



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES+

**TRATAMIENTO DIFERENCIADO DE LOS ORGANISMOS DE
INTEGRACIÓN REPRESENTATIVA DEL SECTOR REAL EN LA LEY
ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA**

**“Trabajo de titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogado de los Tribunales y
Juzgados de la República”**

Profesor Guía

Dr. Marco Antonio Rodríguez Proaño

Autor

José Ignacio Jarrín Barriga

Año

2015

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos para el adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

Marco Antonio Rodríguez Proaño

Doctor en Jurisprudencia

C.C. 1712895315

DECLARATORIA DE AUTORIA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

José Ignacio Jarrín Barriga

C.C. 171921784-4

AGRADECIMIENTOS

A Dios por bendecirme para llegar hasta donde he llegado, porque sin su apoyo este proyecto no hubiese culminado. A la Universidad de las Américas por haberme acogido como estudiante y ahora permitirme ser un profesional. A mis padres, sin su apoyo este sueño no tendría razón de ser, por haber permanecido a mi lado durante esta etapa de vida, a ustedes mi más sincero y cálido agradecimiento.

DEDICATORIA

A mis padres; ustedes han sido el eje fundamental de mi vida, sin su compañía y su apoyo no hubiese podido alcanzar mis objetivos, les doy las gracias porque nunca me han desamparado, siempre han permanecido a mi lado en las buenas y en las malas, han sabido guiarme en la toma de decisiones para mi futuro, gracias por ese inmenso sacrificio y entrega.

RESUMEN

La presente investigación aborda los antecedentes históricos del cooperativismo en el Ecuador, hasta la implementación del modelo económico de desarrollo actual, en donde se ha tomado en cuenta a la Economía Popular y Solidaria para reconocer al ser humano como sujeto y fin.

Se aborda la institucionalidad que regula a la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador y a sus actores, entre estos se encuentran ubicados los Organismos de Integración Representativa, los analizaremos por medio de su concepto, estructura y finalidad y entenderemos el por qué del planteamiento del problema, que está relacionado con el tratamiento diferenciado que debe brindarles el órgano estatal de regulación que los fiscaliza; y concluiremos que estos Organismos de Integración Representativa por sus actividades reconocidas en la normativa legal, tienen un objetivo político gremial.

La problemática surge al momento en el que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria controla tanto a las organizaciones de la economía popular y solidaria de manera individual como a los organismos de integración que agrupan a éstas, realizando así un doble control. Es necesario destacar que el objetivo de un Organismo de Integración Representativa es el de resguardar y velar por el bienestar de sus asociados, defendiendo sus intereses ante posibles irregularidades o abusos por parte de instituciones públicas y privadas, sean estas autoridades u organizaciones similares. Debido a este doble control, se podría generar un conflicto de intereses y posibles vulneraciones a los derechos de las organizaciones ya que la entidad estatal encargada de su rectoría actúa como juez y parte.

ABSTRACT

This research deals with the historical background of the cooperative in Ecuador, to the implementation of the current economic model of development, which has taken into account the Popular Solidarity Economy to recognize the human being as subject and end.

The institutional framework that regulates the Popular Solidarity Economy in Ecuador and its actors, these are located Integration Representative Organizations, analyze them through this concept, structure and purpose and understand why the statement of the problem is addressed, which is related to the differential treatment it must provide the state regulatory body that oversees; concludes these agencies Representative Integration activities the law entitles them have the character of political union.

The problem arises at the time when the Superintendence of Popular Economy and Solidarity controls both organizations of popular and solidarity economy individually and to the integration organizations that group them, this performing a double check. It should be noted that the objective of integration Representative Agency is to safeguard and ensure the welfare of its members, defending their interests against possible irregularities or abuses by public and private institutions, whether these authorities or similar organizations. Because of this dual control, you could create a conflict of interest and possible violations of the rights of the organizations and the state agency responsible for its stewardship acts as judge and jury.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: EL COOPREATIVISMO: ORIGENES, ANTECEDENTES Y CONCEPTOS.....	4
1.1 Antecedentes del Cooperativismo en el Ecuador.....	4
1.1.1 Antecedentes de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador	10
1.2 Antecedentes de la integración Cooperativa	14
1.3 Institucionalidad de la economía popular y solidaria en el Ecuador	18
1.4 Los Organismos de Integración, concepto y finalidad	20
1.5 Perspectiva de la agremiación dentro de los organismos de integración representativa.....	27
CAPÍTULO II: LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN REPRESENTATIVA DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POULAR Y SOLIDARIA	31
2.1 Diferencia entre organización y organismo en la economía popular y solidaria	31
2.2 Objetivos de los Organismos De Integración Económica en la economía popular y solidaria	37
2.3 Conflicto entre la finalidad de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y los Organismos de Integración Representativa.....	41

2.4	Conflicto de intereses de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al controlar los organismos de integración representativa así como también a sus integrantes.....	54
CAPÍTULO III: FUNDAMENTACIONES DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA		
68		
3.1	Exposición de motivos.....	68
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		
72		
4.1	Conclusiones.....	72
4.2	Recomendaciones.....	73
REFERENCIAS		
75		
ANEXOS		
79		

INTRODUCCIÓN

“... - ¡Se dan cuenta! les dijo el padre. Si vosotros permanecen unidos como el haz de varas, serán invencibles ante la adversidad; pero si están divididos serán vencidos uno a uno con facilidad. Cuando estamos unidos, somos más fuertes y resistentes, y nadie podrá hacernos daño. Y los tres se abrazaron.”

“Cuento infantil de los hijos del labrador”
(guía infantil fabulas para niños, s.f.)

Igual que los hijos del labrador si las organizaciones que forman parte de la Economía Popular y Solidaria permanecen dispersas muy difícilmente podrán consolidarse en la búsqueda de patrocinio, por eso la tendencia a integrarse les otorgará reconocimiento y apoyo por parte de las instituciones que se encargan de su rectoría y regulación.

La presente investigación tiene por objeto demostrar que las disposiciones legales que se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General en relación a los Organismos de Integración Representativa; quienes tienen como finalidad la búsqueda de agremiación y tratamiento preferente por parte del Estado para sus asociados no son prácticos; dándoles a estos organismos un carácter similar a otras organizaciones que forman parte de la Economía Popular y Solidaria. Es por esto, que se denota un conflicto entre estos organismos y el objetivo de la entidad técnica de supervisión, la cual por intermedio de la ley que los regula en su ámbito de acción, establece que aquellas organizaciones que realicen actividades de carácter gremial, se encuentran fuera de su alcance y supervisión. Como posible sugerencia se les podría dar un tratamiento diferenciado dentro de la entidad que los regula y de la normativa que los ampara.

Durante el desarrollo de esta investigación se podrá constatar social y jurídicamente que el control de estos organismos debe ser diferenciado por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, entidad estatal

encargada de su rectoría; ya que existe un conflicto de intereses dentro de la misma al fiscalizar tanto a los organismos de integración representativa como a sus integrantes, generando contradicción entre los preceptos constitucionales tales como el derecho a la libertad de asociación, derecho al trabajo, derecho a realizar actividades en forma colectiva, entre otros; y la normativa jurídica instaurada. Los objetivos específicos que se han establecido para plantear el problema, y para hallar una posible solución, versan inicialmente en identificar los tipos de organismos de integración existentes en la EPS por intermedio de su Ley Orgánica y Reglamento General, determinar la finalidad de cada uno de los Organismos de Integración que determina la normativa, por una parte los Organismos de Integración Representativa cuya finalidad es la agremiación, y que son la fuente de mi problemática; y por otra parte los Organismos de Integración Económica, cuya finalidad, valga la redundancia es la actividad económica y por lo tanto si cumplen con las disposiciones contempladas en la norma. La diferenciación entre organismos político gremiales y organismos que tienen objeto económico, precisamente para entender la razón del conflicto que se desarrolla en el marco jurídico regulatorio.

Se analizará la institucionalidad de la economía popular y solidaria en el Ecuador para darles a los Organismos de Integración Representativa un tratamiento diferenciado en la normativa que los controla y regula; se concluirá si esa es la alternativa más viable, de no ser así, se propondrá una posible solución al problema.

Finalmente como objetivo general del presente trabajo se determinará el alcance de la competencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el proceso de constitución y supervisión de los organismos de integración representativa dispuestos en la LOEPS y el RGLOEPS, estableciendo que dichos organismos, merecen tener un espacio determinado dentro de la normativa para su correcto funcionamiento y entendimiento, demostrando que existe un vacío legal de los Organismos de Integración Representativa en el control que ejerce la entidad técnica de supervisión. Del mismo modo que el padre resguarda de sus hijos, les guía en el trabajo para

que realicen las tareas de la mejor manera, les aconseja para que permanezcan juntos en el trabajo y les hace entender que la unidad les permitirá persistir fuertes y resistentes ante cualquier adversidad, aplico esta analogía en el presente estudio con relación a los organismos de integración representativa, para encontrar por medio de los instrumentos jurídicos, una posible solución que les favorezca, y les tutelé en el desarrollo de sus actividades que tienen el objetivo de lograr una efectiva representación política.

CAPITULO I

EL COOPREATIVISMO: ORIGENES, ANTECEDENTES Y CONCEPTOS

1.1 Antecedentes del Cooperativismo en el Ecuador

Existió alrededor de un siglo de cooperativismo en el mundo antes del arribo de su mensaje solidario al Ecuador. Un producto institucional de la sociedad industrial europea que sufrió importantes modificaciones en su adaptación al medio agrario ecuatoriano, de incipiente desarrollo urbano-industrial y ubicado en un contexto cultural propio del “lugar más lejano del mundo”, cuando su integración al escenario mundial era débil. (Miño, 2013, p. 19).

El germen del cooperativismo mundial inicia en el continente europeo por los constantes abusos y explotación que existían para los trabajadores incluidos mujeres y niños, los códigos laborales que habían para la época obligaban a que el trabajo se desarrolle en formas precarias, momento en el que se da inicio a la resistencia obrera.

Debido a este fenómeno es necesario destacar los antecedentes de cómo se concibieron unos principios doctrinarios que cambiarían el destino de una parte significativa de la humanidad, con el fin de determinar conformación del actor cooperativo.

Como señala el historiador Miño (2013)

“El origen del cooperativismo en el Ecuador se remonta a la “noche de los tiempos” en la historia de la sociedad humana, como prácticas sociales relacionadas con el “comportamiento coordinado organizado para conseguir un objetivo común”, en el período aborigen del mundo andino ecuatorial existen vestigios de prácticas de cooperación que han sobrevivido en el tiempo. La organización comunitaria indígena utilizó de forma secular formas de cooperación en la construcción de caminos, viviendas, acequias, múltiples obras sociales de larga duración. En el largo período colonial las comunidades indígenas dispusieron de tierras comunales y resistieron el avance territorial de la hacienda. Asimismo, los

vecinos urbanos, gremios artesanales y numerosas sociedades con fines de protección social adoptaron y mantienen formas de colaboración asociativa que son para el desarrollo histórico de la sociedad ecuatoriana” (p. 24)

Se puede denotar que los inicios del cooperativismo en el Ecuador tienen similitud con las primeras manifestaciones que se dan en Europa, el contexto varía, en Ecuador se acentúa por medio de las necesidades y condiciones que existían para ese entonces, mientras que en Europa el objetivo era buscar condiciones de trabajo dignas, en el Ecuador el objetivo fue precautelar la posesión de tierras por medio de la resistencia que oponían los indígenas para consérvalas.

Dentro de los orígenes y la consolidación del movimiento cooperativo se distinguen dos etapas, la primera etapa se inicia aproximadamente en la última década del siglo XIX, cuando se crearon en Quito y Guayaquil, un sinnúmero de organizaciones y gremios artesanales.

Castillo (2012) expone:

“Luego de la gran recesión económica que afectó a la mayor parte de los países americanos la década del 30 del siglo XX se caracterizó por un crecimiento económico debido a la gran demanda de materias primas por parte de los países europeos, situación que potencializó nuevamente la economía ecuatoriana y los movimientos cooperativistas nacionales” (p. 37)

La segunda etapa inicia en 1937, fecha en la cual se adoptó la primera ley de cooperativas con el fin de otorgar a los agricultores una mayor participación en las organizaciones, agrupaciones y transacciones económicas, la modernización de la producción y la estructura administrativa alcanzaron elevados niveles debido a la utilización del modelo cooperativo. Finalmente la tercera etapa se circunscribe a las transformaciones brindadas por la Ley de Reforma Agraria de 1964 y la nueva Ley de Cooperativas de 1966.

Las primeras organizaciones de cooperación e inversión conjunta surgidas en el país a finales del siglo XIX fueron las cooperativas mutuales en Guayaquil, se caracterizaron por poseer una organización sindical y una entidad multifuncional que gozaba de total autonomía.

Flores (2011) expone:

“La sierra ecuatoriana desde el periodo colonial fue un bastión del clero católico, el cual ejerció una influencia ilimitada en los aspectos sociales, políticos y económicos de la nación no escapando a tal influencia la conformación de las primeras cooperativas, las cuales tuvieron un carácter elitista fuertemente influenciado por el dogma religioso” (p. 81)

En la Sierra ecuatoriana, la Iglesia Católica jugó un papel clave en la organización de las masas, las instituciones, cooperativas que surgen en el período son un conglomerado de cooperativas y asociaciones de artesanos, pequeños productores, trabajadores, comerciantes, y empleadores. Tales instituciones que fueron una combinación entre la ayuda mutua, y el desarrollo profesional.

Los objetivos mutuales guardaron generalmente similitud, en aspectos tales como el desarrollo de los productores económico, social, profesional a través de la ayuda mutua en caso de enfermedad, la falta de vivienda o la muerte. La cooperativa de ahorros, la creación de escuelas y talleres para los miembros y sus familiares fueron una prioridad de las cooperativas de ayuda mutua.

Torres (2011) afirma:

“En en la década del 40 y 50 no existió un apoyo y cooperación entre organizaciones sindicales y cooperativistas más bien se pudo apreciar puntos de divergencia entre tales movimientos a pesar de la similitud en sus intereses y demandas sociales” (p. 56)

Las leyes establecidas para la creación de cooperativas de consumo, como el caso del gremio de carpinteros, aseguraban precios justos y evitaban el abuso de los intermediarios. A pesar de la acogida que tuvo la idea de cooperativismo

mutual entre las organizaciones populares a principios del siglo XX, el movimiento de cooperativismo mutual no logró un arraigo significativo como consecuencia de los cambios y transformaciones de la ideología política que afectaba al país.

García (2013) señala:

“La creación de cooperativas mutuales significó un paso de avance en el desarrollo y maduración de la conciencia social, política y económica de los trabajadores, siendo la cimiento de la cual surgirían líderes políticos y sindicales, así como de partidos de izquierda que transformaron el panorama económico, político y social de la nación”(p. 64)

La primera cooperativa mutual registrada en Ecuador fue la Fundación el Bienestar de la Sociedad para la Protección de los Trabajadores, creada en Guayaquil en el año de 1919, la Federación de Cooperativas de Ahorro de Mano de Obra y Préstamo del Chimborazo constituyó la segunda cooperativa mutual creada 8 años después de su homóloga en el país.

En 1937 se promulgó la primera Ley de Cooperativas, la cual benefició a las cooperativas de la época, tales cooperativas no tuvieron un desarrollo prolongado debido a la falta de apoyo, bajo nivel educativo y servicios financieros insuficientemente desarrollados, situaciones que no favorecieron el desarrollo cooperativista.

El estancamiento del desarrollo cooperativista a finales de los años 30 y principio de la década del 40 del año pasado independientemente del crecimiento económico que experimentó la economía estatal estuvo dado por la conjunción de factores como el bajo nivel educativo de los trabajadores y productores, la inexperiencia política y la ineficiente dirección cooperativista.

El gobierno ecuatoriano intervino directa y activamente en el desarrollo de las cooperativas desde 1937 con la creación de la primera Ley de Cooperativas, expuesta en el Decreto Supremo # 10 de 30 de noviembre de 1937, publicada

en el Registro Oficial No. 8131 de 1 de diciembre 1937; cuyo reglamento se publicó un año más tarde.

En 1948 de las cooperativas que se encontraban registradas, la gran mayoría eran de naturaleza agrícola, las cuales estaban conformadas por la clase media y media alta, la cual no poseía el deseo de dar respuesta a los problemas sociales pero sí de concentrar el poder productivo en sus manos y disfrutar de las ventajas fiscales concedidas por el Estado.

La aplicación de los instrumentos jurídicos adoptados se vio limitada por la falta de estructura organizativa y administrativa adecuada, así como la responsabilidad de llevar a la práctica las disposiciones legales, siendo los Ministerios de Bienestar Social y Trabajo quienes pusieron en práctica la mayoría de las disposiciones legales en el ámbito cooperativista, por medio de la Ley de cooperativas de 1937, la cual brindó una nueva dinámica social en la época.

El desarrollo cooperativista de principios y mediados del siglo XX estuvo fuertemente condicionado por las tendencias políticas del momento, las cuales eran de carácter conservador, aunque también cabe indicar que los progresos verificados por el desarrollo cooperativista abarcaron no solamente aspectos económicos sino también sociales.

En 1966, el gobierno ecuatoriano, acatando las recomendaciones de la cuadragésima novena Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo efectuada en 1965, y como consecuencia del desarrollo cooperativista del país actualiza los reglamentos publicados en 1937 para la creación estructura y el funcionamiento de las organizaciones cooperativas.

Quezada (2010) manifiesta:

“La segunda Ley de cooperativas amplió los horizontes de desarrollo y crecimiento cooperativista, lográndose una mejor organización, control interno y gubernamental de las cooperativas que a mediados de la

década del 60 habían ganado mayor espacio dentro de la vida económica de la nación” (p. 97)

La nueva ley de cooperativas adoptó un carácter de mayor operatividad con la finalidad de facilitar su regulación y control, reiterándose el interés del Estado por fomentar el movimiento cooperativista, quedando plasmado en la nueva ley de cooperativas la relación existente entre el Estado, la promoción del desarrollo cooperativista y las regulaciones a préstamos estatales a tales instituciones.

También reiteró el deseo de estimular el desarrollo de la industria a través de una serie de concesiones especiales tales como exenciones fiscales, las preferencias de los concursos convocados por las instituciones del Estado, la exención de impuestos sobre las semillas importadas, herramientas agrícolas y maquinaria, así como exenciones de impuestos para las exportaciones de artesanía.

Buenaño (2012) expone:

“La Dirección Nacional de Cooperativas se reveló como el órgano rector del desarrollo cooperativista, sin lograr dar respuestas a las necesidades y exigencias de la época debido a sus innumerables falencias, así como el escaso presupuesto económico que poseía para abarcar todos los objetivos deseados” (p. 148)

La Dirección Nacional de Cooperativas para la promoción, el asesoramiento, supervisión, educación y registro de los diferentes tipos de cooperativas, tuvo un escaso presupuesto económico y personal, impidiendo su aplicación en todas las regiones del país, limitando sus funciones a Quito, dado que en dicha ciudad se encontraba su sede. En 1969, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos ochenta y cuatro y noventa de la Ley de Cooperativas se creó el Consejo Nacional de Cooperativas para planificar, coordinar y promover el movimiento cooperativo en el país.

1.1.1 Antecedentes de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador

Como primeros antecedentes de la EPS en la normativa tenemos, de acuerdo al primer debate legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se incorpora a la economía popular y solidaria en la Constitución del Ecuador del 2008, integrada por los emprendimientos unipersonales y familiares, trabajadores autónomos, artesanos y comerciantes minoristas, como sujetos de promoción y de incentivos, buscando promover en ellos las ventajas del asociacionismo (p. 14) preludio de un cambio que augure beneficiar a los productores menos atendidos.

Hechos como la crisis financiera del noventa y nueve en el Ecuador; generaron crisis aludiendo a la concepción neoliberal, tendencia que ha ido perdiendo poder con el liderazgo de los gobiernos alternativos, que sean enraizado principalmente en los países de la región sur del continente americano.

En el Ecuador resultado de esto es como argumenta el experto Coraggio (2012)

“Con la Constitución del 2008, se apostó por el Buen Vivir, que implica, entre otras cosas, intervenir en el hombre como principio de un nuevo modelo de desarrollo que permitirá, además de mejorar la calidad de vida de la población – especialmente de los siempre postergados –, caminar por la trayectoria del crecimiento sostenido hacia la superación de la pobreza y el subdesarrollo, asumiendo los altos costos que significa romper con una serie de estructuras anacrónicas pero poderosas que se esfuerzan denodadamente por mantener el statu quo” (p. 189)

El Estado ecuatoriano en su afán de impulsar y reforzar la economía social y solidaria, y de reivindicar los derechos de las cooperativas y sus asociados tiene un rol evidentemente paternalista, dando como resultado la transformación y fortalecimiento que pretende brindar por medio de la creación de un ente estatal controlador de organizaciones cooperativas del sector real

que tengan como objeto el ejercicio de una actividad económica, dicho ente estatal, es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, surge en el año 2011 en reemplazo de la Dirección Nacional de Cooperativas como alternativa para el mejoramiento de la legislación cooperativa en el Ecuador.

Salcedo (2010) manifiesta:

“El 28 de Septiembre del 2008 se aprobó la Nueva Constitución del Ecuador, en el capítulo Cuarto artículo doscientos ochenta y tres se señala, 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. El sistema económico se integrará por las formas de organización pública, privada, mixta, popular y solidaria. La economía popular y solidaria incluirá los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (p. 184)

Por lo expuesto, se puede evidenciar que el objetivo del gobierno es la inclusión del sector popular y solidario en la prestación de bienes y servicios, en dónde el ser humano como actor es el inicio y fin de esta relación socioeconómica llamada economía solidaria, dicha transformación tiene como precepto fundamental el reconocimiento y la introducción de esta forma de producción en la Constitución, es así que la economía solidaria propende la autonomía del potencial que tiene inherente la humanidad.

Y que a criterio del Autor Marcillo (2010) “La Economía Solidaria es procurar el bienestar de todas las personas, sin exclusión de ningún tipo y sin dañar, e incluso mejorar, los sistemas naturales” (p. 45)

Las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria según su finalidad no poseen finalidad de lucro; ha decir de las cooperativas de ahorro y crédito COACS, de acuerdo al primer debate legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en su pagina catorce, se define que

su objeto es la filosofía de servicio y la no búsqueda de lucro, entendiendo como ganancia a costa de terceros ajenos a la organización. Y las organizaciones del sector real de la Economía Popular y Solidaria que cumplen actividades económicas por intermedio de la prestación de bienes y servicios. (p. 14)

Dentro de la conformación de organizaciones que son parte del sector de la economía popular y solidaria en el Ecuador, el actual gobierno ha creado una normativa para su funcionamiento, de ahí que los procesos propios de estas estructuras no tienen un objetivo claro y preciso para el conocimiento de sus actores dentro de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento.

Sin embargo Coraggio (2007) afirma:

“El sector informal” suele delimitarse yuxtaponiendo – con ponderación variable – diversos criterios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva en mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia, bajos ingresos; comercio callejero, artesanías, servicio doméstico; baja o ninguna capacidad de acumulación; predominio de relaciones premodernas, como las relaciones de parentesco o las maestro-aprendiz; valores solidarios; etcétera, etcétera” (p. 160)

En tal virtud se evidencia la necesidad de formalizar, especializar e institucionalizar los procesos de producción, consumo y distribución de riqueza de acuerdo a las desventajas antes planteadas, por toda esta problemática es recomendable que los grupos de comerciantes, artesanos, trabajadores, etc. opten por asociarse o adherirse y conformar microempresas catalogadas con el nombre de cooperativas o asociaciones, sea cual fuere la actividad productiva que realicen, siendo importante destacar el papel fundamental que cumple el Estado en cuanto a la atención de las necesidades y complicaciones que se les puedan presentar en el ejercicio de sus labores.

Por tales motivos Coraggio (2007) plantea:

“La corriente empresarial-modernizante que admite dos variantes:

- 1) la variante individualista, que ve al empresario y a la microempresa como germen del autodesarrollo, y
- 2) la variante asociacionista, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas o similares” (p. 162)

La búsqueda de la asociación de grupos de personas o de organizaciones cooperativas, conformadas para obtener atención por parte del Estado es un elemento necesario, bajo la condición de que al permanecer unidos existirá el reconocimiento del producto que se ofrece o del servicio que se presta, teniendo como resultado la generación de empleo, la generación de recursos, la plena distribución por intermedio de los valores solidarios, etc.

En opinión del asambleísta Velasco (2011) Presidente de la Comisión especializada de Régimen Económico Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional del Ecuador, dentro del primer debate legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria:

“Recapitulando este punto, y luego de las observaciones realizadas en el primer debate, la definición de lo que se entiende por economía popular y solidaria, fundamentalmente, es esta forma en la cual los integrantes de modo individual, colectivo, organizan y desarrollan esos procesos de la economía, producción, intercambio, comercialización, financiamiento, consumo de bienes y servicios para satisfacer necesidades, pero digamos, esta es la diferencia, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientado al buen vivir, en armonía con la naturaleza. Estas cualidades, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital, por eso decimos privilegiando, sin que, obviamente, y ustedes verán el texto, sin que quiera decir esto, que estas organizaciones de la economía popular y solidaria no vayan a tener lucro,

consiguen unas utilidades y unos excedentes y están claramente definidos” (p. 56)

1.2 Antecedentes de la integración Cooperativa

Es importante desarrollar una idea de lo que se pretendía por intermedio de los Organismos de Integración, a partir de la creación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, es por esta razón que resultan importantes los criterios sostenidos para ese entonces, uno de ellos, es el que manifiesta el asambleísta Guido Vargas, en el segundo debate legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011)

“Tenemos una gran preocupación, las organizaciones de integración, las uniones provinciales en el país, la Federación Nacional de Cooperativas, ahora la Federación de Taxis antes del sistema cooperativo, pero maliciosa y mañosamente han reformado el estatuto y el reglamento de esta federación y queda únicamente “Federación de Operadoras”, pero no sabemos si es del sistema cooperativo o es del sistema de compañías, algo que el sistema cooperativo no es con fines de lucro, el sistema cooperativo es un bien colectivo y el sistema de compañías, siempre se ha enmarcado con fines de lucro. Por eso insisto señor Presidente, que también coloque un artículo innumerado referente a las instituciones del sistema cooperativo que tienen que ver con las organizaciones de integración porque estamos dejando sin efecto, estamos terminando y acabando todas las uniones provinciales, todas las federaciones de cooperativas del país” (p. 89)

Desde sus inicios, el movimiento cooperativista en el país no experimentó un crecimiento y desarrollo significativo, identificando los primeros intentos de fortalecimiento por medio de la constitución integracionista en las décadas del 30, 40 y 50 con la intención de robustecer la economía de las cooperativas e incrementar su eficacia y productividad en el mercado interno.

A pesar de los esfuerzos por constituir organismos de integración antes de la década del 50 no se logró el desarrollo asociativo esperado, Según (Da Ros,

2003, p. 110) un ejemplo de esto fueron las dos federaciones que, por escaso liderazgo y falta de concertación con las bases asociadas, no tuvieron mayor trascendencia en el país, a pesar de los recursos puestos a disposición por el Estado y organismos internacionales, fueron la Federación de Cooperativas Arroceras, FENACOPARR, y la Federación de Cooperativas Bananeras, FENACOBA, toda vez que la función principal debió ser el fomento de la integración, el amparo y no la debilitación de sus afiliadas, pero fue a principios de la década del 60 el momento en el que las cooperativas gozaban de la suficiente madurez y experiencia como para constituir los primeros organismos de integración.

El objetivo de estos organismos estaba dado por lograr una consolidación y fortalecimiento de la estructura de asociación, así como también ampliar su influencia económica y ocupar nuevos espacios en el mercado interno a corto plazo y en un futuro cercano proyectarse económicamente a nivel internacional.

Organismos de integración que lograron sobrevivir y crecer a partir de la década del 60 hasta el presente en ocasiones debieron su éxito al apoyo y constante capacitación proveniente del exterior, pudiéndose constatar que la entidad reguladora de cooperativas de esa época se revelaba como ineficaz, situación que no permitió un mayor crecimiento y desarrollo de tales organismos, Da Ros (2003) señala que un claro ejemplo de esto fue la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador, FENACOPEC, y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECOAC. (p. 111)

Otro ejemplo claro de integración es el proceso de uniones de cooperativas, que han mantenido un ritmo activo y dinámico en comparación con el resto de estructuras de integración, como consecuencia de los constantes cambios y transformaciones que ha sufrido la economía y el mercado interno desde la década del 40 del siglo pasado hasta el presente, sumado al emprendimiento que busca la unión de cooperativas para el beneficio interno de sus asociados, un claro criterio de esto explica Da Ros (2003)

“Mayor significación para las cooperativas arroceras y bananeras adquirieron, en cambio, las uniones conformadas a nivel local y/ o regional, pues desarrollaron sus actividades de manera dinámica, respondiendo de forma más acertada e inmediata a los requerimientos de las asociadas, ejemplos de uniones exitosas son la Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba – UNOCAVB (que surgió por iniciativa de las más combativas cooperativas arroceras de la zona), la Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral – UROCAL, y la Unión de Cooperativas Bananeras de la zona Oriental” (p. 112)

También, debe tomarse en cuenta que la creación de los primeros organismos de integración obedecieron a la adopción de lineamientos y modelos extranjeros, los cuales funcionaron en sus países de origen pero que no se adaptaron a las exigencias y necesidades del mercado interno sin tomar en cuenta las costumbres y tradiciones de consumo de las diferentes regiones del país.

García (2013) señala:

“El cooperativismo y su historia han estado íntimamente ligados a los cambios y transformaciones que han aecido en la economía y política nacional, dando respuesta a cada periodo histórico, con la unión o disolución de cooperativas según las necesidades históricas y condiciones históricas” (pág. 94)

Esta cita señala que la constante unión, separación y materialización de nuevas alianzas entre las cooperativas respondió en muchas ocasiones a elementos tales como la deficiente planificación, la inexistencia de una investigación de mercado, la capacitación del personal, la existencia de directivos elegidos por su influencia económica y no sus capacidades, entre otros aspectos que han afectado el movimiento cooperativo hasta el presente.

El desarrollo de los diferentes tipos de cooperativas alcanzó su máxima expresión desde la década del 60 hasta el 80 del siglo pasado, destacando por

su crecimiento y fortaleza las cooperativas de transporte y agrícolas por la demanda de los bienes y servicios que ofertaban, lo que dio un primer impulso a los organismos de integración.

Da ros (2003) afirma que:

“El proceso de integración cooperativa en el Ecuador ha tenido un historial accidentado, fundamentalmente por un vicio de origen, casi todos los organismos de de segundo grado fueron creados desde arriba, durante el período de auge de las cooperativas en los años sesenta, y sin responder a los reales intereses y necesidades de sus asociados” (p. 103)

Más adelante veremos los tipos de organismos de integración que actualmente se consideran en el marco normativo ecuatoriano y se podrá apreciar lo enunciado en esta cita, por otra parte Da ros (2003) fortaleciendo este argumento considera:

“De ahí que el rápido crecimiento numérico de las cooperativas fue acompañado por una casi total disgregación de los organismos de integración. Las instituciones que pudieron sobrevivir entraron en una lenta etapa de recuperación organizacional; otras son de más reciente creación” (p. 103)

Lo cual indica que los asociados a las cooperativas en esta época buscaban además de los valores solidarios enriquecer la actuación de cada una de las organizaciones a las que pertenecían, y por medio de esta consolidación a futuro emprender la idea de la integración en ese entonces económica.

Para consolidar le idea de la integración cooperativa ya sea por medio de uniones o federaciones de acuerdo a lo expresado anteriormente es necesario recurrir a los principios fundamentales que rigen a estas estructuras socioeconómicas, sin embargo no se encuentran desligados de los preceptos instaurados para el cooperativismo ya que forman parte de esta esfera que abarca la integración.

Martínez (2014) sostiene:

“El principio de Cooperación entre cooperativas; considera que las cooperativas deben colaborar entre sí a todos los niveles. Con ello refuerzan el movimiento cooperativo. Y de este modo queda bien definido que el movimiento federativo que culmina en la Alianza Cooperativa Internacional tiene una función política y representativa, mientras que el principio de intercooperación facilita objetivos económicos y de competencia a las cooperativas. Visto así se puede pensar en un proceso de reacción y de adaptación a las circunstancias del mercado. Pero el principio busca, además, la culminación de un proceso más profundo e inacabado, un proceso de solidaridad que trasciende el espacio de cada cooperativa y se extiende al conjunto. De nuevo, aparece la misión transformadora de la sociedad que acompaña a la cooperativa”

1.3 Institucionalidad de la economía popular y solidaria en el Ecuador

Es importante definir el conjunto de instituciones y la normativa aplicable que regulara, controlará y supervisará la Economía Popular y Solidaria, es por esto que el asambleísta Juan Carlos Cassinelli, dentro del primer debate legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011) manifiesta que:

“Es imperioso darle una nueva normativa jurídica a las personas que estén asociadas para que no estén en el limbo jurídico, desarrollando su actividad y minimizadas muchas veces por esa falta de contexto legal, y tal vez uno de los aspectos fundamentales es darle institucionalidad a esta figura llamada Economía Popular y Solidaria” (p. 38)

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario fue publicada mediante Registro oficial no. 444 de fecha 10 de mayo del 2011, en donde se establecen las entidades encargadas de la rectoría, regulación, control fortalecimiento y acompañamiento de las organizaciones y organismos que formen parte de este sector de la economía

estatal, dentro de los capítulos III, IV y V de la normativa señalada se expone, el control de las entidades públicas que estarán a cargo, para esto mencionaré cuales son y el objetivo que cumplen para tratar de alcanzar los fines antes mencionados.

Como ya he mencionado anteriormente la primera transición se da mediante la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en reemplazo de la Dirección Nacional de Cooperativas, la misma que ha sido creada como organismo técnico y tiene la facultad de expedir normas de carácter general en relación a la supervisión y control de las organizaciones y organismos que formen parte de la economía popular y solidaria, así mismo la Ley le otorga atribuciones que están enfocadas a la regulación, correcto funcionamiento, actividades, autorizaciones, sanciones, entre otras que tienen como objeto delimitar las actuaciones de los organismos y organizaciones que están sujetas a su supervisión.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria también ha incluido la creación de más entidades especializadas que tendrán la finalidad de colaborar con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para la realización de actividades de supervisión de acuerdo con las condiciones y disposiciones que la superintendencia como entidad técnica requiera.

El Instituto de Economía Popular y Solidaria tiene el objetivo de fomentar y promocionar a las organizaciones sujetas a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de acuerdo a los preceptos legales establecidos en la Constitución, y su control estará permitido dentro del marco regulatorio que establezca la Ley y su Reglamento, además es importante mencionar que esta entidad es adscrita al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social que es el ente máximo de regulación de la EPS.

Así mismo la Ley ha considerado a la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias para brindar servicios financieros a las organizaciones de la economía popular y solidaria por medio de mecanismos crediticios y podrá

ejercer estas funciones de acuerdo a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y un Estatuto Social el cual expresará criterios de seguridad, liquidez y sostenibilidad el cual deberá ser aprobado por la Superintendencia.

Como se ha mencionado anteriormente el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social es la entidad que reviste a todas las entidades antes mencionadas, es el organismo regulador incluso de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en sus funciones y atribuciones. Es importante entender la dinámica y rol que cumple para el fortalecimiento de las entidades rectoras de la economía popular y solidaria, en tal virtud el MCDS propone políticas interministeriales de desarrollo social mediante la coordinación, articulación, y monitoreo, planes y programas sociales, generación de procesos de información, investigación, selección de beneficiarios de programas sociales, asistencia técnica y evaluación. Por estas circunstancias emite resoluciones con carácter de regulatorias, modificatorias, de nuevos lineamientos entre otras, no solo para las organizaciones de la economía popular y solidaria, sino también del resto de instituciones que tienen por objeto precautelar la inclusión económica y social de personas o grupos de personas que buscan apoyo, emprendimiento capacitación, agremiación, control entre otras; en definitiva el desarrollo del ser humano como política socioeconómica fundamental.

Una vez que hemos visto cuales son los organismos estatales creados para la regulación de la EPS, considero que los organismos de integración deben estar regulados por los mismos, sin embargo debemos definir un tratamiento diferenciado a favor de estos por parte de la institucionalidad generada alrededor de la economía popular y solidaria.

1.4 Los Organismos de Integración, concepto y finalidad

Como se ha señalado previamente, la problemática de la conformación de los organismos de integración ha surgido desde los orígenes del cooperativismo en el Ecuador, ya sea por falta de apoyo financiero, ineficiencia en el control estatal o la canalización de aspiraciones político-gremiales. Se debe además

enfatar, que la integración representativa se encontraba establecida incluso en las extintas leyes de cooperativas.

La integración de cooperativas se revela como una necesidad ante una economía sujeta a constantes cambios y transformaciones los cuales afectan no solo la productividad de este sector socioeconómico si no de toda la sociedad que busca oferta y demanda de productos y servicios.

La integración de cooperativas es el germen del desarrollo actual en cuanto a este sistema de producción económico popular y solidario, tiene una importancia sumamente relevante el carácter de la asociatividad, la agremiación y consolidación, más aun si se trata de empresas cooperativas que realizan actividades con idéntico objeto social, estas siempre tenderán por los principios del cooperativismo a la integración sectorial por medio de la identificación en el caso de existir un fin económico, y en el caso de que no exista buscarán representación con la intención de mejorar las condiciones de sus organizaciones asociadas.

Por otra parte la EPS se define como la nueva forma de organización económica en la cual sus integrantes pueden agruparse, organizar y desarrollar los procesos de producción, intercambio comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios con el objetivo de lograr una satisfacción a las necesidades existentes y crear una fuente de ingresos cuyos fundamentos descansen sobre relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su reglamento general propenden el respeto a la dignidad plena del hombre y el trabajador e incentivan una relación armónica y de equidad con la naturaleza.

De la misma forma la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria define a los organismos de integración como organizaciones con pleno carácter local, provincial, regional o nacional.

Esta integración esta coligada a la defensa de los intereses de sus afiliados ante organismos públicos o privados, de tal modo que funja como elemento de resolución de conflictos y asesor técnico de los mismos.

Dentro del sector de la Economía Popular y Solidaria los Organismos de Integración Representativa tienen como principal objetivo una defensa eficaz y eficiente de los intereses de los afiliados a las organizaciones de economía popular y solidaria ante diferencias que se puedan presentar con organismos públicos y privados, de la misma forma la finalidad de lograr una colaboración efectiva en la solución de conflictos, capacitaciones, asesoría y asistencia técnica a través de uniones, redes, federaciones y confederaciones que garanticen una mayor fortaleza legal y económica. A diferencia de los Organismos de Integración Económica, que entre los objetivos más importantes destacan la complementación de operaciones y actividades por parte de los afiliados, de tal modo que se puede lograr producir, adquirir, administrar o comercializar bienes o servicios en común con mayor eficiencia, de la misma forma la integración económica promueve la conformación de cadenas y/o circuitos de producción que incrementan la efectividad de las organizaciones de economía popular y solidaria, lográndose a través de la misma un mayor desarrollo de las capacidades tecnológicas y competitivas, elementos que brindan mayor fortaleza y autonomía a dichas organizaciones.

La Ley diferencia las actividades que desarrollarán cada uno de los tipos de organismos de integración, por una parte tenemos la integración representativa que está conformada por uniones, redes, federaciones y confederaciones, y si hacemos un análisis objetivo de sus aspiraciones, podemos evidenciar que estos organismos tienen como finalidad la agremiación, deduciendo que buscan representación, defensa y fortalecimiento de sus afiliadas, la Ley no señala como, hacerlo, ni el procedimiento para hacerlo y estructurarlo; demostrando que dentro de las actividades que promocionan existe la idea de la agremiación para obtener beneficios y exenciones para sus asociados, generando la interrogante si el control y regulación de estos organismos es el

adecuado y si la normativa efectivamente les otorga un tratamiento diferenciado con otros tipos de organizaciones de la EPS.

Por otro lado los organismos de integración económica evidentemente promueven una finalidad económica entre sus asociados, y por esta actividad no se genera la duda antes planteada, como sucede con los organismos de integración representativa.

A decir de estas diferenciaciones la tendencia de buscar asociación entre los actores de estos procesos es axiomática, pero en referencia a la integración económica y sectorial.

El autor Salcedo (2010) considera que:

“Aunque el cooperativismo esta formalmente definido y representado por la Alianza Cooperativa Internacional ACI y una maraña de organizaciones sectoriales y regionales, los valores y principios son interpretados de formas muy diferentes y escasamente controlados en su cumplimiento, la Economía Solidaria tiene problemas estructurales y todavía no hay ninguna entidad formal que la aglutine, sus valores y principios no están aceptados, ni difundidos con la amplitud deseada, el tipo de entidades que la componen es más diverso aun. En este sentido, el control es todavía imposible” (p. 118)

Lo cual demuestra que para el año dos mil diez existía un proceso determinado para las cooperativas por medio del marco legal establecido y de entidades formales creadas para el control, funcionamiento y desempeño de las mismas, no es el caso de los organismos de integración, por lo que hago hincapié en el tema cronológico, toda vez que en la actualidad a pesar de que estas estructuras se encuentran reconocidas dentro de la Ley Orgánica y su Reglamento, no está delimitado el correcto control que las instituciones de regulación deben realizar con estas, y no queda claro si la rectoría aplicada y los preceptos normativos se cumplen con plena efectividad o si algunos de estos organismos por su naturaleza deben tener un tratamiento preferente de

la superintendencia y entidades especializadas, lo que genera un conflicto de intereses de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al controlar los organismos de integración representativa así como también a sus integrantes.

Para el Abogado Andrade (2012)

“El elemento predominante en una organización de la economía popular y solidaria es la Asociatividad entendida como la construcción de redes horizontales de actores económicos de pequeños y medianos emprendimientos urbanos o rurales para ejercer y fortalecer sus capacidades individuales y colectivas. Esta reunión de seres humanos con fines asociativos se enfoca a la importancia estratégica del trabajo en conjunto y articulado. Sin asociación no hay organización cooperativa, comunitaria etc. etc. tampoco hay posibilidad de existencia del grupo en sí...” (p. 43)

Es necesario esclarecer estos procesos de asociatividad, por una parte la LOEPS reconoce como organizaciones del sector real a las asociaciones como una estructura independiente de las cooperativas o los organismos de integración, por otra parte el principio al que hago referencia concuerda con el término solidaridad, del cual destaco dos elementos fundamentales consagrados en la Alianza Cooperativa Internacional de 1955 que son la libre adhesión y libre retiro y la cooperación entre cooperativas que en líneas anteriores fue ampliado, dicho esto la integración de organizaciones de la economía popular y solidaria a cualquier grado debe estar instaurada con el propósito de lograr esta asociación sin limitar a la descripción establecida en el cuerpo legal normativo señalado.

Sin el afán de estereotipar o discriminar a las personas que buscan el ideal de la asociatividad a decir del abogado Andrade (2012), también es necesario enfatizar rasgos característicos en aras de fomentar este principio cooperativista “Aquellas personas que necesitan o desean ser parte de una organización, se re-unen porque tienen características históricas, geográficas

y/o culturales comunes o porque han formado una asociación por la concordancia de voluntades” (p. 43)

Esta afirmación señala tácitamente el reconocimiento legal de estas formas de concentración de personas naturales, por lo que el objetivo de esta investigación consiste en demostrar si la supervisión de estos organismos de integración por parte de la SEPS es efectiva, o si por su naturaleza de carácter político gremial no deban estar a cargo de esta y su marco normativo, de no ser así, la idea es implantar diferencias conceptuales de constitución y de su ámbito de acción en la normatividad actual, es decir crear un tratamiento diferenciado en el cual se trate específicamente a los organismos de integración.

De acuerdo al boletín trimestral III emitido por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2013):

“La integración representativa se realiza entre unidades económicas populares, organizaciones comunitarias, asociaciones y cooperativas que tienen idéntico objeto social; y tiene lugar en tres niveles: en un primer nivel, las uniones y redes realizan sus actividades de representación a escala cantonal, provincial o regional. Destaca que las redes, a diferencia de las uniones que reúnen organizaciones de un solo tipo, deben agrupar al menos tres formas de organización diferentes. En un segundo nivel, las federaciones agrupan y representan a cooperativas, asociaciones, uniones y redes a escala nacional e internacional. A nivel nacional puede conformarse solamente una federación de una misma clase. En un tercer nivel, las confederaciones se constituyen y representan a las federaciones nacionales” (p. 3)

Esta es la segmentación establecida en la Ley y su Reglamento y que debe ser tomada en consideración al momento de la conformación de Organismos de Integración Representativa que son parte del sector real de la economía

popular y solidaria, pero en la practica la Ley no permite que se de esta conformaciones por las limitaciones que presenta.

“Así mismo los organismos de integración económica se constituyen, en forma temporal o permanente, por dos o más organizaciones comunitarias, asociaciones o cooperativas de la misma o distinta clase. El principal objetivo de estos organismos es complementar las operaciones de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto (cadenas o circuitos de producción, agregación de valor o comercialización); y desarrollar capacidades tecnológicas y competitivas mutuas, mediante la configuración de alianzas estratégicas, consorcios, redes o grupos”
Boletín trimestral III emitido por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2013, p. 3).

La reestructuración que se ha fomentado por medio de la Constitución del 2008 da un giro a las cooperativas, empezando por la creación de la de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en reemplazo de la derogada Ley de Cooperativas, y de la SEPS en reemplazo de la D.N.C. Si bien se ha instaurado un cambio, por decirlo así, generacional, el gobierno ha intentado unir al cooperativismo con la economía popular y solidaria por medio de preceptos instaurados en la carta magna sin que exista una segmentación lógica de estos; generando confusión para las organizaciones cooperativas y sus formas de integración que ahora forman parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Por esto, la base de mi investigación se centra en descifrar si la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento deben resguardar a los Organismos de integración, o si por su naturaleza gremial debe existir un tratamiento diferenciado en la normativa, toda vez que no existe un objetivo claro y crea confusión y dispersión de los individuos y sus representantes que forman parte de esta clase de organismos.

1.5 Perspectiva de la agremiación dentro de los organismos de integración representativa

El concepto de agremiación inicialmente está concebido de acuerdo a una concepción un tanto subjetiva, pero que busca una idea de representación es así que:

“Una agremiación es una entidad formada por un conjunto de socios para la persecución de un fin de forma estable, sin ánimo de lucro y con una gestión democrática” (Agremacionblogia, s.f.)

Los Organismos de Integración representativa tienen por objeto dar acompañamiento a sus afiliadas en la correcta aplicación de las disposiciones emitidas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, esto es ser interlocutoras de las organizaciones afiliadas ante organismos públicos y privados, para la defensa de sus intereses, colaborar en la solución de conflictos, brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica que contribuyan con el fortalecimiento de sus afiliadas, de acuerdo a lo establecido en la ley orgánica de economía popular y solidaria.

Entonces me enfocó en los objetivos declarados de estos organismos de integración representativa, que principalmente tienen la finalidad del no lucro, independientemente del sector al que pertenezcan, están intrínsecamente relacionados a generar bienestar para sus organizaciones afiliadas, es decir conforman una entidad gremial macro, ya que sus afiliadas son cooperativas que prestan bienes o servicios como el transporte o la agricultura, sin embargo este tipo de integración busca por ejemplo establecer relaciones con otros organismos de integración, a fin de lograr vínculos que permitan el desarrollo de sus actividades; elaborar y ejecutar proyectos que fortalezcan a las organizaciones afiliadas y a los miembros de éstas, o mejorar la calidad de vida de todos sus afiliados.

Mi apreciación es que los objetivos trazados por los organismos de integración representativa procuran lograr el deber ser, de alguna manera el interés de estos organismos está proyectado con un objetivo idealista, planteado también

por ideas políticas y democráticas, por tales motivos en algún momento puede verse aminorada su actuación, ya que sus asociados lo ven desde un enfoque gubernamental logrando que dejen de creer en el objetivo trazado, y hasta cierto punto se vuelve inexplicable el motivo de su concepción.

“La palabra agremiación tiene un doble significado: el difundido y el restringido. El significado amplio comprende toda agrupación de personas físicas, realizada con un cierto propósito de permanencia para el cumplimiento de una finalidad cualquiera, de un interés común para los asociados, siempre que sea lícito. El significado restringido de la palabra asociación se entiende, a su vez, de dos maneras, como asociación de interés público y como asociación de interés privado. Contrato en virtud del cual varios individuos convienen en reunirse de manera permanente para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico” (Agremacionblogia, s.f.)

En tal virtud los Organismos de Integración representativa, al entenderlos como agremiaciones de organizaciones de la EPS convienen para unirse de forma constante y los fines comunes que no están prohibidos, están inmersos dentro de la LOEPS en su artículo ciento veintitrés, cumpliendo una actividad que no tenga primariamente fin económico.

Inedes (1972) manifiesta:

“La promoción Popular conlleva un proceso de incorporación de los grupos marginales organizados, que, a su vez, implicaba procurar – por la presión desde dentro de la sociedad establecida – las instituciones adecuadas y las prioridades programáticas necesarias para superar el rechazo que esa sociedad les opone. A lo largo de toda la reflexión sobre el proceso de integración hacia adentro y los tipos de organizaciones de base que deben ser promovidas, se ha enfatizado que es preciso estar siempre orientado hacia una culminación gremial. Por este motivo, aun

antes de entrar a la discusión por los mecanismos de la incorporación, débese examinar la naturaleza de lo gremial” (p. 183)

Es imperante que previo a que se desarrolle la incorporación del proceso de integración, se analice el entorno dentro de cada tipo de organizaciones que pretenden adherirse a un organismo de integración, quién abarca a varias organizaciones del sector de la EPS, en este sentido tal como manifiesta la citación, la orientación estará dirigida a culminar con la agremiación, se considera de suma importancia lo gremial para obtener resultados de la conformación de los organismos de integración representativa.

“Los momentos distinguidos en el proceso de Promoción Popular son mucho más lógicos que propiamente cronológicos. A título de ejemplo: el ejercitarse en la toma de decisiones dentro de sus organizaciones, procura el enraizamiento, en los grupos marginales, de actitudes y aptitudes que los capacitan para el primer encuentro con las autoridades, allí sobre todo, donde, todavía el “momento” de la integración hacia adentro, la organización adquiere volumen federativo y confederativo” (Inedes, 1972, p. 185)

Se toma en cuenta la territorialidad para promover la integración; el autor nombra dos organizaciones de segundo y tercer grado, como son las federaciones y confederaciones que tienen carácter regional y nacional, si bien es cierto los cataloga como grupos marginales para esa época, en la actualidad los grupos de personas que opten por agremiarse deben estar reconocidos, y para que estas agrupaciones logren adoptar esa escala territorial, deben tener estructuras solidas, que en este caso están contenidas ambiguamente en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Dentro del mismo análisis Inedes (1972) considera que:

“Las organizaciones de base deben estructurarse, por función y territorio, en un esquema federativo y confederativo para alcanzar la representatividad en el momento enganche de la incorporación y, al

configurar esta reticulación del tejido social mismo, conseguir la fuerza de presión necesaria para abrirse paso en la sociedad instalada y forzar , más allá de su apertura, su misma integración. Todo esfuerzo de superación de la marginalidad debe apuntar a la constitución de un gremialismo efectivo, pero sólo los factores de ponderación, determinados por las contingencias situacionales o coyunturales, pueden dictar las tácticas y estrategias adecuadas para la construcción de la red gremial” (p. 186)

Se ha demostrado que el desarrollo de los organismos de integración representativa se da por medio de criterios propios de la agremiación, organizaciones que forman parte del nuevo modelo socioeconómico constitucional de la economía popular y solidaria, reconocidas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su reglamento. Unidades de producción estructuradas como son las agropecuarias, las transportistas, de servicios, de vivienda, etc. a más de sus objetivos económicos al momento de su organización interna buscan la representación de valores, de apoyo, de agrupación; valores que son fomentados por la propia Ley, ahora si la ley se encarga de establecer normativa precisa para el control de los mismos, y no se puede concretar dicha rectoría es cuestión de que algo no está bien enfocado en las atribuciones del órgano técnico de supervisión, en todo caso queda entendida la similitud de los objetivos que buscan los organismos de integración representativa y los gremios, que se diferencian por la cantidad de personas y organizaciones que aglutinan.

CAPÍTULO II

LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN REPRESENTATIVA DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POULAR Y SOLIDARIA

2.1 Diferencia entre organización y organismo en la economía popular y solidaria

La organización es la base de todo sistema económico en el cual se engloban un conjunto de medidas y estrategias que garantiza el correcto funcionamiento de los elementos que intervienen en el proceso productivo, de tal forma que se optimice el material humano y físico garantizándose así resultados de calidad tal como lo manifiesta el catedrático Gómez (2002) quien define a la organización como:

“La estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados” (p. 276)

De la misma manera, Castillo (2012) define a la organización como:

“...1) un sistema con algún propósito, el cual 2) es parte de uno o más sistemas con algún propósito, y 3) en el cual algunas de sus partes (las personas, por ejemplo) tienen sus propios propósitos” (p. 89)

La organización es la necesidad de toda empresa de ubicar y dirigir tanto sus elementos humanos como materiales a las labores estratégicas y situaciones decisivas que permitan el crecimiento, desarrollo y competitividad de la empresa en un mercado cada día más efectivo y exigente.

Actualmente no se admite ninguna empresa o actividad, económica o educativa, sin que exista una base organizativa que garantice la coordinación y cooperación de todos los elementos que intervienen en dicha acción.

Experiencias anteriores han demostrado que sin importar la cantidad de recursos que se dispongan o la calidad del personal que intervenga en una empresa, de no existir una organización centralizada, efectiva y disciplinada no hay posibilidades de lograr éxito. La inteligencia sin organización es el equivalente al caos, mientras que la organización con algo de inteligencia es el equivalente al desarrollo.

Las organizaciones según su finalidad pueden ser clasificadas en organizaciones con fines de lucro, cuyo objetivo es generar rentabilidad o ganancia a sus propietarios y organizaciones sin fines de lucro, cuyo objetivo es brindar una función a la sociedad sin objetivo de ganancia. Es así que (Gómez, 2002, p. 281) precisa a “La tipología de las organizaciones como el medio por el cual se puede definir la estructura más adecuada para el logro de los fines o metas de cualquier organismo social”

Las organizaciones contienen una característica heterogénea y variada, siendo sus objetivos y estructura diversos, por lo que en la actualidad las mismas pueden ser clasificadas en una amplia variedad en las que se toma en cuenta para su clasificación la estructura, objetivos y características.

Según su formalidad pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

Organización formal caracterizada por una estructura, directrices y normas, organización informal la cual utiliza medios informales que se apoyan en la comunicación, decisiones y control habituales, a su vez la organización puede ser subdividida en: Organización lineal, organización funcional, organización línea – staff y comités.

Las organizaciones pueden ser clasificadas según su grado de centralización en organizaciones centralizadas, en la que una única autoridad toma todas las decisiones y organizaciones descentralizadas en la que las decisiones están en manos de una cadena de mando.

Puede valorarse como un conjunto de elementos, los cuales mantienen una estrecha relación entre sí, dirigiéndose en la consecución de un objetivo

definido, según el tipo de organización pueden ser clasificadas en abiertas o cerradas.

Castro (2011) manifiesta:

“La organización ha evolucionado como parte del proceso histórico productivo de la sociedad alcanzando sus mayores niveles de eficiencia en sociedades capitalistas, logrando un equilibrio entre los intereses del capital y de los elementos humanos que intervienen en las mismas” (p. 167)

La organización puede ser calificada además como una entidad autónoma e independiente, regida por principios corporativos bien definidos tales como el deber ser, tal punto responde a la interrogante de la razón por la cual existe y responde la organización.

El deber engloba la misión de la organización, el deber estar abarca la visión total de la organización y brinda las pautas a través de las cuales se logra los objetivos deseados. Tales aspectos encuentran un punto convergente en las ventajas a ser obtenidas a través de la creación y funcionabilidad de la organización.

Existe un conjunto de elementos permanentes que les permite a las organizaciones operar con eficiencia, dichos elementos se basan en conceptos que definen la función, objetivo y tendencias organizativas, en valores que brindan las pautas de los objetivos a ser realizados para lograr un pleno funcionamiento y eficiencia empresarial.

Huerta (2011) afirma:

“La finalidad de toda organización está dada por lograr eficiencia, calidad y niveles de productividad que satisfagan las crecientes necesidades de un mundo globalizado y dependiente de sistemas económicos eficientes que garanticen una elevada productividad y una utilización eficiente de los recursos naturales disponibles” (p. 94)

Las percepciones por su parte indican el camino al desempeño organizacional, tomándose en cuenta los valores a ser respetados, en la práctica se hace un análisis crítico de las capacidades y habilidades empresariales, evidenciando los errores y falencias existentes.

Existen cuatro causas que rigen el funcionamiento empresarial, las mismas se definen en:

- Causa material, la cual abarca el horizonte y radio de acción de la organización definiendo claramente los objetivos materiales a ser logrados.
- Causa eficiente, abarca todos los aspectos concernientes al personal que debe desempeñarse en las diferentes actividades tomándose en cuenta aspectos como las habilidades y vocación.
- Causa formal, por su parte, responde a la interrogativa de cómo evolucionarán las expectativas productivas y como se logrará un funcionamiento óptimo de la organización.
- Causa final, es el elemento en el cual se valoran las decisiones tomadas, la aplicabilidad de las mismas y los resultados obtenidos.

La organización es un sistema complejo en el que se conjugan elementos materiales, humanos, técnicos y cognitivos con la finalidad de lograr objetivos específicos que garanticen la eficiencia y calidad de la actividad llevada a cabo.

Por otra parte el organismo dentro de la actividad económica se desarrolla como consecuencia de las crisis financieras post guerras mundiales, que afectaron las condiciones y características de los mercados internos y externos, de modo que empresas más grandes lograron imponerse, afectando a los pequeños y medianos productores.

El término Organismo a decir de Cabanellas (2014) es una serie de leyes, reglamentos, costumbres, usos y prácticas que regulan la composición,

actividad, función y relaciones de una institución o cuerpo social; o una entidad compuesto de diversas ramas, dependencias u oficinas al servicio de una finalidad” (p. 275)

A diferencia del concepto empresarial de la organización que es una forma de efectuar una actividad, el organismo contiene esta división de procesos para obtener un resultado como producto de ese circuito organizado. El objetivo del Organismo es obtener una actividad visible que logre aglutinar los esfuerzos de los individuos que los componen.

Actualmente los organismos dentro de las economías estatales han modificado el orden monetario mundial al garantizar la presencia de pequeñas y medianas empresas incapaces de competir en cuanto a recursos, tecnología y poder de mercado contra grandes transnacionales.

Los organismos han garantizado la estabilidad económica interna propiciando la participación en una competencia leal de pequeñas y medianas empresas de modo que las mismas pueden acceder al mercado sin peligro de que sus productos o servicios sean oprimidos por los productos y servicios propuestos por competidores más grandes.

La estructura de los organismos si bien garantiza los intereses de los productores nunca toma decisiones que puedan afectar en algún sentido al consumidor y del mismo modo garantiza la competencia leal, incluso con producción extranjera, dado que tales organizaciones fueron creadas en un principio para salvaguardar los intereses de los consumidores.

Los organismos en la Economía Popular y Solidaria se estructuran desde organizaciones capaces de equilibrar el poder de mercado que ostentan grandes empresas, regular la producción de bienes y servicios e imponer precios que no afecten a los consumidores pero al mismo tiempo que garanticen la solvencia económica de los productores.

A manera de conclusión acojo lo expuesto en la entrevista realizada al Dr. Naranjo (2015) en su calidad de experto en Economía Popular y Solidaria,

quién actualmente ostenta el cargo de Intendente Zonal 5 de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria con el objetivo de demostrar esta diferenciación encaminada a las organizaciones y organismos de integración representativa de la Economía Popular y Solidaria, que resulta necesaria para el entendimiento de las estructuras que contempla la normativa:

“Una organización de la EPS es la que se conoce en el lenguaje coloquial como una organización de base, se caracteriza principalmente porque tiene como socios a personas naturales con una actividad económica común en busca de un objetivo común, para ser conseguido mediante un trabajo en conjunto; en cambio los organismos de integración representativa son los que se conocen como organizaciones de segundo o tercer grado según sea, unión o federación, y agrupa a personas jurídicas es decir agrupa a las organizaciones de base constituidas por personas naturales, entonces los socios de la organización de base en resumen son personas naturales, en cambio los socios del organismos de integración son personas jurídicas, claro que sean de igual naturaleza y con similares objetivos”

Entonces las Cooperativas, asociaciones, y unidades económicas populares son las establecidas como organizaciones del Sector de la Economía popular y solidaria, las cuales estarán conformadas por socios que tienen similares objetivos y que están reunidos por medio de la organización que han conformado; a estas estructuras se las denomina de base.

Mientras que los organismos de integración representativa esta conformados por las uniones, redes, federaciones y confederaciones, aquí lo que prima es el grado, esto permitirá entender el volumen del organismo, por una parte las uniones y las redes son de carácter cantonal y regional, mientras que las federaciones y las confederaciones son de carácter provincial y nacional, están compuestas por las organizaciones de base que contienen a los socios que tienen similares objetivos y que están reunidos por medio de las organizaciones EPS que han conformado.

2.2 Objetivos de los Organismos De Integración Económica en la economía popular y solidaria

Una vez revisados los objetivos de la integración representativa y como se conforma, es importante establecer los objetivos de la integración económica y las disposiciones que la Ley y su Reglamento adoptan para el proceso de constitución de los mismos, su estructura y finalidades; se ha podido observar que el objeto gremial es el que sostiene la integración representativa, no es, el caso de los organismos de integración económica.

En opinión del asambleísta Virgilio Hernández, dentro del primer debate Legislativo del proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011)

“Propongo que se medite mejor lo que está planteado en el artículo ciento dieciséis, sobre los organismos de integración, hay que incluir a las asociaciones, y ejemplificando, señala pensemos que aquí en el sur de Quito, hay el ejemplo de la Asociación de Cooperativas Múltiples Solidaridad, y si no se modifica el artículo ciento dieciseises, no podrá existir. Lo mismo en el artículo ciento diecisiete, que habla de la integración económica, no solo es económica es socio-económica-administrativa, en general” (p. 53)

En tal virtud la LOEPS establece que los organismos de integración económica se constituirán con el objeto de complementar las operaciones y actividades de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto; producir, adquirir, arrendar, administrar o comercializar bienes o servicios en común; estructurar cadenas y/o circuitos de producción, agregación de valor o comercialización; y, desarrollar sus mutuas capacidades tecnológicas y competitivas, a través de alianzas estratégicas, consorcios, redes o grupos, ya sea de manera temporal o permanente, y bajo la forma y condiciones libremente pactadas por sus integrantes.

Para la catedrática Da Ros (2003):

“La integración de estructuras económicas se refiere a la formación de cooperativas de segundo grado, a nivel regional o local, con miras a realizar mejoras técnicas, crear infraestructura de procesamiento (sobre todo en el caso de cooperativas de producción agraria), canalizar recursos, prestar servicios contable-financieros, planificar actividades y encauzar las relaciones con otros sectores económicos a nivel nacional. Este tipo de integración puede constituirse también en un sistema de alcance nacional para la realización de actividades de planificación, comercialización, prestación de servicios de mayor amplitud, así como también establecer y mantener relaciones institucionales con el Estado y otros organismos”(p. 103)

Las estructuras económicas a las que se hace referencia en el texto son las uniones y federaciones, y se las ejemplifica por medio de organizaciones cuyo objeto es la generación de productos y servicios, el caso más tangible de estructuras de integración económica del sector de la EPS son las cooperativas agropecuarias o aquellas que tengan como objeto social la producción, englobando en estas actividades las previamente descritas por la autora, denotando que esta la finalidad de los organismos de integración económica, además la de mantener relaciones con el Estado y organismos semejantes.

De acuerdo a lo establecido en la Ley, la integración económica se desarrolla en iguales condiciones que la integración representativa; sin embargo por las limitaciones que presenta la ley se debe analizar por separado el objeto que persiguen tanto los organismos de integración económica como los de integración representativa. Es pertinente señalar que un organismo de integración debería tener las dos características, es decir, que pueda ser representativa y económica al mismo tiempo, ya que ambas tienen como analogía las organizaciones del sector real de la economía popular y solidaria. Sin embargo, de acuerdo al Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria los organismos de integración económica, bajo cualquier denominación que adopten, se constituirán, en forma temporal o permanente, por dos o más organizaciones comunitarias, asociaciones EPS o cooperativas,

de la misma o distinta clase. Asimismo, se plantea que los organismos de integración económica sean de segundo grado (Uniones, Redes, o federaciones) a nivel regional o local, conforme al objetivo económico que persigan, generando así una limitación más para estos.

Una muestra clara de esta perspectiva la ejemplifica Sili (2013), en donde describe el objeto de un organismo de integración económica en Argentina denominado “Unión Agrícola Avellaneda”, dentro del cual realizan actividades tales como el acopio y comercialización de varios productos, la provisión de insumos de distinta clase, la comercialización de productos, así como también la prestación de servicios tales como el de salud o el de asesoramiento, y finalmente la integración. (p. 38)

Partamos con la idea inicial de que este organismo de integración económica es de carácter agrícola, y por medio de las actividades de sus afiliadas, ha logrado estructurar cadenas y circuitos de producción y comercialización, agrupando a las organizaciones que forman parte de esta unión. De esta forma, tienen como resultado no solo una actividad común, si no que se ha alcanzado el desarrollo de un procedimiento estructurado, que permita mantener relaciones comerciales solidas con entidades públicas o privadas, plasmando de esta manera el objeto que persiguen los organismos de integración económica, que tácitamente han alcanzado una sinergia con la integración representativa, por este motivo se ha logrado el existo de este organismo de integración, fusionando las dos formas de integración.

De acuerdo a la opinión de la asambleísta Peñafiel (2011) en el segundo debate legislativo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria

“Es fundamental que en este modelo de integración económica tal como lo determina el artículo ciento diecisiete del presente proyecto de ley, y que hace referencia a la integración económica con el objeto de complementar las actividades y opciones de sus afiliados, no hace referencia a estos circuitos económicos, solidarios como una estrategia para que los actores de la economía popular y solidaria, puedan

desplegar recursos para acceder a los espacios y cadenas que son controlados con un gran capital, un circuito económico, solidario, significa integrar autores y componentes de un sistema económico de redes sociales, de producción, de transformación, de distribución, de consumo y pos consumo de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas” (p. 99)

En el Ecuador, el Estado considera varias medidas de fomento en beneficio de las organizaciones de la EPS y puntualmente en el numeral dos del artículo ciento treinta y dos de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se especifican las formas de integración económica, de la siguiente manera; todas las formas de Integración Económica, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y, servicios de apoyo en profesionalización de los asociados, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción. Destacando el objetivo que persiguen estos organismos de integración económica, que tienen relación con la parte económico-productiva, marcando una diferencia con la idea político-social de los organismos de integración representativa, pero eso no quiere decir que deban realizar actividades por cuerdas separadas.

Para la Catedrática Andino (2014)

“La Ley genera una división entre organizaciones de integración económica y organizaciones de integración representativa. No está claro si la Ley permite que una organización se constituya con las dos finalidades, pero la forma de redacción del artículo ciento veintiuno de la LOEPS hace pensar que son mutuamente excluyentes. Esto es totalmente contrario a la forma en que se han articulado en la práctica las redes de las organizaciones de economía solidaria que generalmente ejercen ambas funciones simultáneamente” (p. 36)

Incluso el criterio de la profesora expuesto en la cita, demuestra que para diferenciar un aspecto evidente entre los dos tipos de organismos de integración de las organizaciones de la EPS, existe ambigüedad en la Ley, toda

vez que por la composición del articulado la interpretación denota que la una forma de integración deja fuera de contexto a la otra, si traemos a colación el ejemplo de la Unión de Avellaneda se demuestra que existe una conjunción entre las actividades económicas y las políticas para condensar un proceso uniforme, y que ambas formas de integración se complementen, de ninguna manera se podría pensar que la una excluya a la otra; ya que a opinión de la tratadista, esta división puede generar efectos negativos por la limitación de la complementariedad de ambas actividades, sin embargo cuando un organismo de integración ejerce actividades de carácter económico existen dos ventajas; que sus miembros tengan usualmente la percepción de que las actividades del organismo de integración contribuya directamente y en corto plazo a mejorar el funcionamiento de las organizaciones que forman parte del mismo; y solventar sus necesidades más inmediatas; y a permitir a través de sus servicios de integración la posibilidad de generar recursos económicos para que el organismo genere un cierto grado de sustentabilidad. Mientras que por otra parte los organismos de integración representativa generan acciones en beneficio de sus organizadas que pueden apreciarse a mediano y largo plazo, pero que se constituyen en fundamentales para lograr el posicionamiento del sector de la EPS, que incidan en la transformación que propone el modelo socio económico de la economía popular y solidaria en la sociedad.

2.3 Conflicto entre la finalidad de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y los Organismos de Integración Representativa

La conflictividad entre esta triangulación de la Economía Popular y Solidaria emerge al momento en el que la normativa reconoce a la Superintendencia y a las entidades públicas de apoyo para su asistencia; y estas en el ejercicio de sus funciones no logran guiar de forma adecuada y apoyar el reconocimiento de derechos plenos de estos organismos de integración representativa, por esto se les da un tratamiento similar al de otras organizaciones de la EPS, lo que conlleva al conflicto que se demostrará en líneas posteriores, generando desazón entre las personas que los conforman y dejándolas en pleno

desamparo, sin que tengan un procedimiento propio y diferenciado para justificar su creación dentro de la Ley, tomando en cuenta que la Constitución los reconoce, sin embargo no se aplican medidas efectivas para un eficaz servicio

Existe una diferencia importante dividida de forma clara en la Ley, y es que la regulación no la debe hacer el Órgano de Control, un ejemplo de esto es la creación de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario que en la práctica debe ser el ente encargado de proponer regulaciones, sin embargo para la experta en desarrollo de Organizaciones.

Valverde dentro de la entrevista realizada (2015) “La propia Superintendencia por intermedio de los intendentes y directores era la encargada de presentar dichas regulaciones y las aprobábamos te soy honesta, pero en términos de derecho si existe una diferencia o por lo menos en un término de competencias hay una diferencia entre el regulador y el controlador, y se creó esta diferenciación precisamente para que no sea juez y parte; porque la Junta Bancaria hacia maravillas siendo juez y parte, entonces eso era lo que queríamos evitar, no existe norma diferenciada entre los organismos de primer grado versus los organismos de segundo o tercer grado, en lo personal creo que existe un grave conflicto, mi hipótesis es que todos estos años, si bien es cierto se creó una institucionalidad interesante para la EPS, que pasa por el famoso Comité Interinstitucional, en su momento la Junta de Regulación del sector de la SFPS, la SEPS, el IEPS, la propia CONAFIPS creo que hay un conflicto, generado por las instituciones públicas, porque todavía no se logra unificar el concepto de Economía Popular y Solidaria, es decir cada cual piensa como puede, de la misma manera cada cual actúa como piensa”

Si bien es cierto las leyes mandan, prohíben y permiten; y bajo esta premisa el objetivo de la LOEPS, era fomentar la Economía Popular y Solidaria, pero si se hace un análisis de todo lo que se ha hecho en cierta forma es reprimir ciertos aspectos que por la naturaleza de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria no se han podido equilibrar, es decir se han creado regulaciones y se han emitido resoluciones a conflictos que generan un paradigma, el mismo que

demuestra que solo se está trabajado desde lo represivo y eso es algo que se debería cambiar y superar, el control es un proceso para mejorar, no solamente para actuar coercitivamente en contra de las organizaciones de la EPS. En el término de regulación; las regulaciones no solamente se hacen para controlar sino que las regulaciones también se deben hacer para incentivar, ósea como la normativa debe otorgar reglas de juego y regular para que se incentive al sector de la EPS, pero lo que se ha obtenido son solamente regulaciones para controlar y dicho control ha sido solamente sobre el cumplimiento de reglas, y si no se cumple esta regla automáticamente las organizaciones reciben una sanción, no se está considerando cómo mejorar los procesos de las organizaciones; y frente a esto las instituciones públicas deberían ajustarse y capacitarse para lograr cumplir con su visión y misión, tomando en cuenta que el objetivo de su creación es el bienestar de las personas naturales y jurídicas que forman parte del entorno de la Economía Popular y Solidaria.

En opinión del asambleísta Eduardo Encalada, dentro del segundo debate legislativo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011)

“Sobre las facultades que tiene el Superintendente, creo que no puede ser él quien emite las normas, y las dicte y a su vez las controle, hay una dualidad de funciones, y por la experiencia que nos ocurrió en el año noventa y nueve, y que ha ocurrido en otras partes del mundo, esto no puede repetirse en este tipo de empresas populares. Creo que la Superintendencia tiene la facultad de controlar, que se ejecute la norma y que se ejecute la Ley, pero no realizar ambas funciones” (p. 99)

En este sentido el asambleísta manifiesta el conflicto entre la finalidad de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y las Organizaciones de Segundo o Tercer grado, el problema que se genera es la concentración de facultades que recaen sobre una sola autoridad en este caso sobre el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, este conflicto genera que efectivamente no exista un tratamiento diferenciado para los organismos de integración representativa, por este motivo se aplican las disposiciones normativas en referencia a las

organizaciones de base, que son las asociaciones o cooperativas, lo que en mi opinión deja en el mismo nivel a las organizaciones y organismos EPS, sin que se genere una distinción coherente.

En cuanto al control de las organizaciones que le sirven de apoyo a la Superintendencia tenemos el ejemplo de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias que ha logrado una consolidación por la importancia y los intereses que se crean alrededor del sector financiero, pero se limita a las cooperativas de ahorro y crédito siendo ese el ámbito de su competencia, mientras que el caso del sector real está muy limitado porque todavía no se logra esa sinergia entre las organizaciones del sector real y las organizaciones del sector financiero popular y solidario, continúan trabajando por cuerdas separadas, a eso hay que sumarle un desconocimiento del sector real, por parte del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria que es el organismo estatal que debe fomentar e impulsar el fortalecimiento de este sector, que ha sido el menos favorecido con incentivos por el ámbito en el que se desarrolla, entonces si se tienen en una balanza regulación y control bastante positivos a favor del sector financiero, y del sector real no se tiene las mismas condiciones, el funcionamiento de la institucionalidad de la economía popular y solidaria está totalmente descompensado, hay un desequilibrio, no solo para las organizaciones si no para todo el sector que abarca a la economía popular y solidaria en el Ecuador.

En este mismo lineamiento Valverde dentro de la entrevista realizada (2015) comentó:

“Yo recuerdo que las organizaciones decían, pero para que participamos en esta ley si nosotros antes estábamos mejor, y por supuesto, si no hay beneficios si no hay incentivos solamente montamos la Ley para controlarles, entonces yo creo que si existe un conflicto enorme; y a mí me parece que es una deuda que tiene el Estado con las organizaciones de la EPS, y lo que se debería procurar es unificar criterios y las agendas de cada institución porque, por ejemplo la SEPS, piensa solamente en como en cómo vigilar a las organizaciones, ahora por otra parte, como

otro ejemplo, la junta de regulación es de todo el sector financiero nacional, y no es una novedad, así se lo ha convenido; ese es el inconveniente que no hay una normativa diferenciada, se le da a todo el mismo tratamiento, porque si se revisa las últimas normas del sector financiero en la junta que se aplican ahora para las cooperativas son pura habladuría, son normas que se aplican al sector financiero tradicional, entonces todavía no se ve ese tratamiento de políticas y regulaciones diferenciadas, no me sorprende en lo más mínimo que lo que está haciendo la Superintendencia es aplicar lo que buenamente tiene en la norma a los organismos de integración representativa, porque no conoce otra cosa, porque no hemos desarrollado metodologías, porque no hemos desarrollado legislación, porque no hemos propuesto nada. Yo recuerdo cuando estuve en el MCDS en la secretaría técnica EPS fue un actor a quejarse y me dice, miré y el oficio estaba firmado por una autoridad de la Superintendencia, y claro, el oficio decía respecto de su petición le comunicamos que en el transcurso de los próximos días le estaremos informando. Definitivamente existe un conflicto, y creo que el hecho de que no haya norma diferenciada hace que se me ocurra citar el principio constitucional de tratamiento diferenciado por parte del Estado, ósea es algo que todavía no lo hemos logrado y ojala en algún momento lo logremos, en este caso para beneficio de los organismos de integración representativa de la economía popular y solidaria”

Evidentemente el problema es el conflicto que se genera entre la Ley, el Órgano de supervisión y control y las personas naturales y jurídicas que conforman esta relación socioeconómica, es la falta de tratamiento diferenciado en la normativa específica y en las atribuciones que esta le confiere a la Superintendencia, entonces hemos visto que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene la facultad de ser juez y parte, y para las autoridades que conforman esta institución estatal el tratamiento que se les proporciona de forma similar a organizaciones y organismos de integración representativa, es el óptimo, pero a criterio de los actores, dirigentes de los organismos de integración representativa, su opinión difiere, si el problema está en las

disposiciones normativas, hay que darle un tratamiento diferenciado para que no se vean perjudicadas en sus objetivos y actividades, es por esto que a criterio de:

Castellanos dentro de la Entrevista realizada (2015) en su calidad de Presidente de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador CUCOMITAE “existe un elemento, dentro de la propia Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que a mi forma de ver es un divorcio en el tema de representatividad, como es que estando uno en un mismo Estado exista una separación de intereses dentro de una misma Institución que representa al Gobierno, porque deberían reconocer los elementos representativos de acuerdo a los instrumentos jurídicos establecidos, por un parte la Super dice una cosa y la Constitución manda a que se reconozcan derechos totalmente distintos a los que la Superintendencia debería tutelar sobre los organismos de integración representativa, violando uno de los principios del cooperativismo y el asociacionismo que es el de la integración, porque que obligatoriamente se deben reconocer los elementos representativos que caracterizan a este tipo de formas de organización, por esto se dice que somos organizaciones de segundo o tercer nivel, distintas a las organizaciones de base, no se toma en cuenta lo dispuesto por el Sistema Único de Organizaciones Sociales, SUOS, que es el órgano que debería establecer si la organización existe, o si tiene representación legal, pero no, no se la toma en cuenta, por esto resulta que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en mi criterio actúa como juez y parte y ahí me cuestiono cómo se puede actuar sin independencia y sin autonomía en una institución; si uno crea una organización sea económico o sea gremial la parte fundamental es la autonomía, en donde puedan resolver su vida jurídica internamente sus actores; entonces se pierde el objeto para el cuál fue creada esta Superintendencia; se convierte en un elemento que no existe, lo único que causa es un conflicto en la dualidad de sus actuaciones y nos perjudica a nosotros como socios de los organismos de integración representativa que no estamos adecuadamente tutelados”

En contraste a esta posición la experta en Desarrollo de Organizaciones

Valverde (2015) sostiene que “la Ley se construye también con conflictividad política y también con defensa de intereses, los comerciantes minoristas propusieron concomitantemente con nuestra LOEPS una Ley para el Comerciante Minorista, la misma que el Presidente la veto, eso porque se entendía que bajo la Ley de Economía Popular y Solidaria estaban ya incluidos, ese va a ser un conflicto que ellos no nos van a perdonar nunca, pero por ejemplo la CUCOMITAE tiene una organización interna sumamente interesante, con quienes nos reunimos cuando estábamos haciendo la normativa, pero el problema es que se tienen mil intereses y todos son legítimos y por eso es que la ley pesa más en el tema cooperativo porque había más jurisprudencia en el tema cooperativo porque históricamente han existido desde hace trescientos años las cooperativas, porque sobre eso ya se ha legislado, porque sobre eso ya hay principios cooperativos y la idea era ir mejorando la legislación cooperativa y aplicable a las asociaciones, y a los comerciantes autónomos; es algo que estas organizaciones tomadas en cuenta en esta Ley tampoco nos van a perdonar”

Es importante destacar que dentro de las formas de organización de la EPS, los legisladores tomaron en cuenta a los grupos de comerciantes autónomos, pero no de una forma explícita en la normativa, por este motivo representantes de los comerciantes autónomos no se sienten parte de la consolidación que busca esta Ley y su Reglamento.

En la opinión del Presidente de la Unión de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador UCOMTAE Caiza (2015) “En el tema de lo que es la Economía Popular y Solidaria, tenemos muchas de nuestras organizaciones inmersas en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, y esta cuestión en su mayoría es porque las organizaciones de comerciantes no compartimos el término solidaridad, porque cada quien tiene su negocio propio entonces no hay un fondo de integración, no hay algo más que represente algo económicamente hablando, solo se limitan a la parte organizativa, por esto se ha hecho mal en poner a las organizaciones de

trabajadores autónomos en la Economía Popular y Solidaria, porque desgraciadamente cada persona, cada dueño de un espacio de trabajo autónomo, siempre es una isla por así decirlo, no se ha fomentado este tema de la integración, tampoco el tema de lo que es un negocio común para todos, siempre queda muy suelto y no hemos tenido la atención que requerimos por parte del Estado a través de la Superintendencia, nunca debimos formar parte de la Economía Popular y Solidaria si no del Ministerio de Inclusión Económica y Social, por otra parte me he enterado que también hay organizaciones que se encuentran reguladas por el Ministerio del Trabajo. Estas Organizaciones de base se encuentran regadas por algunos ministerios y no debería ser así, porque no existe una relación estable con las entidades estatales que permita la creación y funcionamiento de Organismos sólidos de Integración Representativa”

En este sentido habiéndose considerado parte de la EPS a los trabajadores autónomos dentro de la Ley específicamente en el artículo ocho en dónde se habla de los sectores comunitarios y que en la práctica se los considera por la normativa unidades económicas populares, es decir la forma de organización más pequeña de la EPS; como por ejemplo cito, una persona que tiene un puesto de verduras, que no generan una producción a grande escala, es razonable que se genere malestar e inconformidad con la normativa y su órgano de control por parte de estas organizaciones, toda vez que la Ley desnaturaliza el objetivo de sus actividades, que no abarcan una gran producción pero tampoco es mínima, por esto al no estar considerados como una forma específica de organización y por el principio de libre asociación consagrado en la Constitución, buscan la forma de unirse para que la pequeña producción de muchos se vuelva una producción importante, en la que se emplea materia prima, trabajo, transporte que como resultado final les permita ofertar su producto y generar empleo.

Si bien es cierto que la función principal de los organismos de integración representativa es acoger organizaciones de base para su creación y que su

finalidad es lograr agremiación y por medio de esta representación cantonal, provincial o nacional.

El jurista Naranjo (2015) considera en la entrevista realizada además que “el objetivo de los organismos de integración representativa es como su nombre lo indica representar los intereses de sus afiliados, como convertirse en una especie de interlocutores validos sobre todo ante los organismos de control, los organismos gubernamentales o los entes de financiamiento, y adicionalmente actuar frente a sus afiliadas, esto es, frente a las organizaciones o a favor de las organizaciones, efectuar labores de asesoramiento, asistencia técnica de capacitación. Entonces la Ley pretende también convertir a estos organismos en una especie de supervisores auxiliares eventualmente, si es que por su puesto tienen la estructura necesaria, la capacidad para hacerlo y cuentan con la debida autorización de la Superintendencia”

A pesar de que la Ley prevé actividades complementarias por parte de estos organismos dentro del marco de la representación, y teniendo en cuenta el objeto de la agremiación, existe la posibilidad de que en el ejercicio de sus labores contempladas en el Reglamento General a la Ley se organicen unidades de auditoría y centros de mediación, entonces, estos organismos de integración representativa vienen a constituirse también en una especie de supervisores auxiliares eventualmente, ya que la idea es que apoyen a las entidades de control en el manejo de conflictos internos que se pudieran producir por parte de los asociados de las organizaciones de base, lamentablemente para su pleno funcionamiento deben contar con el organismos de supervisión y control, y volvemos a caer en la problemática planteada, de que no existe un tratamiento diferenciado para estas estructuras de la EPS, con lo cual en teoría se entiende que eventualmente podrían funcionar de tal o cual forma; sin embargo en la práctica resulta imposible porque la normativa no ha establecido un tratamiento diferenciado, para que incluso las personas naturales que forman parte de estos conglomerados puedan conocer qué otras alternativas tienen para que sus propuestas tengan eco, o para que sus problemas puedan ser resueltos de manera célere, y al

tener representación político-social su rol de interlocutores sirva para que el Estado en su afán de ayuda busque propuestas que incentiven su desenvolvimiento y actividad; y no solo busque reprender los desaciertos de las organizaciones que son generados principalmente por la confusión que crea la norma al tratarlos de similar forma en su ámbito de acción.

En opinión del Dirigente de la Federación de Comerciantes Minoristas y de los Mercados de Pichincha FEDECOMIP Narváez (2015), dentro del dialogo mantenido vía telefónica manifestó su criterio con respecto de la problemática existente en esta triangulación que se genera en la economía popular y solidaria esto es la ley, la superintendencia y las organizaciones que regulan y para el “Les compete el control en parte y parte, para quiénes la normativa es aplicable, pues está muy bien que lo hagan, de hecho en mi criterio un ejemplo claro es Maquita Cusunchic, a esta organización si le compete estar regulada y controlada por estas instituciones de la Economía Popular y Solidaria, esta organización de base se encuentra sujeta a los temas de producción económica y actividad regulada propiamente por la Superintendencia, tienen una actividad muy clara y específica; pero para el resto de organizaciones que no aplicamos esos principios, y que nuestro objetivo es de representación político gremial, que tenemos carácter autónomo y que buscamos el incentivo y patrocinio por parte del Estado para que impulsen nuestras actividades y de la misma forma serviles de apoyo, a nosotros no nos corresponde estar inmersos dentro del control de su ente estatal la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; si ya nos han hecho formar parte de esta Ley equivocadamente, al menos deberían prestarnos atención, buscar un espacio en la misma Ley, para que se entiendan nuestras necesidades y requerimientos por parte del gobierno; nosotros tenemos organizaciones que forman parte de la Economía Popular y Solidaria, pero jamás hemos tenido un control; en varias ocasiones hemos mantenido dialogo con el Superintendente, le hemos hecho saber que está totalmente equivocado en cuanto a la relación de lo que es el trabajo autónomo, nos hemos conformado como una organización a nivel provincial, es decir tenemos organización y metas muy bien establecidas pero no nos brindan el apoyo que requerimos”

La LOEPS no ha logrado recoger los elementos planteados en torno a estos organismos de representación, ya que por el artículo dos de la Ley es decir el ámbito, no se han podido inscribir en la Superintendencia, pero, si se analiza el objeto de estas estructuras EPS dentro de la normativa, se colige por las actividades que contempla el Reglamento General, que efectivamente su actividad principal es la agremiación, esto ha afectado su actuación dentro del sector real que controla la institucionalidad creada para ese efecto; porque si tendrían la capacidad de actuar dentro de la ley de economía popular y solidaria, deberían realizar declaraciones individuales de cada uno de sus miembros es decir, las organizaciones de primer grado compuestas por personas naturales que realizan objeto económico y personas naturales que realizan objeto de carácter político-social, de cada una de las organizaciones que conforman el organismos de segundo o tercer grado, no se ha podido lograr la conjunción de un organismo de integración dinámico que contenga un ámbito completo es decir carácter económico y representativo fusionado, esto se enmarca en la parte ideal, precisamente porque la Ley no permite que esto se dé, ya que no existe tratamiento diferenciado.

Para el dirigente de la CUCOMITAE Castellanos (2015) en la entrevista realizada, señalo que:

“En la organización gremial no tenemos facultades reconocidas, por esto no podemos asumir que formamos parte de esta ley de economía popular y solidaria, más bien nos dejó en la indefensión, nos vimos afectados alrededor de cincuenta mil organizaciones de carácter gremial, que para tratar de insertarnos en la EPS conformamos organismos de integración representativa, como uniones, o federaciones pero de nada ha servido, tampoco nos consideran. En el 2011 se logró que la Asamblea Nacional con ciento cuatro votos apruebe la Ley de Desarrollo del Comerciante Minorista y el Trabajo Autónomo en el Ecuador, Ley que mantuvo dos años de debate y fue aprobada con la mayoría de la asamblea, pero el señor presidente de la República la Veto totalmente un 14 de febrero de 2012, ese fue el peor año que nos dio el señor presidente de la

República, desconociendo nuestro derecho a la seguridad social, al crédito fresco, a la estabilidad laboral, a la participación en la silla vacía que contemplaba esa ley, y ahí se creó la LOEPS, y entre nosotros decíamos que esa ley de economía popular y solidaria no recoge nada de lo que recogía esta ley vetada, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no ha logrado hasta el momento actual verificar cuantas organizaciones sociales actúan económicamente en el país, hay organizaciones de primero segundo y tercer grado, y me atrevo a decir con toda certeza que en este momento todas se encuentran en la indefensión, porque las inscribieron en el momento en el que aprobaron esta nefasta Ley, obligaron a organizaciones que tenían carácter gremial a registrarse y entonces quedaron en la completa indefensión, actualmente solo quieren desaparecer, porque no pueden actuar dentro de una ley que no contempla los elementos para los cuales fueron constituidas esas organizaciones, son un sinnúmero de organizaciones en el país que se inscribieron de acuerdo a lo que fundamenta la ley de economía popular y solidaria y que ahorita no saben que están atrapados, en el olvido”

Es importante mencionar que el Presidente de la Republica creó el decreto 16 con el objetivo de que las organizaciones sociales se registren ante el Estado y que en opinión del dirigente Caiza (2015) “ Irresponsablemente el señor presidente de la República dicta el decreto número 16 queriendo resolver este conflicto que nos perjudica a los comerciantes minoristas autónomos existente en la Ley de Economía Popular y Solidaria, lo crea para que todas las Organizaciones Sociales acudan a obtener este registro, queriendo resolver esta problemática; queriendo meternos en el mismo saco a todas las organizaciones sin importarles cuál es su objeto social y bajo que Institución se encuentra su control, al ver que este decreto viola el derecho a la autonomía de la organización, viola la libertad de expresión, viola todos los elementos asociativos, nosotros como CUCOMITAE interpusimos una demanda de inconstitucional a tal decreto, en la Corte Constitucional concediéndoles todos los elementos, pero se volvieron de oídos sordos, lo único que hicieron fue

acoger la demanda, porque existían violaciones a los derechos constitucionales, posteriormente interpusimos la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma que ya fue acogida; y que el Gobierno por medio de su Procurador ya fue llamado a comparecer, y de lo que conozco todavía no lo ha hecho; en ese momento decidimos que definitivamente no existe para este sector una Ley que ampare y regule plenamente nuestro accionar, nosotros no somos parte de las organizaciones que contiene el mencionado decreto, no nos pueden obligar a registrar en un registro valga la redundancia en dónde tampoco vamos a estar reconocidos, no hay una institución que mejore o que plantee políticas públicas para nosotros, un ejemplo es la barbaridad que cometieron al realizar la entrega de créditos a sectores no asociativos; crearon microempresas y aquellos recursos no pudieron ser reembolsados lo que generó una pérdida de capital enorme; por esto realizamos un emplazamiento a la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política, expresándole nuestra desfavorable situación, indicándoles que nosotros los comerciantes minoristas y trabajadores autónomos y otras organizaciones con el carácter gremial en el Ecuador estamos en la indefensión, que no tienen políticas para nuestro sector, que no tienen propuestas claras; y a ese petitorio nos contestaron con la creación de un mamotreto que se llama el acuerdo 008, propuesto por la Secretaria Nacional de Gestión de la Política de ese entonces Viviana Bonilla, cuyo brillante objetivo es incorporar a todas las organizaciones con el carácter de social y civil, y distribuirlos en cada uno de los Ministerios y en cada uno de los sectores pero más bien destrozó toda la plataforma que al menos existía para nosotros dentro del MIES”

Esta problemática de no saber a dónde direccionar a estos organismos de integración representativa, sumado a que no existen políticas públicas para encaminarlos al sector adecuado, más el tratamiento similar que tienen frente a otras organizaciones de la entidad que los acoge y no les permite potenciar sus actividades, y a pesar de que se demanda un tratamiento diferenciado para la Economía Popular y Solidaria, en términos de control no lo puede hacer otra entidad que no sea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria,

porque uno de los principios cooperativistas es el principio de integración y si no se lo tiene en esta Superintendencia, en dónde se lo va a tener, si de acuerdo con la normativa que las rige, esta es la entidad técnica de supervisión y control, considero que es lo más parecido, no es lo óptimo, no es lo cien por ciento efectivo, pero si no es esta Superintendencia quien los debe controlar. Si lo haríamos al amparo del código civil, no se sabe a ciencia cierta a dónde irían a parar estas estructuras EPS, tal vez a la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política que no les ha dado una respuesta viable o al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que tampoco los podría acoger, por el hecho de ser Coordinadores, y de no poder ejercer actividades que solo ejercen los Ministerios Ejecutores, este conflicto entre la finalidad de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y los Organismos de Integración Representativa es que no existe un tratamiento diferenciado por parte del Estado, dentro de la propia Ley y el Reglamento, debería existir un procedimiento específico, por un tema social, económico de territorio, de redistribución porque cuando se habla de organizaciones se está hablando de redistribuir, cuando se habla de empresas se está hablando de tres o cuatro accionistas, pero cuando se habla de organizaciones EPS, se está hablando de doscientos socios y trabajadores a la vez, existen condiciones históricas de desigualdad entonces por esto es importante prestarles atención prioritaria a este tipo de organismos y a sus asociados.

2.4 Conflicto de intereses de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al controlar los organismos de integración representativa así como también a sus integrantes

La confrontación que surge al momento de realizar el control y la supervisión se da entre las personas naturales que conforman las organizaciones de base y los organismos de integración que los representa, ya que los asociados consideran que quienes no tienen los lineamientos claros resultan siendo las autoridades de estos organismos que los representan en la actividad político gremial.

A pesar del enfrentamiento enunciado la Ley de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento General han considerado tomar en cuenta a ambas partes, y en términos de competencia lo que manifiesta la normativa es correcto, porque como lo hemos visto anteriormente es la misma entidad la que debe estar encargada de las organizaciones y los organismos, sin embargo eso no quiere decir que sea correcto que la Superintendencia sea quien las supervise y controle.

Este conflicto ha generado que la Superintendencia actúe como juez y parte, toda vez que pone los lineamientos para los asociados que son personas naturales, y que estos a su vez, conforman personas jurídicas como cooperativas o asociaciones de la EPS, y que estas a su vez tienen la potestad de conformar organismos de integración representativa del sector real de la economía popular y solidaria dependiendo de la actividad que realicen.

En mi criterio la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria controla a cada integrante individualmente y también de forma grupal por medio de los organismos de integración, sin permitirles individualmente una protección de sus derechos, o una defensa efectiva ante posibles irregularidades internas, o abusos externos, controlando así a las organizaciones y también a los organismos de integración que defienden los intereses legítimos de estas organizaciones, generando un doble control y limitando el ámbito de la representación y actuación de los organismos de integración representativa.

Valverde (2015) dentro de la entrevista realizada expuso: “La opinión que yo tengo sobre el control de la SEPS es que nos hemos dedicado a este paradigma de ordenar, de asumir que todas las organizaciones fueron un desorden y que al fin iba a ir la Superintendencia a poner orden a todo, ese es mi punto de vista muy personal, de hecho yo le hice un seguimiento al Presidente a través de sus enlaces sabatinos para saber que pensaba el de la economía popular y solidaria y es bien interesante la ruptura que se da, al principio enuncia la Ley; para el todo está bien y había claridad en cuanto al sector EPS, pero como todos los otros sectores, este también tiene sus conflictos y tiene sus potencialidades, por ejemplo, cuando sucede lo de

Coopera en Cuenca, al Presidente le venden la idea de que toda la economía popular y solidaria es así, y como ahí estaba involucrado el sector financiero y el sector real entonces se genera una idea recontra negativa y te digo, para nosotros el proceso que había instaurado Rodrigo Aucay y todo su emprendimiento era el paradigma de la economía popular y solidaria que había en este país, lejos de pensar que estaba involucrado en lavado de activos y todo lo que te puedas imaginar, entonces yo creo que primero hay pensar que el control se hace para mejorar y no para reprimir; y eso es algo que me parece que todavía falta trabajar, lo otro es que yo no logro ver, aunque legalmente y formalmente este establecido el control y la regulación en diferentes instituciones, no logro percibir esa diferencia; creo que todavía es ambiguo el tema de control y regulación, no digo que hagamos regulaciones sin las sugerencias del órgano controlador, sería una locura pero tampoco la prescripción, ósea tampoco la receta, me parece que hay una estructura muy jerarquizada en la Superintendencia, está bien que sea un órgano de control pero me parece que es muy jerárquico, yo le veo hasta casi casi como una institución militar, entonces la estructura superjerárquica hace desde mi punto de vista que por temor y por desconocimiento no se logre tener una buena comunicación entre todas las direcciones, yo siento que cada cual defiende lo suyo desde su punto de vista muy particular que lejos tienen que ver con la economía popular y solidaria; y las direcciones en vez de retroalimentarse de todos los problemas y de todas las potencialidades que tiene; trata de resolver hacia adentro cada problema y eso es un lío. Si a la interna del ente regulador tienes tantos problemas, como tú puedes resolver hacia afuera los problemas que tienen las organizaciones. En cuanto al conflicto de intereses hay otra cosa que se ha venido formando, no le veo muy claro al rol de los organismos de integración representativa del sector real, se me pierden en términos de representatividad de la EPS no les veo haciendo mucha incidencia gremial, la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador ha sido una excepción, pero en cuanto a su objeto económico es una organismo muy fuerte en la región costa, tengo entendido que se encuentra muy bien representado por la actividad pesquera artesanal que desarrollan, ellos de cierta manera

como organismo de integración económica han destacado, y eso les ha llevado a tener reconocimiento, pero creo falta aun mucho para que se conviertan en un referente a nivel nacional e incluso porque no internacional”

En el caso expuesto sobre la FENACOPEC, también se evidencia la actuación de las organizaciones y el organismo por cuerdas separadas, por una parte las pequeñas cooperativas realizan una actividad económica importante, y eso les ha llevado a tener reconocimiento, pero en cuanto a la actuación de interlocución frente al Estado u organismos similares prácticamente es nulo, no se ha logrado por medio de la agremiación un reconocimiento como organismo de integración representativa en complemento del organismo de integración económica que constituye. Pero sí, existen problemas internos por la actividad económica que desarrollan, en qué momento se podría solicitar la ayuda de los organismos de integración representativa como supervisores auxiliares contando con centros de mediación; en ninguno porque la ley ha previsto esta subvención, sin embargo en la práctica no se ha hecho efectiva la creación de esta especie de supervisión, lo que genera dicho conflicto de intereses, entre otros aspectos más dentro de los organismos de control, la ley se constituye en letra muerta y los perjudicados son los asociados.

En relación a este tema de Conflicto de intereses de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria al controlar los organismos de integración representativa y a sus integrantes el dirigente Castellanos (2015) opinó en la entrevista realizada “hay un elemento muy importante, en el momento en que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se incorpora dentro del debate político, dentro de la vida jurídica de nuestra organización y de la de los organismos de integración, se está violando la autonomía pues no se permite el surgimiento de nuevos representantes, no permite el surgimiento de nuevas ideas nuevas clases asociativas porque la normativa no tiene el cien por ciento visualizado de cuáles podrían ser las modalidades asociativas y económicas, en muchas de las ocasiones se ingenian el sector al que debemos pertenecer o nos obligan por medio de sus políticas como la de adecuación de estatutos a cumplir un solo objeto, y ahí está pues, la división, o eres económico o eres

gremial no los dos juntos, es culpa de quienes inventan estos nuevos procedimientos que nos perjudica, no saben ni a lo que nos dedicamos; la Superintendencia entorpece nuestro crecimiento porque pone parámetros que no se pueden cumplir, es decir que existe un criterio universal para que todos lo sigamos sistemáticamente y si no lo cumplimos igual nos toca organizarnos, y ver cómo podemos salir adelante. Uno de los motivos para que exista un conflicto de intereses es este, la SEPS no ha podido ser congruente, la normativa tampoco, por eso los grandes emporios económicos siempre van a estar mirándonos de arriba hacia abajo, entonces la Ley de Economía Popular y Solidaria nunca ha podido hacernos competitivos frente a los grandes emporios, el Gobierno no ha entendido como otorgarnos ese elemento, porque no ha creado una institucionalidad sólida para poder lograr ser competitivos y entonces nos continúan manteniendo bajo esa normativa que nos desampara, no hay un desarrollo, más bien hay una pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo”

En apoyo de esta visión el dirigente Narváez (2015) acoto que son varios idiomas los que hablan cada una de estas dependencias, que no tienen una coherencia o una coordinación como para direccionar a los Organismos de Integración Representativa, ósea que existe una disfuncionalidad en cuanto a este tema de patrocinio, y con patrocinio no solamente me refiero al apoyo moral, también se necesitan recursos económicos por parte del Estado porque este tipo de organismos sobrevivimos con el dinero que sale de nuestros bolsillos y del de los asociados, por esto yo considero que la Economía Popular y Solidaria les hace bien a las organizaciones que aplican un modelo solidario, pero la mayoría del comercio autónomo que está representado por uniones, redes o federaciones en nada nos beneficiamos de su control, en nada nos aporta para la agremiación que nos brindan los organismos de integración representativa”

Por este motivo se debe considerar en controlar a la demanda y no a la oferta, no a lo que en criterio del órgano de control posee una deficiencia, efectivamente debería haber evidencia empírica de qué cosas están mal para corregir, mejorar y potenciar. La Institucionalidad se concentra tanto en este

control coercitivo represivo, cuando también debería preocuparse de brindar crédito, brindar medidas de apoyo que les permitan a las organizaciones y organismos competir con su producción.

En opinión del especialista en Economía Popular y Solidaria Sempertegui (2015) dentro de la entrevista realizada “Creo que si se genera un conflicto de intereses en la medida en que no logremos tener organismos fuertes de Integración Representativa del sector real, nos van a seguir ganando las grandes empresas; no sé si conoces pero sé han constituido organizaciones en la EPS que son asociaciones de trabajadores de empresas grandes como por ejemplo la de Palmicultores, y que se permita eso, es inconcebible primero porque no está regulado, para eso no existe normativa, imagínate la posibilidad que se les abre a las empresas privadas cuando logran constituir una asociación al amparo de la EPS, uno no puede brindar lo que no tiene, si eso pasa al interior de la SEPS, no se va a lograr hacer un buen control con las organizaciones. Es necesario que se visibilicen mejor los organismos de integración representativa del sector productivo del sector real, para asegurar una correcta negociación de los productos, para asegurar cupos, para asegurar volumen para poder condicionar precios estos son los famosos negocios inclusivos”

Se debe arriesgar al tratamiento del tema diferenciado, ya que es imperioso individualizar a las estructuras de base y de integración, en cuanto a los organismos de integración representativa un incentivo puede ser el que ya hemos manifestado, la supervisión auxiliar, para que entiendan cuáles son las actividades que pueden realizar de acuerdo a la Ley.

Se debe crear norma específica para los organismos de integración en general, desarrollar una normativa eficaz; que las organizaciones de segundo y tercer grado reciban normas diferenciadas, para que puedan efectivamente acompañar a los procesos de las organizaciones de primer grado, si se logra que esto se potencialice, se conformaría una articulación en la economía estatal con organismos de integración representativa del sector real fuertes, se podrían hacer mejores negociaciones con la empresa privada en

exportaciones, en gestión de calidad, etc. Estos organismos son los llamados a articular todos estos procesos de interlocución y de prestación de bienes y servicios; no propongo que estos sean sujetos de crédito por que esa no es su finalidad, pero sí que ayuden a articular estos procesos de crédito que las personas que conforman las organizaciones de base requieren para iniciar con sus emprendimientos.

Y en lo que ayudaría la supervisión auxiliar, sería en demostrar que no todos los organismos de integración representativa están agonizando, entonces se demuestra que las organizaciones EPS han luchado por prevalecer y crecer.

He pensado en la supervisión auxiliar para que sea la actividad visible de estos organismos porque así lo contempla la ley, pero a más de ese mecanismo hay muchos otros, porque si se revisa lo que dice el Reglamento en relación a los organismos de integración representativa, hay un sinnúmero de actividades que la Ley les faculta a realizar y que todavía no se ha intentado emprender, tampoco se les ha permitido fomentar.

Por otra parte el experto en Organismos de integración, catedrático de Universidad Andina Simón Bolívar Economista Cardoso (2015) dentro de la entrevista realizada sostuvo los siguientes puntos indispensables desde la perspectiva de la economía acerca de la problemática planteada así:

“Hay tres sectores de la economía, pública empresarial, privada, popular y lo popular no necesariamente es solidario, si no la economía popular puede también tener un comportamiento no solidario y puede estar organizada sin que necesariamente su organización sea solidaria, entonces una cosa también de lo popular hay que desmitificar es que lo popular sea necesariamente solidario, por ejemplo las redes del micro narcotráfico son populares, las bandas delincuenciales son populares, la vieja historia de “Mama Lucha” en Quito es una organización popular pero para nada es solidaria, entonces cuando la economía popular se organiza debe estar pautaada por principios positivos que en el ámbito general de la teoría son cinco tres definidos por Karl Polanyi y dos definidos por José Luis Coraggio, estos principios positivos a lo ecuatoriano

son trasladados al artículo cuatro de la LOEPS y entonces si la organización popular pauta su comportamiento sobre esos principios entonces es Economía Popular y Solidaria, es más fácil que la economía popular se comporte solidariamente porque su recurso principal es el trabajo y no el capital en cambio es más difícil hacer que las empresas privadas se comporten solidariamente porque pautan su comportamiento desde la lógica de la acumulación del capital, eso quiere decir de microempresas a pequeñas empresas, medianas empresas y grandes empresas; y para pasar de lo micro a lo grande en su lógica de la acumulación no es posible ser solidario igualito que en el juego de Monopolio, uno no puede ser solidario en la competencia y el sector público igual tiene un comportamiento similar, el problema que tenemos en nuestra sociedad ecuatoriana de los últimos siglos es que hemos sido formados desde la lógica empresarial. Hay un problema de formación y desde el sector privado de la economía se trasladan a los otros sectores todas las formas jurídicas, económicas y de gestión. En este momento la Economía Popular y Solidaria se ha generado en base de la economía privada, pero no debe ser así, por ejemplo alguien que estudió administración de empresas ve a un pequeño emprendimiento como microempresa, no le ve como un emprendimiento de la EPS, se compara con ellos diciendo yo soy gran empresario tu eres microempresario, le ve como algo privado pero en miniatura. Los tres sectores de la economía tienen características diferentes, cual es el recurso principal del sector público, no es el presupuesto general del Estado; es la capacidad de hacer política pública; el principal recurso de la empresa privada es el capital y el principal recurso de la Economía Popular y Solidaria es el trabajo. El objetivo del sector público es el desarrollo de la sociedad a través de la prestación de servicios, el objetivo de la economía privada es la acumulación y el objetivo de la economía popular y solidaria es la subsistencia, esa satisfacción de las necesidades materiales y axiológicas”

Como observamos los procesos de integración de los organismos económicos y representativos, existen dos perspectivas pero que son integradas y son articuladas, la LOEPS reconoce dos formas de integración, la integración

económica y la integración representativa, que deben tener vasos comunicadores.

La integración económica se concibió desde esa lógica de que si soy pequeñito, para ser grande debo integrar mis capitales, entonces soy una cajita de ahorro una pequeña cooperativa de ahorro y crédito, si quiero ser una gran cooperativa de ahorro y crédito tengo dos maneras de hacerlo o acumulo riqueza para pasar de pequeña cooperativa a un modelo de cooperativa grande como “29 de Octubre” o “Juventud Ecuatoriana Progresista”, pero en esa lógica de tres sectores de la economía está que el desarrollo pasa por la acumulación, entonces la pequeña cooperativa quiere ser como ese gran banco y para lograrlo tiene que ir acumulando riqueza, es una gran cooperativa pero en su trasfondo esta comportándose como un banco y aquí otro problema de la doctrina jurídica, aunque la naturaleza jurídica de la cooperativa sea ahora de derecho popular y solidario su comportamiento es privado, entonces la doctrina jurídica en términos de la personalidad jurídica engaña porque no deja ver el comportamiento real de la organización.

O se dan vía acumulación, ahora las pequeñas organizaciones tienen un problema, que tienen pocos recursos financieros y por lo tanto no pueden acumular mucho, les queda la opción de integrarse en redes que les dan diferentes nombres y entonces la lógica clásica es, organización de primer piso y organización de segundo piso, no importa el nombre que adopten son organizaciones de base, entonces por ejemplo se tiene la asociación de trabajadores autónomos del pueblo uno, asociación de trabajadores autónomos del pueblo uno, asociación de trabajadores autónomos del pueblo dos, asociación de trabajadores autónomos del pueblo tres y a la asociación de trabajadores autónomos del pueblo cuatro de la población N, como ninguno de ellos solos puede acumular tan rápido como la empresa privada, la única opción es hacer segundo piso, crearan lo que corresponda la federación, confederación, el organismo de integración que requieran. Pero no integran sus recursos económicos optarán por la integración en la defensa política de sus

derechos, entonces la asociación uno con la asociación dos y tres forman la Federación de Trabajadores Autónomos Nacionales.

Su expectativa era integrar sus economías pero en la lógica individualista sus economías permanecen aisladas, los capitales son propios, no son de todos y entonces viene un representante a la federación y a la confederación y estos se convierten en sus representantes políticos, por lo tanto teniendo un objetivo de integración económica al final desemboca en la integración representativa.

Un ejemplo en Azuay es el del Gerente de la Cooperativa Coopera, quién se convirtió en el presidente de la Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias Del Ecuador, RENAFIPSE, que no realiza integración económica, hace integración representativa y entonces en este modelo unió el objetivo de integración económica con el objetivo de integración representativa, pero el resultado del objetivo de integración económica no fue la integración de sus economías sino una acción de representación política, es decir hicieron algo pero resulto otra cosa.

Lo importante es si tenemos claro esto que las dos integraciones son necesarias de manera complementaria, cuestión que no consta en el Reglamento por que como dijimos antes estamos formados con la lógica con enfoque privado y le hecho la culpa a la sociedad en la medida en que la sociedad esta educada desde el enfoque privado.

Pero para crecer no necesitan acumular si no integrar sus economías y para que a su vez esto suceda existen dos maneras que no constan tampoco en el Reglamento y que son:

Aquí está un cajita de ahorro y crédito, acá esta otra cajita de ahorro y crédito manteniendo su autonomía en la toma de decisiones en cada uno de estas hay un administrador local y juntas hacemos una gran cooperativa.

Un ejemplo de esto lo señala Cardoso (2015)

“En el Ecuador hay un modelo que funciona muy bien y es el modelo de la Cooperativa Jardín Azuayo que es una gran cooperativa tiene un consejo

de administración que establece la política rectora para toda la cooperativa y cada agencia cada sucursal que forma parte de la cooperativa tiene un mini consejo de administración que toma las decisiones en su territorio que establece ahorro y crédito y líneas de financiamiento de acuerdo a las características particulares de su economía, que si una agencia del Azuay produce mote entonces financiamos maíz, si esta agencia es de Ponce Enríquez aquí se produce arroz, entonces financia para la producción de arroz, pero quien determina la línea de crédito no es el consejo de administración superior sino la administración local, y entonces te has integrado y ahora haces gestión económica integrada, quieres comprar un software correcto entonces compras un solo software para todas las agencias, has hecho economía no de escala, esta se llama economía de alcance, quieres hacer auditoría, entonces contratas un equipo de auditores que audite a todas, caso contrario hubieras contratado un equipo de auditores para cada una de estas agencias, esta es la integración económica en la gestión económica o integración de los trabajadores porque su recurso principal es el trabajo, manteniendo la capacidad de toma de decisiones; encontrando que hay una lógica piramidal de toma de decisiones el parte alta están las decisiones políticas y estratégicas, entonces a aquí las toma el consejo de administración no la base social no la asamblea de socios, es el consejo de administración el que toma las decisiones, como el consejo de accionistas en las compañías los dueños de la plata toman las decisiones, entonces los directivos toman las decisiones de política y la estrategia, la gerencia la gestión se encarga el gerente y todo el resto la tropa personal operativo. Pero para enfrentarnos con el gran sector de la economía privado pública ahora soy una gran cooperativa de ahorro y crédito, suma de cédulas de la economía popular y solidaria igual que el agua. Como nos enfrentamos a un mundo en dónde nuevamente desde esta lógica privada se incide para la determinación de la política pública tú debes tener un brazo político que pelea y hace incidencia política y para eso debes tener integración representativa, estos que se integraron con

los que no estén integrados por que al lado puede haber una cooperativa pequeña que es del mismo sector nombran delegados y se convierten en la base social y política para la defensa de sus derechos sociales y políticos; que no es el objetivo de la integración económica. Si en última instancia lo que en la realidad se convirtieron fue en el gremio de la defensa política lo que hay que hacer es mantener una diferencia, canales permeables de comunicación entre los dos entre lo económico y lo político, entonces todos estos nombran a sus representantes gremiales que son representantes sociales para la defensa política para incidir en la intervención de la política pública, entonces ahora es entendible que existan organizaciones de base que forman la organización de segundo grado y la otra que esta lado forma la organización de tercer grado provincial o nacional.”

Estos no necesitan estar bajo el control de la SEPS porque la economía popular y solidaria regula o debería regular que estos se comporten económicamente en su lógica, no existen todavía pero la Constitución reconoce que debe haber una Superintendencia para el sector público, por lo tanto de haber toda una estructura jurídica y árbitros para cada sector de la economía”

Se necesita tener una ruptura porque el órgano que controla económicamente no puede controla políticamente porque si se tiene un desacuerdo en la representatividad política, no puede el Superintendente sea privado, público o popular y solidario cerrar la voz de aquellos que políticamente intervienen.

Porque la representación política no se sostiene sola no genera ganancia, están para que se convierta en su vocero social y político que digamos pelee con el sector público y el sector privado para que se formulé política pública para el sector económico.

La instancia de integración económica es la controladora de la instancia de integración representativa, el presupuesto que tenga la RENAFIPSE, mediante sus lazos de comunicación alimentados por las instancias económicas a ellos hay que dar cuentas porque ellos son los que delegan los representantes a su

estructura social, entonces mi representante a mi estructura social llevarán mis necesidades desde estas instancias de integración económica que permitirán que desde la REFNAFIPSE se defina toda su planificación estratégica política, realizada a partir de la visión de los representantes locales que vienen desde la base social económica.

Se necesita activar el flujo de información de ida y retorno entre la instancia económica y la instancia representativa, a quien tienen que rendir cuentas a la base económica para que esta a su vez rinda cuentas al órgano de supervisión y como, yo te doy la plata y tú me presentas todos los meses un informe de tu gestión y tu balance de presupuesto y no solo a mi si no a todos los socios que están en la base social. Si se rompen estos lazos de comunicación la instancia de integración representativa con que subsiste. Si se rompe la dependencia y representación política de las instancias de integración económica esta muere, o lo que ocurre en la realidad se une y en última instancia estas instancias de integración económica derivan representantes políticos. Cuando no entendemos la relación entre la instancia de integración representativa de la instancia de integración económica, cuando las separamos decimos esto necesita estar controlada, supervisada, etc. Y como es representante político gremial y queremos ponerle dentro de los tres sectores de la economía no tenemos en donde ubicarles situación que forma parte de la problemática planteada.

En el Ecuador existen redes de estructuras de ahorro y crédito que son de integración representativa, no son de integración económica, ya se ha mencionado el caso de RENAFIPSE, esto en el ámbito financiero; en el ámbito productivo también hay de estas organizaciones, son instancias de integración representativa pero como nacieron desde el interés económico de sus asociados y como resultaron de representación política y no económica como la LOEPS, enuncia la posibilidad de hacer cajas centrales, entonces se crea una de segundo piso, en ambos sectores de la economía popular y solidaria, en el sector real acopian la materia prima y en vez de comercializarlo individualmente hacen economías a escala y han generado una instancia

económica de segundo piso, lo importante es que en el concepto general de los procesos de asociatividad esto se llama segundo piso, ósea es un nivel de agregación pero de trabajadores no un nivel de acumulación de capital, no importa que nombre le des en el ámbito financiero le llamas caja central en el ámbito productivo la asociación de trabajadores del cantón, de la provincia etc.

En opinión del especialista Sempertegui (2015)

“En el Ecuador existe la parte alta de la integración representativa, pero estas instancias de integración representativa no tienen delegados, no tienen base social porque su base social es la económica, hay una ausencia de representatividad de la base social, pero existe la base económica y no existen las instancias de segundo piso de integración económica, aquí hay todavía una tarea que construir segundo, tercer piso, y hay que darle base social trabajando gobierno cooperativo, siendo su lógica que la base social se pone arriba asamblea general, consejo, gerente y estructura operativa; quién toma las decisiones es la asamblea, este funciona en la instancia de representatividad política gremial. Gobierno corporativo la base social está abajo, accionistas mayoritarios, junta de accionistas que toma las decisiones y deben alinear a los bandos medios para que estos ejecuten, este funciona en lo privado”

Por lo que en mi criterio de acuerdo a lo expuesto por los expertos si venimos de una lógica de formación privada de la acumulación como queremos fortalecer a la sociedad desde lo popular y solidario y no desde lo privado si solo nos forman desde esta lógica, entonces la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es quien decide, por esto es necesaria la capacitación, todos los gerentes y funcionarios de las cooperativas deben tener capacitación, que lo logren cumplir, lo importante es la formación para los que forman parte de este sector de la economía, su comportamiento debe asentarse sobre los principios que promueve la ACI, pero el reglamento determino como se mide la vigencia de esos principios, no por eso, hay deudas de la reglamentación, pero no se saldan esas deudas porque no se entiende como se aplican porque solo estamos pautados en nuestro comportamiento desde la lógica de lo privado.

CAPÍTULO III

FUNDAMENTACIONES DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

3.1 Exposición de motivos

El desarrollo de la economía nacional con vistas a lograr la auto sustentabilidad y el equilibrio económico interno actualmente se revela como uno de los principales objetivos asumidos por la gestión del Gobierno actual, de ahí la importancia del reconocimiento jurídico diferenciado de los organismos de integración representativa para que el desarrollo de sus actividades y objetivos, que fortalezca el Sector de la Economía Popular y Solidaria a nivel nacional e internacional.

De lograrse un tratamiento diferenciado de los organismos de integración representativa no solamente se garantizará un estatus quo jurídico óptimo, sino al mismo tiempo se garantizará un equilibrio en la economía nacional que redundará positivamente sobre el desarrollo social.

Es decir otorgar un enfoque heterogéneo a los organismos de integración representativa, garantizará un fortalecimiento de la economía interna del país, situación que desembocará positivamente en la creación de un mayor número de empleos, oportunidades de creación de negocios y ampliación de los horizontes económicos del país, permitiendo de esta forma elevar el nivel de vida de la sociedad en su conjunto.

La economía nacional actualmente se encuentra en un proceso de crecimiento y desarrollo paulatino por lo que la tendencia a la agremiación y cooperación entre las empresas de la Economía Popular y Solidaria resalta como único medio a través del cual se puede lograr competitividad en el mercado frente a empresas grandes que poseen recursos ilimitados; los organismos de integración representativa requieren un tratamiento completo que les brinde seguridad jurídica plena como única herramienta capaz de garantizarles un desempeño legal de calidad frente a sus competidores.

Esta propuesta tiene como principal objetivo lograr el tratamiento diferenciado de los Organismos de Integración Representativa, dentro de la Superintendencia y dentro de su marco regulatorio, toda vez que de acuerdo a como se han establecido sus actividades no se puede fomentar la sinergia que sus integrantes esperan con los organismos de integración económica y el Estado para realizar actividades en conjunto, que permitan canalizar la importancia que estos organismos deberían tener en el régimen económico social instituido en la actual Constitución.

Es ineludible crear un sistema de organización adecuado para las necesidades de las organizaciones de segundo y tercer grado; la normativa se encargue de señalar los pasos a seguir en aspectos tales como la constitución, estructura interna, control interno, actividades y objetivos específicos de los organismos de integración representativa.

El vacío legal generado en cuanto a los pasos y pautas que deben ser considerados para la constitución y estructura interna de los organismos de integración representativa no están definidos, lo que se pretenden alcanzar por medio de la problemática planteada es lograr su constitución y dirección coherentes, así como una estructura interna que dé respuesta de forma efectiva y eficaz a las necesidades existentes en la actualidad.

De acuerdo a las opiniones recogidas de dirigentes de los organismos, expertos en la materia, funcionarios de las instituciones que forman parte de la rectoría de la EPS, y de la investigación realizada; se destacó que en la actualidad no existe un procedimiento diferenciado para los Organismos de Integración Representativa en cuanto a su actuación y capacidad de interlocución ante el gobierno, por esta falta de contexto legal las organizaciones quedan en una especie de limbo jurídico, pudiendo constatarse que la ley roza aspectos mínimos de los organismos de integración representativa, dejando muchos cuestionamientos en cuanto a su finalidad y objetivos, propuestos en el Reglamento General.

También debe destacarse que para lograr una integración representativa efectiva la adquisición de tratamiento jurídico diferenciado deberá ser la condición vital para garantizar la capacidad de representación ante organismos públicos y privados, así como el pleno cumplimiento de los derechos y obligaciones contraídas por las organizaciones de integración representativa a nivel nacional.

Se revela como la principal causa del problema el conflicto que existe entre la SESP, la LOEPS y los organismos de integración generados por la falta del tratamiento adecuado, conjunción de criterios por parte de las empresas públicas y por la sociedad, ya que solamente se le da el concepto de tratamiento especial, sin embargo en la práctica no existe tal preferencia, es lamentable que la integración representativa a nivel nacional no posea el reconocimiento merecido, evidenciándose conflictos internos y externos que minan el futuro de este tipo de organizaciones.

El orden y la claridad en las acciones en la constitución de los organismos de integración representativa se revelan como elementos fundamentales para garantizar la comprensión, adhesión y confianza de las organizaciones afiliadas de tal modo que vean identificados sus objetivos con el organismo de integración representativa, así como también vean en dicho organismo el elemento de representación legal capaz de defender de forma efectiva sus derechos.

Los dirigentes de los organismos de integración representativa dentro de las entrevistas propuestas coincidieron en no poseer una confianza y seguridad, que se traduzca en mayor participación en las organizaciones de integración representativa, situación que denota el deficiente respaldo legal que poseen tales organizaciones para asegurar sus acciones ante cualquier diferencia que surja con organismos públicos y privados, en materia de representación político gremial y en materia de competitividad a nivel de producción, y prestación de bienes y servicios.

La estructura interna de la integración representativa deberá quedar claramente establecida de forma tal que todos los miembros y socios del organismo puedan apreciar un proceso de regulación y control transparente sujeto a un ordenamiento interno previamente establecido y que no sea tan flexible como el que contiene actualmente la normativa.

También deberá hacerse énfasis en la necesidad de establecer con claridad dentro del reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria los objetivos específicos de los organismos de integración representativa y como constituirse es decir el procedimiento los pasos uno a uno detallados; plasmándolos claramente al momento de llevar a cabo la integración y tomando en cuenta que los mismos deberán responder de forma plena a las necesidades y exigencias de los socios.

Además es necesario mencionar que la propia Superintendencia tiene el inconveniente al tratar de aplicar la normativa mencionada, cuando se trata de constituir un organismo de integración. Respecto de los organismos de integración representativa existe el antecedente de haber tenido que adecuar los estatutos de todas las organizaciones y organismos que ya existían de forma precedente a la vigencia de la LOEPS y, por ende, a la existencia del propio órgano de control, sin que los funcionarios de esta entidad tengan el conocimiento pleno de la situación individual de cada organización de base que obligatoriamente forman parte de los organismos de según o tercer nivel.

Todos estos organismos de integración ya poseían un tratamiento, sin embargo, en la preliminar Ley de Cooperativas y su Reglamento General, tampoco existía una dirección adecuada; ni tampoco se sabía a ciencia cierta el funcionamiento, objetivos y actividades que realizaban colocando a la Superintendencia en la difícil tarea de tener que resolver este dilema, sin la ayuda jurisprudencial necesaria, ni la experiencia casuística que pudiera tener cualquier otra entidad.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

De la investigación realizada se arribaron a las siguientes conclusiones:

Se ha logrado determinar la diferencia existente dentro de la LOEPS y su Reglamento General en cuanto a las características de los Organismos de Integración Representativa y los Organismos de Integración Económica de la Economía Popular y Solidaria, lo cual nos ha permitido evidenciar cuales están correctamente ubicados en el marco jurídico y a cuales hay que darles un tratamiento diferenciado en la normativa legal y ante la entidad de supervisión.

Se ha podido evidenciar que los Organismos de Integración Representativa cumplen una actividad político gremial, que no está dentro del alcance de regulación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, toda vez, que se les ha considerado dentro de esta entidad gubernamental se demanda un tratamiento diferenciado dentro de la Ley, motivo por el cual deberían recibir atención prioritaria, para el beneficio de sus integrantes.

No se aplica una norma uniforme en los procedimientos que rigen el proceso de conformación de los organismos de integración en el cual se exponga con claridad las pautas o pasos a seguir para lograr un proceso de constitución de los organismos de integración representativa efectivo.

Los Organismos de Integración Representativa no poseen un tratamiento diferenciado dentro de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y de la normativa que los ampara; y como consecuencia se crea un conflicto entre la finalidad de la Ley y la finalidad de la Superintendencia frente a las organizaciones de segundo y tercer grado; por esto no es posible garantizar el pleno respaldo jurídico que se traduzca en un funcionamiento eficiente y efectivo en relación de un trabajo en conjunto con organismos similares y el Estado, en búsqueda de la consolidación de estos como interlocutores político

gremiales, capacitadores, negociadores, en defensa y representación de sus asociados.

Se ha demostrado que el control coercitivo que ejerce la SEPS a estos organismos perjudica varios aspectos, entre ellos el fomento de esta clase de organismos de integración, la incidencia político gremial y la limitación de realizar todas las actividades que están enmarcadas en el Reglamento General de la Ley, y más bien las entidades estatales se han empeñado en la creación de regulaciones que sirven solamente para controlarlos y no para incentivar su desenvolvimiento y participación en la realidad nacional de la economía estatal.

4.2 Recomendaciones

Producto de este trabajo de titulación formulo las siguientes recomendaciones:

De la investigación realizada es conveniente que se conforme el Consejo Consultivo de la Economía Popular y Solidaria que es el órgano idóneo en representación de la ciudadanía, en este estarán concentrados los organismos de integración del sector político-gremial y del sector-económico productivo, es prudente, de acuerdo a los criterios de los expertos recomendar su creación, toda vez que al momento se encuentra en proceso de conformación. Que mejor si este trabajo permite evidenciar la falta de esa junta de control que es un órgano no vinculante y de consulta ciudadana, cuyo objetivo es recibir todos los problemas de las organizaciones de la EPS, y encontrarles soluciones.

Se recomienda la incorporación de un capítulo dentro de la LOEPS, que abarque el tema de organismos de integración para el tratamiento diferenciado con el resto de organizaciones de la EPS.

Debería definirse una estructura piramidal de conformación o constitución de los organismos de integración cooperativa de modo que en esa pirámide en el fondo estén las cooperativas y asociaciones de primer grado esto es las formadas por personas naturales, en un segundo escalón estén las uniones provinciales o uniones y asociaciones cantonales como organismo de integración de segundo grado y luego las federaciones nacionales formadas

exclusivamente con uniones provinciales de manera que tarde o temprano podría constituirse ya la confederación nacional de organismos de organizaciones del economía popular y solidaria que aglutinaría a las federaciones de cooperativas o de asociaciones de todas las clases de todo tipo, es decir la recomendación es impulsar hacia la conformación de una triangulación primero a nivel local o ciudadano, y luego cantonal digámoslo, luego a nivel provincial y por fin a nivel nacional, de esa manera se facilitaría el control y no se daría la eventual dispersión que existe actualmente en algunos organismos de integración donde las cooperativas de base pertenecen simultáneamente a la unión y simultáneamente a la federación y a veces no pertenecen a la unión de su provincia pero si pertenecen a la federación o a veces no pertenecen a ninguna de los dos.

Motivar sin que se constituya en un mecanismo obligatorio, la pertenencia a organismos de integración por parte de todas las organizaciones de base, de esa manera el órgano de control, el órgano rector, y el órgano fijador de políticas estatales, van a tener interlocutores validos.

Dar formación a todos los Gerentes, representantes y funcionarios de las Cooperativas del sector real de la Economía popular y solidaria; para que logren pautar su comportamiento sobre los principios que están concebidos en el artículo cuatro de la LOEPS, ya que el Reglamento General no determina la vigencia de esos principios; de igual manera, es necesaria la capacitación de los funcionarios que forman parte de la Superintendencia y sus autoridades para que fomenten medidas de apoyo a las organizaciones de base y a los organismos de integración y que no solamente actúen en el ámbito coercitivo, ya que quienes forman parte de las organizaciones solo esperan recibir sanciones y continúan a la expectativa de incentivos visibles por parte del Estado y de el órgano que lo supervisa.

REFERENCIAS

Agremiacion.blogia. (s.f). Concepto de agremiación.

Andino, V. (2014). *De Palabras con Poder y Acciones con Libertad*. Quito, Ecuador: Propuestas económicas liberadoras en la región andina vinculaciones entre desarrollo económico local y economía social y solidaria- HEGOA

Andrade, B. (2012). *Economía Popular y Solidaria el Centro del Debate Constitucional*. Quito, Ecuador: Universidad SEK.

Boletín Trimestral III SEPS. (2013). *Organismos de Integración Representativa de la Economía Popular y Solidaria*. Quito, Ecuador: Elaboración y Edición de Contenidos, Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas EPS y SFPS.

Buenaño, L. (2012). *La economía ecuatoriana y su impacto*. Quito, Ecuador: MAXPRINT.

Cabanellas, G (2014.) *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta.

Caiza, C. (2015). Entrevista. Quito, Ecuador: Sede Social UCOMTAE.

Cardoso, G. (2015). Entrevista. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Castellanos, C. (2015). Entrevista. Quito, Ecuador: Sede Social de la CUCOMITAE.

Castillo, L. (2012). *El sistema financiero del siglo XXI*, París, Francia: Laroc.

- Castro, F. (2011). *El desarrollo económico y la organización*. Bogotá, Colombia: Nuevo Mundo.
- Coraggio, J (2012). *Economía Social y Solidaria*. Quito, Ecuador: Editorial IAEN.
- Coraggio, J. (2007). *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*. Buenos Aires, Argentina: REI Argentina S.A.
- Da Ros, G. (2003). *Revista UNIRCOOP, Diagnostico del Cooperativismo en las Americas*. Querétaro, México: IRECUS.
- Flores, D. (2011). *Ejemonía católica en Ecuador*. Latacunga, Ecuador: Cotopaxi.
- García, L. (2013). *El desarrollo cooperativista*. México D.F, México: Trillas.
- Gómez, D. (2002). *La organización empresarial*. México D.F, México: Tikal.
- Guía infantil fabulas para niños. (s.f.) Los hijos del Labrador.
- Huerta, J. (2011). *La organización como premisa del desarrollo*. Madrid, España: Gran Angular.
- Inedes. (1972). *Hacia la Superación de la Marginalidad*. Barcelona, España: Editorial Herder.
- Marcillo, C. (2010). *Economía Solidaria, Teoría y realidades de éxitos comunitarios, historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha*. Quito, Ecuador: Biblioteca FLACSO Ec.

Martínez, A. (12 de Diciembre de 2014). *Las sociedades cooperativas construyen un mundo mejor*. Recuperado el 17 de Diciembre del 2014, de http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48144

Miño, W. (2013). *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Impresión Editogran S.A.

Naranjo, C. (2015). Entrevista. Guayaquil, Ecuador: Intendencia Zonal 5 Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Narváez, E. (2015). Entrevista vía telefónica.

Pleno de la Asamblea Nacional. (2011). *Primer Debate Legislativo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Quito, Ecuador: Archivo Asamblea Nacional.

Pleno de la Asamblea Nacional. (2011). *Segundo Debate Legislativo de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Quito, Ecuador: Archivo Asamblea Nacional.

Quezada, W. (2010). *Desarrollo histórico del cooperativismo en Ecuador*. Quito, Ecuador: Rampi.

Salcedo, A. (2010). *Economía Solidaria, Teoría y realidades de éxitos comunitarios, historias de superación en Ecuador y Castilla La Mancha*. Quito, Ecuador: Biblioteca FLACSO Ec.

Sempertegui, B. (2015). Entrevista. Quito, Ecuador: Intendencia Zonal Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Sili, M. (2013). *El cooperativismo agrario, su contribución al desarrollo rural, La experiencia de la Unión Agrícola de Avellaneda, Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones CICCUS.

Torres, O. (2011). *Economía y desarrollo sustentable*. Cuenca, Ecuador: Ecuarte.

Valverde, V. (2015). Entrevista. Quito, Ecuador: Corporación de Finanzas Populares y Solidarias.

ANEXOS

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Sector Real: corresponde a la producción de bienes y servicios finales, en el caso de las organizaciones de la economía popular y solidaria, se refiere a las cooperativas o asociaciones que realizan una actividad productiva de acuerdo al objeto social que desarrollan, por ejemplo organizaciones de este sector son los transportistas, los vendedores autónomos, agropecuarios, etc. A diferencia del sector financiero que como su nombre lo indica su objetivo es la prestación de crédito a sus asociados, forman parte de este sector las cooperativas de ahorro y crédito.

EPS: Economía Popular y Solidaria.

SFPS: Sector Financiero Popular y Solidario

SEPS: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

LOEPS: Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

RGLOEPS: Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

FENACOPARR: Federación de Cooperativas Arroceras.

FENACOBABA: Federación de Cooperativas Bananeras.

FENACOPEC: Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador.

FECOAC: Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

UNOCAVB: Unión de Organizaciones de Vinces y Baba.

UROCAL: Unión de Cooperativas Bananeras de la Zona Oriental.

COOPERA: Nombre propio de Cooperativa de Ahorro y Crédito, liderada por su Gerente Rodrigo Aucay, miembro del Partido Alianza País, ubicada en la ciudad de Cuenca provincia de Azuay, desaparecida por incurrir en el delito de lavado de activos.

D.N.C: Dirección Nacional de Cooperativas.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

MCDS: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

IEPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria.

CONAFIPS: Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

ACI: Alianza Cooperativa Internacional

ORGANIZACIÓN DE BASE: las organizaciones con las que se crea organismos de integración económica o representativa.

ORGANIZACIÓN DE PRIMER GRADO: Son las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria Cooperativas y Asociaciones.

ORGANIZACIONES DE SEGUNDO Y TERCER GRADO: Son los Organismos de la Economía Popular y Solidaria conformados por organizaciones de primer grado; las de segundo grado son uniones, redes y federaciones y las de tercer grado son las confederaciones.

CUCOMITAE: Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador.

UCOMTAE: Unión de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador.

FEDECOMIP: Federación de Comerciantes Minoristas y de los Mercados de Pichincha.

SUOS: Sistema Único de Organizaciones Sociales.

RENAFIPSE: Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias Del Ecuador.