios o facturación. sin embargo, debe incluirse una categorización dentro de la LOEPS que determine los beneficios tributarios y de fomento a las diferentes formas organizativas.

El Grupo Salinas señaló que la actual ley se enfoca al sector financiero y otros son excluidos, como fundaciones sin fines de lucro que apoyan la EPS desde hace varias décadas quienes nacieron desde los procesos organizativos de base, y no son considerados en la legislación actual, ninguna organización está dentro de la SEPS, y es necesario se verifique califique. Las Corporaciones que hacen economía solidaria tampoco forman parte de la EPS, la ley de comunas debe revisarse no se ha actualizado desde su creación. El ingreso de organizaciones debe hacerse con base a los principios de EPS.

**Institucionalidad y Entidades De Apoyo**

La Academia expone que el rol del Estado es el control e incentivos para el sector de la EPS, pero lo que no es entendido por la Administración Pública lastimosamente tiende a desaparecer, consideran que los gobiernos deberían darse el tiempo de entender lo que implica el cuarto sector para su real fomento y control.

Adicionalmente a lo señalado en el párrafo precedente, la Academia también manifiesta que el presupuesto para el sector de la EPS no debe ser marginal, debe ir de acuerdo al tamaño del sector, conocen que el IEPS cuenta con un presupuesto limitado y por lo tanto con un equipo reducido para el Fomento y Promoción en el territorio nacional.

Existe falta de presencia de la Institucionalidad Pública de la EPS en las áreas Rurales, tanto del IEPS, SEPS y CONAFIPS, por ejemplo, para realizar trámites de actualización de directivas o personerías jurídicas desde Loja deben viajar más de 4 horas a Cuenca y desde la Amazonía aún más hasta Quito, ya que no todos conocen los pasos a seguir y o cuentan con internet para lo cual solicitan asesoramiento y acompañamiento directo de los funcionarios de acuerdo a las competencias de cada Institución.

Por lo tanto, se considera que se debería alcanzar ciertos equilibrios, y no solo en el sentido de atender demandas netamente economicistas hacia las organizaciones. En cuanto al marco normativo, ¿queremos una pluralidad, con enfoque equilibrado entre estado y EPS?. En cuanto tienen principios diferentes a la economía formal y deben ser discutidas, pues si hay prácticas recurrentes nos ayuda a consolidar como sector y las que no son recurrentes y no ayudan a construir un sector, se deberían invitar a más actores para conocer la recurrencia de prácticas que permiten fortalecer e identificar a este sector económico. Reflexionar sobre el conocer y reconocer al sector de la EPS desde el Estado, y lo que ha realizado el Estado es conocer, pero no necesariamente los respeta en toda su dimensión como una economía alternativa o del bien común.

Otra de los aportes desde la academia fue que los registro no solo debe limitarse a la forma jurídica, sino al cumplimento de los principios EPS, existe un registro público pero que debe considerar los distintos registros normativos, como son los del MAG, MIES, MDT, entre otros. Por lo tanto, el registro no solo debe contener a las OEPS estipuladas de acuerdo al Art. 6 de la LOEPS, en su defecto desde el Registro Único de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS), debe ser el Instituto quien debe continuar con el fomento promoción.

El registro de la EPS debería ser indistinto al registro legal siempre y cuando cumpla con sus principios, para lo cual sería necesario un cruce de bases de datos (por ejemplo: artesanos, AFC, BDH, entre otras), y en algún momento la verificación en Campo.

Cuándo se abordó si ¿las Unidades económica populares deben o no continuar siendo parte de la Economía Popular y Solidaria? En este sentido también se dieron algunas opiniones divergentes y otras convergentes. Si se debe reconocer a todas y que apoyan la economía doméstica y del país. Difícil medir principios a cada unidad de economía popular (UEP), sin embargo, habría que mirar sus prácticas. Hubieron opiniones que, al seguir promoviendo a las UEP, no ayudaría a la cohesión del sector organizado, por cuanto en el tema de compras públicas tienen igual o mejores puntajes y montos de contratos que las organizaciones.

Lo expuesto por la academia referente a las UEP no son constitucionalmente reconocidas. La economía solidaria es más pequeña y más organizada que la popular. La popular es mucho más grande. ¿Hay que discutir si salen las UEP del sector solidario? Son formas más complejas y diversas. Hay que llegar a un acuerdo para su tratamiento.

La economía popular y solidaria (EPS) tiende a ser una gobernanza horizontal, se autogestiona, distribuye excedentes, existe corresponsabilidad en caso de la economía popular se desconoce si existen las mismas prácticas o en qué medida se dan. Además, se propone que la LOEPS actual debe adaptarse a la realidad del sector, a las necesidades y demandas en toda su amplitud y no al revés.

**MESA 2**

**Compras Públicas**

La problemática de la compra pública recae principalmente en que no es exclusiva para la Economía Popular y Solidaria, en cuanto tienen que competir con la microempresa sin tener las mismas condiciones, los actores indican que en ciertos casos hay manipulación para el direccionamiento de procesos y que para la participación no se brinda las facilidades de acceso. En tanto requieren de acompañamiento, capacitación especializada y asesoramiento durante todo proceso.

La compra pública para la EPS no depende únicamente del Gobierno Central, sino de su aplicación a nivel territorial, es así que la ejecución y cumplimiento requiere control; y, de esta manera evitar la arbitrariedad de las actuaciones administrativas, debido a que existen procesos que se dan de baja o emiten órdenes de compra en cero. Otra falencia en estos procesos, se presenta en la entrega de los anticipos ya que no se realizan a tiempo, así como en los pagos, debido a que las entidades contratantes no cumplen con los plazos para él efecto, por lo tanto deben tener sanciones similares a los proveedores cuando incumplen.

Sobre estas problemáticas es necesario la creación de políticas públicas con ajustes a los instrumentos, en este caso hacer reformas a la LOEPS. Partir de una obligatoriedad de la generación de estadísticas del sector para la caracterización y clara identificación y diferenciación de la EPS con los demás sectores económicos. Puntualmente en las medidas de fomento, incorporar el porcentaje destinado para compras públicas exclusivas para la Economía Popular y Solidaria, a ser implementado paulatinamente hasta alcanzar el 35% del total de las compras gubernamentales; para ello deben realizarse estudios o creación de programas específicos en líneas de producción determinadas que usen las herramientas de catálogos dinámicos inclusivos y ferias inclusivas solo para él sector y construidos de forma articulada y coordinada con las instituciones competentes, que sean integrales e incluyan acompañamiento, capacitación especializada y verificación de la existencia de los emprendimientos.

Es imperioso incluir en el cuerpo normativo que regule la Economía Popular y Solidaria, la creación de entes de control integrados por representantes gubernamentales y del sector de la EPS, que verifiquen el cumplimiento de porcentaje de compra pública, uso de las herramientas exclusivas a modo de candados para evitar monopolios y exigir se investiguen los procesos dudosos que son dados de baja o de compras en cero. Además, requerir al SERCOP que entregue informes anuales sobre los procesos de contratación con datos reales de la compra destinada para la EPS,

En cuanto al territorio se requiere que los Gobiernos Autónomos Descentralizados creen ordenanzas de fomento para la EPS, las cuales contengan específicamente articulado sobre la comercialización pública y privada, para cumplir la compra pública y definir claramente líneas productivas de articulación con el respectivo ente de control compuesto por entidades públicas y representantes de la EPS. Así también deben constar proyectos productivos y espacios de comercialización, incluso capacitación obligatoria a los funcionarios públicos sobre la legislación en EPS y compras públicas.

Se deben plantear soluciones concretas, mejorando lo que ya existe, con el objetivo de potenciar a la EPS y posicionar en el territorio y a nivel nacional. Para ello el trabajo debe ser técnico, menos político, más humano y de contacto directo con los actores. Los cambios deben ser realizados en la legislación para que no se dé oportunidad a alteraciones por las autoridades de turno.

**Financiamiento**

Frente al sistema financiero nacional para otorgar créditos existe una sola categorización en los que no constan los créditos especiales o diferenciados para la EPS, así como tampoco la definición de usuario o cliente, a todos los encasillan bajo los parámetros de la clasificación de las mipymes; por lo tanto los tipos de crédito que se ofertan y consideran apropiados para el sector son los microcréditos, con tasas de interés elevadas, sin períodos de gracia y sin ajustarse a los plazos.

La sociedad requiere un fortalecimiento de la propuesta cooperativa, así como en el ámbito financiero para alcanzar la dinamización local, llegando a los segmentos de personas que no tienen condiciones de acceder a un crédito tradicional y para ello es indispensable fortalecer las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales, así desde sus espacios promuevan el ahorro local y la cultura crediticia con un enfoque social y solidario, al momento la SEPS no ha cumplido con el papel de otorgar personería jurídica y reconocer el potencial de estas figuras.

La propuesta para cambiar esta situación consiste en que la LOEPS y el Código Orgánico Monetario y Financiero, deben recoger puntualidades sobre el financiamiento, que se definan parámetros en los créditos destinados para la EPS de forma específica y detallar consideraciones puntuales, por ejemplo que tengan 5 puntos menos de interés frente a los créditos tradicionales u ofertar productos crediticios como el famoso 5,5,5, y que no se permita medidas de financiamiento de crédito sobre crédito; con créditos que se ajusten a la realidad, productividad y rentabilidad de los actores, aceptando otras formas de garantía.

Con respecto a las cajas y bancos comunales no se les ha otorgado personería jurídica, en tanto esta función debería transferirse al IEPS cuando se ascienda su categoría a servicio o secretaria nacional; además, debe existir un fondo específico para fondear las cajas y bancos comunales. De la misma manera es oportuno que la CONAFIPS obligatoriamente entregue el 50% de los recursos para financiamiento del sector real de la EPS (Sector No Financiero) y que esto sea verificable. También definir criterios para el financiamiento no reembolsable como capital semilla, que se entregue a organizaciones que generen trabajo, que tengan prácticas ambientales, producción orgánica, que fomenten el consumo ético, racional y responsable.

Otra alternativa de financiamiento es la identificación de tecnología social grupal solidaria en las cooperativas de ahorro y crédito para lograr el acceso al financiamiento para la EPS, aunque resulta un poco costoso, pero garantiza el acceso.

**Seguridad Social**

La seguridad social es un derecho que todas las personas tenemos y principalmente los trabajadores, lo cual se torna más importante y fundamental al alcanzar la vejez, para las personas que laboran bajo relación de dependencia su realidad es distinta a las condiciones de las personas de la EPS, porque el trabajo no es estable, sus ingresos no son fijos, algunos dependen de contratos y con la pandemia ha disminuido las actividades económicas. El sector de la Economía Popular y Solidaria con respecto a esta problemática está dividido, unos creen que deben tener el seguro social en cuanto están conscientes que lo necesitan y son la fuerza laboral del país, mientas que otro grupo no desea acceder por todas las implicaciones que conlleva, aun no existe una normativa y desde el seguro social han recibido multas de tipo económico, manifiestan que los ingresos que perciben no son suficientes para cubrir el valor actual de afiliación.

En virtud de lo señalado en el párrafo precedente, es que menester que el sector de la EPS tenga un seguro social diferenciado y ajustado a las diferentes realidades, en especial el sector rural que es diferente al urbano. Con respecto a los montos de afiliación algunos actores opinan que no se debería subsidiar su afiliación para que no sea una carga para el gobierno de turno, sino que desean realizar el pago para asegurar su futuro. Por otra parte también proponen que el valor debe ser calculado en función de una fórmula intermedia, que cuando la OEPS no tenga contratos o no tenga ingresos se fije como pago mensual un valor inferior a los $40,00. Otra reflexión sobre la fuente del aporte indican que sea mixto, debe aportar el socio y la organización con un valor de pago de $30,00 cuando están en producción. También se solicita considerar pagos flexibles, que sean trimestrales y no solo mensuales. Otra propuesta consiste en establecer aportaciones de acuerdo a una escala, fijar tablas en función de los aportes, quien desee jubilarse con más deberá aportar más.

El camino para conocer específicamente cómo y bajo qué circunstancias los actores de la EPS acedan a la seguridad social requiere un estudio actuarial considerando las particularidades del sector. Y buscar la manera de lograr un régimen diferenciado llevando a cabo un proceso como el que se instauró para los artistas.

**Régimen Laboral:**

No existe una regulación en las organizaciones en donde los socios a la vez son trabajadores, por lo tanto se requiere normativa que permita acceder a los derechos de los trabajadores bajo las diferentes circunstancia de la EPS y que no sea un régimen sancionador o que brinde interpretaciones erradas y confusas como el acuerdo Ministerial del MDT vigente, que es indispensable la derogatoria.

A la par en la LOEPS se debe considerar que las organizaciones están constituidas por socios-trabajadores, en tanto la vinculación de personas externas como trabajadores debe estar reglamentado, se propone que un máximo del 25% de los trabajadores pueden ser solo empleados externos a la organización.

**Incentivos Tributarios**

En el proceso de constitución de las organizaciones frente a la SEPS se han construido acciones articuladas con el SRI, una vez que se crea la organización, obtienen personería jurídica y al mismo tiempo se genera el RUC, situación que requiere acompañamiento y capacitación hacia la organización por parte del Estado para comprender las responsabilidades, normas y obligaciones en las que se incurre.

Dentro de la normativa tributaria la EPS es considerada como una microempresa, los valores monetarios tanto en activos como en ventas no es un parámetro acorde para medir a una organización, cuando ya existe el RUEPS y debe ser catalogada por esta acreditación. En tanto los incentivos tributarios no son específicos, así como la aplicación de normativa, el SRI es una entidad inflexible que no se ajusta a la dinámica productiva de la EPS, por ejemplo, no permite que las organizaciones suspendan el RUC mientras no estén trabajando. Así mismo son muy rigurosos para el cumplimiento de obligaciones tributarias.

Ante esta situación el SRI debe solicitar al IEPS el acceso al RUEPS para conocer que organizaciones están acreditadas y se aplique los beneficios a quienes corresponde, acompañado de capacitación sobre procesos tributarios. Los incentivos tributarios también pueden enfocarse para ser entregados a las organizaciones que cumplen con una producción agroecológica.

Una vez más, se presenta la confusión de la EPS con la microempresa no debe aplicar el 2% del impuesto a la renta o de una vez debe ser derogado. Así también se debe considerar que los emprendimientos de la EPS que nacen deberían tener 10 años de gracia sobre impuestos. Adicionalmente piden que no deben tener aranceles por las importaciones de maquinaria y el régimen impositivo en general, sea diferenciado para el sector de la EPS.

**MESA 3**

**Gobernanza**

En cuanto al tema de gobernanza las asociaciones indican que una de sus principales dificultades es la falta de capacitación para llevar a cabo la gestión de una organización, esto se deriva de las falencias propias del territorio como son la baja escolaridad y las condiciones de vulnerabilidad de sus socios lo cual tiene un impacto directo en los resultados que los emprendimientos generan. Adicionalmente quienes se integran en las asociaciones o quienes impulsan la conformación de las mismas no tienen la información suficiente en cuanto a las responsabilidades y obligaciones que conlleva la creación de una organización, en consecuencia, el tiempo de vida de las organizaciones y su capacidad para generar ingresos se ve seriamente afectada.

El empoderamiento de los socios y de los líderes de las organizaciones en muchos territorios es bajo, lo cual complica la gestión interna y los procesos de gobernanza de las mismas; por otra parte, existe un abuso en los salarios u honorarios de parte de quienes dirigen a las organizaciones debido al desconocimiento de los derechos y obligaciones de quienes integran las organizaciones.

En este sentido, se plantea realizar capacitaciones informativas a nivel nacional que informen y empoderen a los miembros de las organizaciones sobre los deberes y obligaciones que tienen las mismas, con el objetivo de poder impulsar el crecimiento y el sostenimiento del emprendimiento a lo largo del tiempo.

La propuesta es incorporar artículos en la normativa que permita una adecuada gobernanza en las diferentes formas organizativas y no con énfasis únicamente en el sector cooperativo. Adicionalmente el artículo debe impulsar la capacitación de los actores de la EPS en temas administrativos y organizativos, dichos artículos deben señalar que se destine un presupuesto específico para las referidas capacitaciones, pero también que exista una corresponsabilidad de las entidades estatales quienes tienen como competencia la capacitación de los actores de la EPS.

**Control y Sanciones**

Se ha podido evidenciar en los espacios de trabajo con las organizaciones que el ente de control de la EPS, ha tenido varias falencias que han complicado el normal desarrollo del sector de la Economía Popular y Solidaria. Por una parte, se ha señalado que existe muy poco interés de control en el sector real de la Economía Popular y Solidaria, ya que los esfuerzos de control se han dirigido principalmente al sector financiero, donde se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito.

Asimismo, el control en cuanto al cumplimiento de los principios rectores de la EPS, son escasos, dado que existen organizaciones que no cumplen con los principios de distribución equitativa ya que las mismas cuentan con dirigentes quienes actúan en forma de empresa, es decir, son “patrones” mientras que sus socios actúan como si fueran empleados y no como socios propiamente.

El control ha sido deficiente también en la toma democrática de las decisiones en las organizaciones lo cual ha derivado en que ciertos socios o dirigentes se aprovechen de la situación y se beneficien en detrimento del resto de socios. Adicionalmente, existen organizaciones quienes tienen trabajadores y las oportunidades de trabajo son destinadas a éstos, en lugar de generar trabajo para los propios socios, lo cual se contrapone directamente con el principio de solidaridad, en este sentido, el control que la SEPS ejerce en la parte fundamental de la EPS como son los principios, es deficiente ya que este control se direcciona únicamente hacia aspectos netamente legales que son importantes pero que no responden a la realidad del sector.

Por otra parte, existen disposiciones que obligan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a establecer porcentajes presupuestarios específicos para la EPS, sin embargo, las mismas no se dan cumplimiento y no existe un control fuerte a estas administraciones públicas, por parte de una entidad competente. Dicho esto, los planteamientos más importantes en cuanto a la reforma de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, es potenciar el control del sector real que tenga un nivel desconcentrado, cercano a las organizaciones que se enfoque principalmente en el cumplimiento de los principios además de los aspectos legales inherentes a la actividad económica.

Este potenciamiento debería ser llevado a cabo a través de artículos específicos en la reforma a la LOEPS que permitan crear una entidad enfocada en el control cercano, territorializado y dirigido al sector real, así como también, artículos que indiquen que es fundamental el cumplimiento de los principios de la EPS para desarrollar la actividad productiva de las organizaciones, más que los aspectos únicamente legales. Estas reformas tendrán un impacto positivo en cuanto al control de las organizaciones del sector.

**Otros temas de interés**

Con respecto al fomento productivo, el problema más relevante es la falta de capacidad administrativa de la entidad responsable del fomento y promoción del sector. En los espacios de trabajo con actores se ha señalado que el IEPS tiene una capacidad muy limitada dado que los equipos técnicos a nivel de territorio son muy pequeños, considerando que la demanda de los servicios por parte de las organizaciones es sumamente alto, por tanto, se ha planteado la necesidad de crear una entidad nueva con mayor presupuesto en comparación de la actual, con mayor capacidad de atención a nivel desconcentrado, con mayor peso político que pueda implementar con mayor eficacia las políticas públicas de apoyo al sector; esta entidad debe tener el rango de secretaría o ministerio de la EPS a fin de generar una atención cercana, específica y con impacto en los actores con el fin de fomentar a los emprendimientos.

Por otra parte, la forma de organización de “asociación” presenta una serie de restricciones en cuanto a la gestión de los activos y la posibilidad de expansión, en este sentido, es clave trabajar en una transformación general de las asociaciones hacia la forma de organización de cooperativa, ya que esta forma de organización permite administrar de manera conjunta los activos y por su naturaleza brinda un panorama adecuado para la sostenibilidad y crecimiento de los emprendimientos.

Otro aspecto a considerar es la generación e impulso desde la entidad de fomento en la creación o fortalecimiento de circuitos económicos entre organizaciones, lo cual hasta el momento ha sido muy limitado y que en términos de fomento de la EPS es un aspecto sumamente importante.

Se puntualizó que la EPS no cuenta con cifras, hacen falta estadísticas para tener una base para definir políticas públicas a favor de la EPS, con estos insumos es posible impulsar la gestión de los sectores estratégicos buscando mecanismos para efectivizar las medidas de acción afirmativas, por ejemplo podría entrar la CGE para exigir de alguna forma que se cumpla lo que está en la LOEPS o incorporar en la ley un organismo o institución que se encargue del control sobre el cumplimiento que de ley.

Es imperativo que se amplíen las medidas e incentivos para el fomento de los emprendimientos de la EPS, dado que al momento los incentivos son insuficientes y no logran impactar en las organizaciones de manera relevante. Por tanto, en la reforma a la LOEPS se debe contemplar la inclusión de artículos que presenten otros incentivos adicionales a los ya existentes para potenciar el fomento del sector, asimismo, acciones de generación de información especializada en EPS por parte de las entidades existentes y además la creación de una institución a nivel de Ministerio o Secretaría para el fomento y la promoción del sector que cuente con presupuesto que permita desconcentrar los servicios y acercar la institución a los actores a nivel territorial.

La normalidad en la actualidad es diferente y la forma de afrontarlo desde la Economía Popular debe ser otra, afrontar el desempleo, pobreza y exclusión hay que afrontarlo desde diferentes aristas, al conformar organizaciones de la EPS hay que hacerlo con profesionales jóvenes, que provengan de diferentes disciplinas y experiencias.

Una medida de fomento es crear grandes mercados o supermercados que garanticen efectivamente la comercialización de los diferentes sectores económicos. Se debe pensar en grande, en la generación de redes de comercio y la sensibilización de consumidores. Otra adicional a la señalada es que hace falta fortalecer es la de educación, se debe promover y regular la creación de Institutos y centros de formación en EPS.

Cabe destacar que no existe articulación entre instituciones públicas para el ejercicio de sus competencias, hacen falta medidas de fomento creadas de una forma coordinada para su implementación y en la ejecución hacer el seguimiento. Es menester que el Consejo Consultivo establecido en la LOEPS actualmente no funciona, y debe activarse para que formen parte de este órgano colegiado los actores de la EPS.

La Economía Popular y Solidaria al igual que el sector privado debe tener la garantía constitucional del derecho a libre asociación, sin embargo, la SEPS no permite que se creen cierto tipo de organizaciones. Además, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no debe tener la potestad de liquidar organizaciones como actualmente está ocurriendo con las de vivienda.

El comité interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, debe estar compuesto por representantes del sector y no solo por instituciones públicas. Debe disponer que los funcionarios, servidores y trabajadores públicos se capaciten en EPS, porque dichas instituciones desconocen sobre la EPS.

# Conclusiones:

De carácter general:

1. El análisis de la legislación internacional proporcionó insumos para comparar con la legislación ecuatoriana, los que sirvieron de base para determinar las líneas de análisis en el ejercicio de co-construcción ejecutada a través de los diferentes talleres, coadyuvando a la generación de diversas propuestas que servirán de motivación y sustento para la propuesta de reforma a la LOEPS desde las perspectivas conceptuales, legales y pragmáticas.
2. Algunas de las solicitudes de propuesta generadas, dan cuenta de la transversalidad del Sector de la EPS, ya que éstas dependen de otras instituciones; y, de una óptima coordinación.
3. Los debates se centraron en las temáticas pre-definidas por el IEPS, sin embargo, para contar con aportes sustanciales en otras materias constantes en la LOEPS, se requirió de más tiempo.
4. En los talleres y conversatorios realizados en este proceso de co-construcción de reforma a la LOEPS, se verificó la presencia de 176 asistentes que representan a 18.180 personas.
5. La demanda de un enfoque gubernamental e institucional, respecto de la visión del sector de la Economía Popular y Solidaria, constituyó una alerta importante en varios foros.
6. Las convocatorias en corto tiempo, dificultaron una participación a mayor escala a nivel nacional y territorial.
7. La poca presencia de gobiernos autónomos descentralizados, limitó contar con una visión integral, desde la institucionalidad local.
8. El conocimiento básico de la LOEPS por parte de algunos actores, no permitió desarrollar mayores aportes; sino más bien, centrarse en aspectos coyunturales de falta de apoyo institucional.
9. Se ha cumplido con el objetivo de recoger los insumos y aportes de los talleres, sin embargo, existió una baja pluralidad en algunas mesas de diálogo, necesaria en cuanto a formas de organización, actividades productivas, sectores (producción, comercialización y consumo), y niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

**De carácter específico:**

1. El análisis de la legislación internacional referente a la Economía Social y Solidaria, definió algunas de las temáticas transversales, a ser tratadas en los talleres de diálogo.
2. La incorporación de otras formas de organización en la LOEPS, tuvo criterios divididos, para los representantes de las organizaciones en general, no se deberían incorporar más formas de organización; sino que las de hecho, deberían ajustarse a las que ya existen.
3. Para la academia, no deben incorporarse las innumerables formas de organización que existirían; sino que, se debería legislar en función del cumplimiento de principios y de aquellas que tienen prácticas solidarias recurrentes.
4. Para la academia, es importante el enfoque equilibrado que, desde el Gobierno Central y la institucionalidad de la EPS, se pretenda dar a la reforma de la LOEPS, pasando por el economicista, solidario, cooperativista, etc., tratando de que la legislación, vaya en armonía con la realidad de las organizaciones.
5. Independientemente de las formas de organización existentes o nuevas, se plantea que los requisitos de conformación, legalización, liquidación, entre otros, sean flexibles, ágiles y de bajo costo.
6. Las Unidades Económicas Populares son importantes para las economías domésticas y para el país; y, deben contar con un solo registro. Su fortalecimiento, fomento e incentivos, deben tener su propia institucionalidad, que, en función de sus competencias, les acoja como grupos objetivo.
7. Se considera importante el análisis y tratamiento al tema de superposición de legislaciones, para las diferentes formas de organización, especialmente de las Unidades Económicas Populares.
8. La multiactividad en las organizaciones de la EPS, debe ser incorporada en las legislaciones que las involucra.
9. La entidad encargada del fomento y promoción de las organizaciones, debe crecer orgánica y estructuralmente, con capacidad de generar política pública para el fomento, regulación y control, ya que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ejerce un papel de control; y, fundamentalmente, del sector financiero.
10. La coordinación e implementación de las políticas públicas, programas y proyectos desde los GAD, depende en gran medida de la voluntad política de quienes los lideran, ya que la legislación contempla la articulación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno.
11. El rol de los GAD va más allá de un ente de apoyo, debiendo considerarse como el aliado estratégico para garantizar el fomento de la EPS en los territorios. Para el efecto, deben ampliarse las competencias para el desarrollo productivo, particularmente en los Municipios.
12. Debe crearse normatividad y sistemas de operación de la contratación pública, exclusivas para el sector de la EPS, definiendo además porcentajes mínimos o pisos de contratación.
13. La LOEPS debe contemplar y determinar parámetros de formación, experiencia y técnicos para elegir a las autoridades de las entidades que conforman la institucionalidad de la EPS.
14. Las medidas de fomento estipuladas en la LOEPS son adecuadas; sin embargo, en su mayor parte, no han tenido una aplicación eficiente y eficaz.
15. Los incentivos tributarios, desde el punto de vista arancelario, deben considerar los insumos y bienes de capital, que forman parte de la capacidad instalada en los diferentes sectores productivos de la EPS.
16. En función del direccionamiento estratégico que se prevea desde el Gobierno y el propio Instituto, es necesario incorporar en la LOEPS mayores elementos normativos y regulatorios para el sector asociativo y comunitario.
17. La capacidad patrimonial y financiera de cada organización de la EPS es muy disímil, por lo que los criterios de aportación a la Seguridad Social deben ser analizados a mayor detalle y desde la técnica de cálculo actuarial.
18. La filosofía, teoría, dinámicas e implicaciones de la EPS, deben ser impartidas desde la educación inicial; y, por lo tanto, incorporada en las mallas curriculares del Ministerio de Educación.
19. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben obligatoriamente expedir ordenanzas a favor del fortalecimiento, fomento y promoción de la EPS.
20. El incumplimiento de la LOEPS por parte de las instituciones del sector público, debe ser objeto de sanción por parte de los organismos de control.
21. Todas las organizaciones de la EPS concuerdan en la inexistencia de productos financieros y garantías específicos para la EPS.

# Recomendaciones:

**De carácter general:**

**Al Director General**:

1. Definir y socializar la visión estratégica institucional, con los enfoques prioritarios de atención y lineamientos, basados en el Plan de Desarrollo del Gobierno, incluyendo presupuesto y metas de corto, mediano y largo plazo.
2. Determinar la viabilidad política, legal, técnica y presupuestaria, para generar una nueva institucionalidad de fortalecimiento, fomento y control del sector no financiero de la EPS.

**Al Coordinador General Técnico**:

1. Generar un proceso amplio y plural de socialización del documento final de propuesta de reforma a la LOEPS, previo remitirlo al Ministerio de Inclusión Económica y Social e instancias del Legislativo.
2. Convalidar el documento final de propuesta de reforma a la LOEPS, con la Academia y representantes de AME, CONGOPE y CONAGOPARE, que brinden mayor legitimidad al proceso.
3. Continuar con el proceso de revisión puntual de toda la LOEPS, a fin de determinar los aspectos que no se han ejecutado, que se han contrapuesto al desarrollo del sector y los que se deben incorporar.
4. Trabajar con las instituciones del Gobierno Central involucradas en las temáticas de la EPS, a fin de determinar los aspectos legales superpuestos o contrarios, que se deriven de la LOEPS y leyes relacionadas.

**De carácter específico:**

1. El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria debería elevarse a una institución con rango ministerial, con enfoque de fomento productivo, control e incentivos.
2. Contar con un sistema de información que permita determinar las organizaciones existentes, legales que cumplen principios y prácticas solidarias, para sobre esa base, generar políticas públicas focalizadas y legislación ajustada a las realidades nacionales y en territorio.
3. Para el avance en las propuestas de reforma a la Ley, contar con una visión y direccionamiento estratégico desde el IEPS y con la voluntad política del Gobierno, que coadyuve a los procesos de cabildeo y aprobación.
4. Generar las acciones legales y de carácter presupuestario, para contar con una nueva institucionalidad de fomento, regulación y control del sector no financiero de la EPS.
5. Coordinar y gestionar ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, la creación de la legislación que viabilice la implementación de un procedimiento de contratación pública, exclusivo para la EPS.
6. Coordinar con las autoridades de la Función Ejecutiva que tengan relación con el sector de la EPS y Superintendencias de Economía Popular y Solidaria y Control de Poder del Mercado, la revisión de las superposiciones en las legislaciones y normativas que involucren a la EPS, a fin de optimizar la gestión del Estado.
7. Gestionar ante el IESS el cumplimiento del Régimen Específico de Seguridad Social para la EPS, en función de sus condiciones patrimoniales y financieras.
8. Gestionar la derogatoria de Acuerdo Ministerial expedido por el Ministerio de Trabajo, que “regula” la relación socio trabajador, bajo un esquema de relación de dependencia.
9. Coordinar con la Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera, la generación de productos financieros específicos para la EPS.

# Referencias: