

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Economía Social y Solidaria

TESIS

TÍTULO DEL TRABAJO

**Implementación de la economía social y solidaria como política pública local:
caso Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba –
Chimborazo, periodo de análisis 2011-2019**

Autor: Héctor Hugo Valente Anilema

Director: Diana Vela Almeida

Quito, mayo de 2021

ACTA DE GRADO



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.435 - 2021.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 18 de octubre de 2021, **HECTOR HUGO VALENTE ANILEMA**, portador del número de cédula: 0603878299, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (2017-2019), se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema "IMPLEMENTACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO POLÍTICA PÚBLICA LOCAL: CASO GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE RIOBAMBA-CHIMBORAZO, PERÍODO DE ANÁLISIS 2011-2019", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

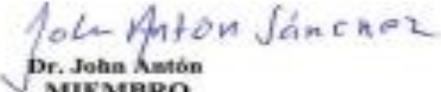
Promedio Académico:	8.79
Tesis Escrita:	8.83
Defensa Oral Tesis:	7.07
Nota Final Promedio:	8.72

En consecuencia, **HECTOR HUGO VALENTE ANILEMA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Dr. Jorge Yépez
PRESIDENTE


Mgs. Víctor Jácome
MIEMBRO


Dr. John Antón
MIEMBRO


Abg. Juan Maldonado
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Héctor Hugo Valente Anilema, candidato a Máster en Economía Social y Solidaria, con C.I. 0603878299 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el siguiente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la tesis.



Héctor Hugo Valente Anilema

C.I. 0603878299

AUTORIZACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

Yo, Héctor Hugo Valente Anilema, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además, que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser concedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, mayo de 2021



HECTOR HUGO VALENTE ANILEMA

C.I. 0603878299

RESUMEN

La presente investigación analiza el proceso de implementación de las políticas públicas para economía social y solidaria desarrolladas en Riobamba. Para el efecto, se hace una caracterización del tipo de organizaciones presentes en Riobamba, describe las políticas desarrolladas, identifica y explica las fallas en la implementación de las políticas públicas, considerando para ello los instrumentos que la conforman, a través del estudio específico de la implementación de la economía social y solidaria como política pública local: caso Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba – Chimborazo, periodo de análisis 2011-2019.

Este trabajo investigativo, identifica el marco conceptual de la economía social y solidaria y de la misma forma, hace un repaso de las experiencias de implementación de políticas, partiendo desde el contexto internacional, para terminar con un breve análisis de las experiencias locales en Ecuador. Así mismo, repasa el marco teórico referente a las políticas públicas y expone sus principales enfoques de análisis del fallo, centrando en el modelo Nodality (Información), Authority (Autoridad), Treasure (Tesoro) y Organization (Organización) NATO. Posteriormente aborda la importancia de la participación en la implementación de la política pública, mediante el marco teórico de la co-construcción y co-producción.

Seguidamente, se presenta una reseña histórica de la evolución de la política pública de desarrollada desde el GAD Riobamba, haciendo un recuento detallado del marco legal que ampara las acciones y la aplicación de instrumentos de política generados en torno a esta temática.

Por último, en base a la conceptualización teórica y metodológica se analiza el problema de investigación del presente estudio y se aplica el modelo de instrumentación NATO, sumado al

análisis de la co-producción. A través de este análisis se descompone la política en instrumentos, y se verifica la coherencia entre los objetivos y los medios implementados.

Palabras clave: Política pública / participación / herramientas de política pública / co-producción / NATO / economía social y solidaria

ABSTRACT

This research analyzes the failures in the implementation of public policies for the social and solidarity economy, considering the instruments that comprise it, through the specific study of the implementation of the social and solidarity economy as a local public policy: Autonomous Government case Municipal Decentralized Riobamba - Chimborazo, analysis period 2011-2019.

This investigative work identifies the conceptual framework of the social and solidarity economy and, in the same way, reviews the experiences of implementing policies, starting from the international context, to end with a brief analysis of local experiences. Likewise, it reviews the theoretical framework referring to public policies and exposes its main failure analysis approaches, focusing on the NATO model. Later he addresses the importance of participation in the implementation of public policy, through the theoretical framework of co-construction and co-production.

Next, a historical review of the evolution of the public policy developed from the GAD Riobamba is presented, making a detailed account of the legal framework that protects the actions and the application of policy instruments generated around this issue.

Finally, based on the theoretical and methodological conceptualization, the research problem of the present study is analyzed and the NATO instrumentation model is applied, added to the analysis of co-production. Through this analysis, the policy is broken down into instruments, and the coherence between the objectives and the implemented means is verified.

KEYWORDS: Public policy / participation / public policy tools / co-production / NATO / social and solidarity economy

DEDICATORIA

Le dedico el resultado de este trabajo a toda mi familia. Principalmente, a mi esposa que me ha apoyado en todo momento. Gracias por enseñarme a afrontar las dificultades sin perder nunca la cabeza ni morir en el intento.

A mis padres, que me han enseñado a ser la persona que soy hoy, mis principios, mis valores, mi perseverancia y mi empeño.

También, quiero dedicarles este trabajo a mis hijos Matheo, Gabriel y Andrés. Sus vidas en pleno desarrollo, ha coincidido con la finalización de esta tesis. Sin duda ellos son lo mejor que me ha pasado, y ha llegado en el momento justo para darme el último empujón que me faltaba para terminar el proyecto.

AGRADECIMIENTO

A Dios, guía y base fundamental en mi vida.

A mi amada esposa, mi compañera de vida, por su comprensión y amor incondicional, quien me han motivado durante todo este proceso.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme permitido profundizar mis conocimientos, proyecciones profesionales y académicas.

A mi tutora de tesis, Diana Vela, por su guía y orientación durante todo el trayecto de elaboración de la presente tesis.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1.1. Planteamiento del problema	5
1.2. Preguntas de investigación	8
1.3. Justificación.....	8
1.4. Objetivos	10
1.4.1. Objetivo general.....	10
1.4.2. Objetivo específico	10
1.5. Diseño y metodología de investigación	11
CAPÍTULO II.....	15
DEFINICIONES DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA	15
2.1. Economía social y solidaria.....	15
2.2. La economía social y solidaria, su desarrollo y un acercamiento a la realidad ecuatoriana	19
CAPÍTULO III.....	26
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA.....	26
3.1. Políticas públicas como disciplina de estudio	26
3.2. El ciclo de la política pública	27
3.3. La implementación de políticas públicas	29
3.4. Los enfoques y los instrumentos de política pública.....	30
3.5. Condiciones de efectividad en la implementación de una política pública.....	36
3.6. Co-construcción y Co-producción de políticas públicas para la economía social y solidaria como elemento clave a tomar en cuenta.....	39
3.6.1. Co-construcción de políticas públicas para la economía social y solidaria.....	41
3.6.2. Co-producción de políticas públicas para la economía social y solidaria	42
3.7. Fallas de implementación de la política pública	43
CAPÍTULO IV.....	46
METODOLOGÍA APLICADA Y RESULTADOS	46
4.1. Caracterización de la economía popular y solidaria en Riobamba	46
4.1.1 Sector real de la economía popular y solidaria	47
4.1.1.3 Sector Financiero Popular y Solidario.....	53

4.2.	Análisis de la implementación de la economía popular y solidaria	56
4.2.1.	Contexto institucional para la implementación de la economía popular y solidaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba.....	56
4.2.2.	La economía popular y solidaria en la agenda municipal	60
4.2.4.	Análisis de herramientas aplicadas para la implementación de políticas	64
CAPÍTULO V		95
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		95
ANEXOS		102

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito profundizar en el análisis de la implementación de la política pública para el sector de la economía popular y solidaria, desarrollada desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. Este análisis se hace a partir de estudiar los antecedentes y el contexto bajo el cual se diseña y se implementa, para luego analizar las herramientas desarrolladas para llevar a cabo la ejecución de las políticas.

En este marco, es importante considerar que las políticas públicas de acuerdo a Simarra (2013) buscan dar solución a un problema público, que previamente ha sido llevado a una agenda pública. Es así que, las políticas públicas buscan transformar las condiciones actuales a unas condiciones deseadas, que sean más favorables para el grupo objetivo. En consecuencia, las políticas públicas vienen a ser el resultado de un modo de gobernanza, como respuesta a la interacción que existe entre la sociedad, Estado y mercado (Hintze, 2009).

En ese sentido, el análisis de las políticas públicas, también buscan entre otras cosas, establecer una pregunta fundamental ¿Por qué fallan las políticas? Para dar respuesta a dicha pregunta, se puede acudir a varios marcos teóricos, pero el que más se acerca a tratar de responder la pregunta, es la visión neo institucionalista, y es ese marco teórico el que ayuda y orienta a responder este trabajo de investigación. Adicionalmente, se acude a la propuesta de co-producción y co-construcción que ha sido desarrollado desde los estudios de política pública para economía social y solidaria.

La Co-construcción se refiere a la fase de diseño, mientras que la Co-producción, se refiere a la fase de la implementación de la política pública, es decir a su puesta en marcha, o

también conocida como ejecución. De acuerdo a Hintze (2013) la co-producción pretende llevar a la implementación de la política pública estableciendo una horizontalidad, puesto que busca la creación de alianzas, redes, entre el Estado, mercado y la sociedad en general. De esta manera se legitima la política en la fase de implementación.

Dicho de otra manera, la gente puede percibir a la política pública desde el punto de vista de beneficiario, pero la participación, busca que la gente perciba y se sienta como parte constructor del cambio, es decir una política horizontal. Finalmente, lo que busca una política pública es generar cambios en las condiciones sociales, económicos, políticas de la gente.

Es importante considerar que este estudio tiene como temporalidad de análisis el periodo 2011 a 2019. En la primera parte de éste periodo, ocurren cambios trascendentales en Ecuador, ya que se implementa la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria-LOEPS, en el año 2011, que busca entre otras cosas también generar políticas de fomento y promoción. Por otra parte, ésta ley, también buscó establecer una institucionalidad a través de la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria – IEPS, y un marco regulador para el sector de la economía popular y solidaria.

En la misma temporalidad, a partir del año 2011, se pretendía con mucha fuerza implementar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, que se convirtió en Ley de la República, el 19 de octubre de 2010, una vez que fue publicado en el Registro Oficial No. 303.

Esta ley, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. En este marco dentro de sus funciones y competencias, se estableció que los gobiernos seccionales impulsen la economía popular y solidaria desde sus territorios.

En el 2011, se diseña un Plan de Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial en el GAD municipal de Riobamba, que por problemas de orden político no se llega a implementar. En el 2014, se diseña un nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con visión 2014 al 2019, donde por primera vez, se diseñan políticas para el fortalecimiento del sector de la economía popular y solidaria del cantón Riobamba.

En el 2015, se implementa la Ordenanza Municipal 005-2015 en Riobamba, que jurídicamente establece un presupuesto, mecanismos de organización institucional, y además establece estrategias a través del cual, se debía ejecutar las políticas. Es importante mencionar, que una ordenanza permite justificar una fiscalización a las autoridades, respecto del cumplimiento o no de sus mandatos establecidos.

En ese sentido, el primer capítulo de este trabajo de investigación, aborda la importancia de la problemática, estableciendo que el entendimiento de la implementación de la política pública para economía popular y solidaria, constituye un elemento importante para el fortalecimiento de las organizaciones y así mismo para fortalecer y establecer cambios, de ser posible, desde la institucionalidad pública.

El segundo capítulo, aborda el entendimiento de la economía social y solidaria y ofrece un breve análisis de las experiencias de política pública para economía social y solidaria, partiendo desde el contexto internacional, latinoamericano y concluyendo con determinadas experiencias en el contexto ecuatoriano.

El tercer capítulo, hace un acercamiento a la teoría de la política pública, ofreciendo un marco de análisis teórico del modelo NATO: Nodality, Authority, Treasure, y Organization, modificado por Michael Howlett (2000), con base en el trabajo previo de Christopher Hood (1986). Además, aborda los elementos teóricos de la co-construcción y la co-producción de la política pública.

El cuarto capítulo analiza la evolución de la política pública de economía popular y solidaria en Riobamba, utilizando el método histórico lógico, y el método estudio de caso. En este mismo capítulo se procede a analizar las fallas de política pública, basada en los instrumentos de implementación. Este análisis se hace en base al modelo NATO, sumado a las experiencias de implementación de política pública, desde la visión de la co-coproductión, que centra su análisis en la presencia de la participación de la gente en el proceso de implementación de la política pública.

Así mismo, los datos obtenidos de fuentes documentales, se contrasta con la técnica de grupo focal y entrevista, para analizar y tener un acercamiento más preciso de las fallas de la política pública. Finalmente, en el quinto capítulo se señalan las conclusiones y recomendaciones generadas tras el estudio de cada uno de los conceptos antes descritos.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Planteamiento del problema

Riobamba, es la capital de la provincia de Chimborazo, ubicada en el centro del país, es una de las primeras ciudades fundadas por los españoles en 1534. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC¹ – el cantón cuenta con un total de 318 570 habitantes, con una población urbana de 156 723.

El GADM-Riobamba, en la necesidad de articular esfuerzos y tratar de impulsar la economía social y solidaria, consideró dentro de sus prioridades el impulso de esta otra economía. A partir del año 2011 en adelante ha venido trabajando en iniciativas y acciones a fin de implementar la economía social y solidaria en el territorio. Sin embargo, recién en el año 2014 se elabora y se reestructura el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PDOT-, con horizonte 2015 – 2030, donde se visualiza y prioriza a la economía social y solidaria como un punto importante.

El PDOT del GADM-Riobamba, tiene cuatro grandes componentes: Desarrollo Humano, Desarrollo Económico, Ordenamiento Territorial y Sustentabilidad Ambiental; siendo, la participación social, transparencia y rendición de cuentas los ejes transversales del plan.

Dentro del componente “Desarrollo Económico”, se plantean propuestas articuladas al cambio de la matriz productiva promovida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, donde se apuesta por el sector primario, que según el PDOT tiene una gran posibilidad de ser

¹ Dato correspondiente al censo de población y vivienda realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2010.

potencializado; especialmente la producción primaria desarrollada por el sector de la economía popular y solidaria. En ese sentido, en el PDOT 2014, del GAD Riobamba, se plantearon políticas públicas para impulsar la economía social y solidaria, entre las que constan:

- Ampliar y sostener la oferta de productos agroecológicos, artesanales y de servicios provenientes de la economía popular y solidaria;
- Promoción de la economía popular y solidaria;
- Potenciar prácticas de la economía popular y solidaria;
- Promover el comercio justo, ético y responsable;
- Consolidar espacios locales y regionales para la promoción de la economía popular y solidaria;
- Democratizar oportunidades de participación como proveedores de servicios;
- Ampliar nichos de mercado para consolidar sistemas justos de comercialización; y,
- Fortalecer la organización de la economía popular y solidaria (seguimiento a la legalización de organizaciones), entre otras.

En este contexto, nace la necesidad de analizar el proceso que el GADM-Riobamba ha seguido en la implementación de la economía social y solidaria, para tratar de entender si el proceso, constituye como un elemento importante para el fortalecimiento de las organizaciones de economía popular y solidaria del cantón Riobamba.

Establecer o declarar la emergencia de institucionalizar o de impulsar nuevas formas de producir dentro de su PDOT, no necesariamente se puede traducir en un real impulso, pues ésta constituye simplemente en una declaratoria. Para analizar la verdadera implementación de la

economía social y solidaria en Riobamba, habrá que analizar algunas variables que permitan ofrecer una visión de su real impulso.

Entre las variables que se analizará se propone las siguientes: Prácticas de Economía Social y Solidaria (Principios de la ESS), Instrumentos de Gestión Local (Jurídicos, presupuesto, fiscalidad, compra pública, subsidios, convenios), Instrumentos de articulación (mapa de ESS, Plan Estratégico Territorial, Presupuesto Participativo, Informes de evaluación), Estrategias de implementación (Posibilitar, Activar, Facilitar, Proyectar, Innovación, Estimular la transición), Formas de actuación (Sensibilización, Información, Asistencia técnica, Ayuda económica, Formación, Redes de colaboración, Intercambio de experiencias) y el tema de cambios culturales relacionadas a impulsar las prácticas relacionadas a la Economía Social y Solidaria.

Se pretende investigar el periodo 2011-2019, en razón de que, dentro de esos años se promulgaron varias leyes que involucraban a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en las iniciativas para la implementación de la economía social y solidaria, y por otra, dentro de este periodo el GADM-Riobamba realizó los esfuerzos para incluir en la agenda local a la economía social y solidaria.

Es momento entonces, de investigar y entender la dinámica con la cual el GADM-Riobamba han venido impulsando la Economía Social y Solidaria en el territorio, entender sus limitaciones, y en lo posible ofrecer una propuesta de mejora en el proceso de la implementación.

1.2.Preguntas de investigación

El reconocimiento de la economía social y solidaria en la constitución y las respectivas leyes secundarias, es de reciente data, ya que recién a partir del diseño de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008, se reconoció a la economía social y solidaria como sistema económico en el país. A partir de este diseño se ha logrado implementar diversas instituciones tendientes a impulsar este sector, tanto desde el nivel nacional, como desde las localidades. En ese contexto el presente estudio plantea:

- ¿Cómo se han implementado las políticas de economía social y solidaria en el cantón Riobamba, durante el periodo 2011 - 2019?

Para contestar esta interrogante, se plantean las siguientes preguntas directrices:

- ¿Cuáles son las experiencias existentes de economía social y solidaria en el cantón Riobamba?
- ¿Qué instrumentos o mecanismos de política pública se han desarrollado sobre economía social y solidaria en el cantón Riobamba?
- ¿Cómo estos instrumentos o mecanismos de política pública sobre economía social y solidaria se han implementado en el cantón Riobamba?
- ¿Cuáles son las causas o elementos que influyen en las fallas de implementación de las políticas públicas locales para la economía social y solidaria?

1.3.Justificación

La Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el 2008, en su artículo 283, reconoció al sistema económico ecuatoriano como social y solidario, mencionando que éste sistema económico estará integrado por la economía pública, privada, mixta, y, popular y

solidaria. En cuanto a la forma de organización popular y solidaria², la constitución menciona que ésta se regulará por la respectiva ley, y que estará integrada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

En ese contexto, en el año 2011 la Asamblea Nacional promulgó dos leyes: La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria - LOEPS (Relacionada en su mayor parte a la economía real); la Ley de Soberanía Alimentaria; la Ley de Agro diversidad; la Ley de Tierras, y, además de otras leyes donde de manera transversal se toma en cuenta a la economía social y solidaria.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce diferentes niveles de gobierno “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”. (Art. 283). En ese contexto, en el 2011 se promulga el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, con el objetivo de organizar y determinar competencias a cada nivel de gobierno señalado en la constitución.

El COOTAD, menciona que entre los fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados está “El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”. (Art. 5). En ese contexto, con la finalidad de impulsar la economía social y solidaria, pero particularmente la economía popular y solidaria, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba ha desarrollado una serie de acciones tendientes a lograr ese objetivo.

Economía Popular y Solidaria, Artículo 1: “Se entiende por economía popular y solidaria, al conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, auto gestionadas por sus propietarios que, en el caso de las colectivas, tienen, simultáneamente, la calidad de trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios de las mismas, privilegiando al ser humano, como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre el lucro y la acumulación de capital”.

En ese sentido, es primordial analizar el proceso de implementación de las políticas relacionadas a la economía social y solidaria en el cantón Riobamba, puesto, que servirá como experiencia que permita ir mejorando los procesos de implementación en otras localidades del país. Finalmente, la institucionalidad creada desde el estado central sin duda es importante, pero, no hay que olvidar que los municipios funcionan y se organizan de manera autónoma siguiendo su propio ritmo, por ello el reto está en comprender sus dinámicas locales.

1.4.Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Comprender el proceso de implementación de políticas públicas de economía social y solidaria en el cantón Riobamba, durante el periodo 2011 – 2019.

1.4.2. Objetivo específico

- Describir las diferentes experiencias existentes de economía social y solidaria en el cantón Riobamba.
- Describir los instrumentos y mecanismos de política pública desarrollados para la economía social y solidaria en el cantón Riobamba.
- Analizar la implementación de los instrumentos y mecanismos de política pública sobre economía social y solidaria en el cantón Riobamba.
- Identificar y explicar las causas o elementos que influyen en las fallas de implementación de las políticas públicas locales para la economía social y solidaria.

1.5. Diseño y metodología de investigación

Plantear una investigación implica considerar diferentes métodos, técnicas e instrumentos para la construcción, desarrollo y así obtener un resultado que aporte al conocimiento científico. En ese sentido, el planteamiento y selección del método, las técnicas y los instrumentos de investigación para el presente trabajo, se ha realizado en base al tema planteado y principalmente mirando los objetivos que busca aclarar este trabajo investigativo.

En correspondencia con lo anterior, para desarrollar el primer objetivo, que corresponde a la cuestión de describir las diferentes experiencias existentes de economía social y solidaria en el cantón Riobamba, se planteó el método de investigación histórico lógico. La selección de éste método, obedeció a los criterios de Ramos, Alpízar y Añorga (2007), Delgado (2010), González (2011), Sánchez y González (2014) quienes mencionan que los diversos problemas o fenómenos que se presentan en la sociedad no ocurren de manera fortuita o al azar, sino que, sus resultados obedecen a un largo proceso que los motiva y origina dando lugar a su existencia.

Con el empleo de éste método se procedió a realizar un análisis histórico lógico de los principales rasgos que caracterizaron el proceso de implementación de las políticas para la economía social y solidaria en el cantón Riobamba. En ese sentido, para analizar la construcción de las experiencias de planificación y agendamiento de políticas para la economía social y solidaria en Riobamba, se construyeron a partir del análisis documental, es decir de una fuente secundaria.

Siguiendo el criterio de Delgado (2010) la historia se nutre de los documentos o escritos, pues son fuentes escritas. En ese sentido, para desarrollar el primer objetivo, se tuvo en cuenta los estudios de resultados precedentes, los documentos normativos y de planificación que tenían relación con el objeto de investigación. Estos documentos describen la trayectoria y el devenir

histórico de la implementación de políticas desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba.

Para el desarrollo de los objetivos dos, tres y cuatro, que corresponde a: descripción de los instrumentos y mecanismos de política pública; análisis de los instrumentos y mecanismos desarrollados para la economía social y solidaria en el cantón Riobamba; y, la identificación y explicación de las causas o elementos que influyen en las fallas de implementación de las políticas públicas locales para la economía social y solidaria, se planteó el método de investigación denominado, estudio de caso.

Yin (1989), considerado uno de los renombrados investigadores sobre la aplicación del modelo de estudio de caso en investigaciones, manifiesta que este método es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son utilizadas.

Este autor manifiesta que el estudio de caso permite analizar o estudiar el objeto de estudio, utilizando varias fuentes de evidencia, que pueden ser cuantitativas y cualitativas de manera simultánea. Por otra parte, este método, también puede llevar al empleo de mucha información subjetiva, por la imposibilidad de aplicar inferencia estadística y permitir un elevado juicio subjetivo del investigador.

Sin embargo, de acuerdo a Villareal y Landeta (2007) el estudio de caso es uno de los métodos más apropiados para aprender la realidad de una situación, en los que se hace necesario la explicación de relaciones causales.

Con respecto a las técnicas de investigación utilizadas para recolectar información, se ha utilizado la técnica documental, acudiendo a informes, herramientas de planificación y

presupuestos, documentos jurídicos, que han dado soporte a la investigación, cuyos datos han servido para analizar la implementación de la política pública desde el GAD Riobamba. En ese sentido, respecto de la investigación documental, Descombe (2003) afirma:

Los documentos pueden ser tratados como una fuente de datos en su propio derecho, en efecto, una alternativa a los cuestionarios, las entrevistas, o la observación. En las ciencias sociales, la investigación basada en la biblioteca, investigación de escritorio, investigación caligráfica e investigación de archivos, todas son tipos de investigación en la cual los datos provienen de los documentos de un tipo u otro. (p.212)

De la misma forma, para desarrollar el objetivo cuatro, se utilizó la técnica de recolección de información denominado grupos focales o también conocidos como *focus group* en inglés. De acuerdo a Kitzinger y Barbour (1999) cualquier discusión en grupo puede ser categorizada bajo grupo focal, siempre y cuando el investigador promueva y esté atento a las interacciones de los participantes en el grupo.

El grupo focal por tanto es una técnica de investigación cualitativa que estudia las opiniones o actitudes, pensamiento de un grupo. Adicionalmente, un grupo focal constituyen un grupo de personas que han sido seleccionadas y convocadas por un investigador con el propósito de discutir y comentar, desde su punto de vista, el tópico o tema propuesto por el investigador (Powell et al, 1996).

De acuerdo a Sandoval Casilimas (1996), el grupo focal produce dos tipos de datos. Los datos obtenidos a través de esta técnica tienen valor similar a los datos obtenidos por otras estrategias y por tanto son suficientes para confirmar los hallazgos. Pero también el grupo focal produce información que puede ser complementaria a los estudios cuantitativos.

Adicionalmente, para tratar de obtener un criterio de experto, que conozca la realidad de la ciudad en materia de economía popular y solidaria, se aplicó la técnica de entrevista. Esta técnica, sigue el modelo de plática entre iguales, "encuentros reiterados cara a cara entre el investigador y los informantes" (Taylor y Bogdan, 1990, p.101). Es decir, son reuniones orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones.

De acuerdo a Cicourel (1982) aquí, no hay intercambio formal de preguntas y respuestas, se plantea un guion sobre temas generales y poco a poco se va abordando. Consecuentemente el mismo autor, plantea que la creatividad debe estar a flote constantemente, pues se debe evitar hacer preguntas directas y cerradas, amenazantes y ambiguas.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

En el presente capítulo se aborda la contribución que han realizado los diferentes pensadores, cuyas propuestas ayudan a entender y desentrañar la definición y las prácticas económicas conocidas como de Economía Social y Solidaria.

En un primer punto, se describe el origen teórico de la Economía Social y Solidaria. En la segunda parte, se describe los diferentes entendimientos que han desarrollado a partir de los diversos contextos en busca de una economía alternativa, básicamente el entendimiento en el contexto europeo, latinoamericano y ecuatoriano.

2.1. Economía social y solidaria

La economía social y solidaria para Coraggio (2016) se ubica dentro de la corriente teórica y política de la economía sustantiva, iniciada por Karl Polanyi, quien basado en sus estudios empíricos y antropológicos realizó una crítica y una diferenciación entre la economía formal y la economía sustantiva. En ese mismo sentido, varios antropólogos que han estudiado la economía y sus prácticas en las sociedades primitivas elementales, entre ellos, Godelier (1974) convienen en mencionar que la definición de economía sustantiva arrancó con las ideas de Polanyi, la cual explica la base teórica de la economía social y solidaria.

A mediados del siglo XX, la discusión entre los llamados formalistas y sustantivistas se había tornado fuerte. A pesar de que las dos posiciones trataban de entender la cuestión económica, no había nada en común. De acuerdo a la teoría sustantiva expuesta por Polanyi, hace referencia al binomio utilidad y escasez. Por otra parte, y en contra posición con los formalistas, Polanyi menciona que estas condiciones no se podrían generalizar y no funcionan como tales en todas las sociedades (Godelier, 1974).

Polanyi (en Godelier, 1974) basado en sus estudios antropológicos mencionaba que los sistemas económicos de las sociedades se organizan en base a dos ejes importantes: el primero, relacionado a los mecanismos de integración tales como la reciprocidad, el principio de redistribución, y finalmente el principio de mercado. El segundo eje planteado por Polanyi, muestra que los sistemas económicos están empotrados en aquellas estructuras sociales, que no necesariamente son netamente económicas tales como: relaciones de parentesco, políticas y religiosas.

Los sustantivistas sostenían que el error fundamental de los formalistas, era tratar de aislar y estudiar de manera independiente a la economía, sin entender que ésta por su estructura misma, no se puede estudiar de manera separada. En este sentido Polanyi (1947), en su obra magistral *La Gran Transformación*, critica justamente que la economía capitalista, cuyo espíritu está basado en la economía formalista, ha desatado una serie de crisis multifacéticas, iniciadas con el surgimiento del liberalismo en el siglo XIX.

En ese sentido, el capitalismo, no solamente habría causado una crisis en un sentido puramente económico, sino, en sus estructuras más fundamentales, tales como: la desintegración de las comunidades, la ruptura de la solidaridad y, sobre todo, el saqueo de la naturaleza. A esto, se suma las ideas de Gorz (1991) quien menciona que el capitalismo ha desatado una desintegración de la sociedad (o una integración funcional a la desintegración social), donde todas las relaciones son auto reguladas y éstas han dado paso a unas relaciones funcionales entre individuos programados y divertidos, donde cada individuo participa en el sistema como un engranaje, sin comprender muchas veces la tarea que ejecuta. Concluye Gorz (1991) afirmando que:

La racionalización funcional ya no está impuesta por la policía de pensamientos y la propaganda, sino por una manipulación suavemente insinuante que instrumentaliza con fines económicos los valores no económicos. (p. 72).

Así, la economía sustantiva para Polanyi (2006) es un proceso institucionalizado de interacción entre las personas y su entorno, que se traduce en la provisión continua de medios materiales que permiten la satisfacción de necesidades y la reproducción de la vida. Por otra parte, destaca que sus estudios muestran que en toda economía existe un sentido de integración, buscando siempre el sustento del hombre dado por una pluralidad de principios que organizan la economía.

Estas ideas, en especial las propuestas por Polanyi, han desatado una serie de pensamientos que buscan redefinir o encontrar una alternativa a la economía capitalista, dominante en todo el mundo. De la misma forma, han surgido varias propuestas contribuyendo con definiciones sustantivas de economía, desde Europa, América Latina, y también desde los movimientos sociales que buscan una reivindicación y una nueva economía (Jácome, 2014).

Uno de los pensadores Latinoamericanos, José Luis Coraggio, ha tratado de definir la economía desde una visión heterodoxa, buscando contribuir con aquel pensamiento sustantivista. Coraggio (2011) propone re-definir la economía contraponiéndose a la definición ortodoxa de la escasez y menciona que:

La economía es el sistema de normas, valores, instituciones y prácticas que se da históricamente en una comunidad o sociedad para organizar el metabolismo seres humanos – naturaleza mediante actividades interdependientes de producción,

distribución, circulación de satisfactores adecuados para resolver las necesidades y deseos legítimos (...). (p. 23)

Para Coraggio (2011) la economía social y solidaria implica que la economía y la sociedad no están separadas, y aboga por la presencia de un estado que controle al mercado. La relación sociedad y economía debe darse bajo principios de solidaridad, reconociendo la existencia de tres sectores: El sector privado, estado, y economía popular y solidaria. Es una economía con mercado, la misma que es regulada por el estado.

Por otra parte, Coraggio (2011) plantea la reproducción ampliada de la vida, en contraposición con la racionalidad instrumental que busca la reproducción del capital. De ahí que, la economía social y solidaria es una propuesta distinta que implica crear un sistema económico con alcance para todos los ciudadanos y un cambio en toda la estructura del Estado: leyes, institucionalidad; con alcance a todas las formas de gobierno (Provinciales, Municipales, Parroquiales), inclusive otra institucionalidad que entienda el alcance de lo que implica la economía social y solidaria.

Dicho de otra forma, la economía social y solidaria es una economía con mercado, al que hay que regular y controlar; sometida a cuidar su base natural, cultural, su gente, que no esté subordinada al mercado y su lógica de la racionalidad instrumental; no es más mercado, es más responsabilidad social (Coraggio, 2011).

Finalmente, el término economía social y solidaria puede tener dos significados principales: primero, es un sistema económico que cuyo funcionamiento asegura la base material integrada a una sociedad justa y equilibrada; y segundo, puede constituirse como un proyecto de acción colectiva dirigido a contrarrestar las tendencias social y ambientalmente negativas del

sistema existente, con la perspectiva – actual o potencial – de construir un sistema económico alternativo (Coraggio, 2012).

2.2.La economía social y solidaria, su desarrollo y un acercamiento a la realidad ecuatoriana

Para Coraggio (2012) la economía social y solidaria surge como una alternativa a la economía capitalista, propugnando una forma distinta de gestionar los recursos, enfatizando al ser humano por encima del capital. Un Estado que regule al mercado, dando prioridad a los principios y formas que impulsan la organización social que genera prácticas económicas para el beneficio común.

Las propuestas de economía social y solidaria surgen desde diferentes perspectivas, enfoques y necesidades, y muchas veces con particularidades tan profundas dependiendo de su lugar de origen. En ese sentido, su denominación también ha ido variando, dependiendo del país en el que se desarrolla, por ejemplo: economía social, y economía social y solidaria, o economía popular y solidaria.

Jácome (2014) en su obra *Origen de la Economía Social y Solidaria*, menciona que las raíces de la economía social y solidaria se encuentran en las grandes corrientes ideológicas del siglo XIX que se desarrollaron en Europa, bajo el concepto de economía social. Además, las organizaciones (cooperativas, asociaciones, mutuales) que surgieron en aquella época, tenían el objetivo de dar respuesta a las carencias y necesidades de una parte de la población, mismas que no habían sido satisfechas por el mercado ni por el Estado; buscaban una ruptura con el capitalismo dominante del momento.

Además de Jácome, Gudiri y Mendiguren (2014) distinguen dos corrientes fundamentales: la europea; y, la corriente latinoamericana desarrollada principalmente en Chile,

Brasil y Argentina. Estos autores mencionan que las corrientes citadas presentan postulados comunes, aunque también ciertas diferencias significativas, como las que se desarrollan a continuación.

La corriente europea, por ejemplo, está más ligada al concepto de economía social, y sus estructuras organizativas y clásicas empresariales, como cooperativas, mutualidades y asociaciones. Es decir, una orientación más micro; mientras que la corriente latinoamericana, se caracteriza en su idea de cambiar la estructura y los modos de organización y de acción que caracterizan a la economía contemporánea, es decir un alcance macro (Gudiri y Mendiguren, 2014).

A pesar de éstas diferencias citadas, la característica común de estas dos corrientes, tanto la latinoamericana como la europea, es que se basan en la reproducción de la vida y en el trabajo, y no única y exclusivamente en el capital; y, las dos se presentan como una opción contra referente al capitalismo.

Una de las propuestas a nivel internacional más conocidas respecto de la implementación de políticas públicas para la economía social y solidaria, es la que se ha desarrollado en España, a través de la diputación de Barcelona, un ente técnico que apoya a las administraciones locales en esa jurisdicción.

Después de un amplio estudio ésta institución, desarrolló la Guía de economía social y solidaria para la administración local. Esta propuesta destaca que el mundo local tiene una escala adecuada y propicia para lograr un mayor acercamiento entre economía y sociedad, y los dispositivos de promoción económica y empleo impulsadas desde las administraciones locales, proponen herramientas que se podrían aplicar en los Municipios (García, 2014).

Entre las propuestas que se destacan están las siguientes: primero, herramientas para crear empleo; segundo, herramientas para financiar proyectos; tercero, herramientas para estimular demanda; cuarto, herramientas para mejorar la oferta; quinto, herramientas para crear bienes públicos; sexto, herramientas para redistribuir bienes públicos; y séptimo, herramientas para el ahorro individual y colectivo (García, 2014).

Otra propuesta española, surge desde la Red de Economías Alternativas y Solidarias - REAS³, donde se presentan 30 propuestas que los gobiernos locales de España pueden adoptar para impulsar la economía social y solidaria. Las propuestas incluyen el desarrollo de una gestión institucional al servicio del bien común; Impulsar una nueva economía para un desarrollo alternativo; y, promover el cuidado de la tierra y la sostenibilidad ambiental (Reas, 2015).

En Latinoamérica, a principios de los años ochenta, aparece el concepto de la economía solidaria de la mano del economista Chileno Luis Razeto, quien sostenía que la economía solidaria, se caracteriza por una orientación fuertemente crítica y decididamente transformadora respecto de las grandes estructuras y los modos de organización y de acción que caracterizan a la economía contemporánea. Este concepto se extendió por toda Latinoamérica en los años 90 (Gudiri y Mendiguren, 2014).

En Latinoamérica, cinco países han logrado en los últimos diez años avanzar en institucionalizar la economía social y solidaria, ya sea desde el estado central o desde los

³ REAS: El portal de economía social y solidaria es un espacio dirigido a todos los sectores sociales, económicos, políticos y particulares como lugar de encuentro, reflexión y participación adhesión y comunicación sobre estructuras económicas solidarias no excluyentes.

municipios. Esta institucionalización de acuerdo a Coraggio (2013) se ha caracterizado al menos por tener tres matices:

- El primero, caracterizado por ajustes menores a las normas jurídicas existentes, pero acompañado de fuertes iniciativas de co-construcción de las políticas públicas como es el caso de Brasil (principalmente) y Argentina (en menor grado);
- Segundo, cambios de gran profundidad en materia normativa y de políticas públicas y acompañado por una fuerza participativa de la sociedad;
- Y, tercero, grandes propuestas plasmadas en políticas públicas, pero con desafíos en materia de financiamiento y cambio cultural de los actores políticos y económicos como es el caso de Venezuela.

En el caso de Brasil en el año 2003, el Gobierno de Lula da Silva propició la creación de la Secretaría Nacional de Economía Social y Solidaria, cuya principal estrategia fue articular los estados federados de Brasil en redes; pero además, en ese mismo año se creó el Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria, como un órgano consultivo y propositivo que intermedia las relaciones entre sociedad civil y gobierno, constituyendo un espacio importante para la co-construcción de políticas públicas (Gonçalves, 2013).

En Ecuador, a partir de los fines de los 70 e inicios de los 80, se fortalece la economía social, con propuestas impulsadas desde el sector de la iglesia católica, con el Padre Carolo y Graciano⁴. Posteriormente con la influencia de las ideas de Razeto y otros pensadores se iría

⁴ Ver la revista científica UNIANDES EPISTEME (2012), disponible en: <http://186.46.158.26/ojs/index.php/EPISTEME/article/viewFile/73/97>.

consolidando poco a poco, aunque con escasa incidencia para ser tomado en cuenta desde las políticas públicas de un estado donde las ideas neoliberales primaban.

El impulso sobre materia de política pública para economía social y solidaria en Ecuador se da a partir de la elaboración de la Constitución del 2008, donde se reconoció al sistema económico ecuatoriano como social y solidario, enfatizando sectores como la economía pública, privada, economía popular y solidaria y mixta, según se describe en el Art. 283, de la citada norma (Constitución, 2008). Esto abrió la posibilidad de generar políticas públicas y toda una institucionalidad para fortalecer el sistema económico social y solidario.

Las propuestas de política pública para la economía social y solidaria se han planteado desde dos perspectivas en los países que han optado por impulsar ésta economía: primero, la implementación de políticas desde el estado central; y, la segunda, la implementación de políticas desde los estados locales, llámese, municipios, ayuntamientos, consejos regionales y provinciales.

Las propuestas de implementación de la economía social y solidaria desde las administraciones locales surgen atendiendo las particularidades de cada localidad de acuerdo a las competencias propias de dichas administraciones.

Gudiri y Mendiguren (2014), en la obra “La dimensión económica del desarrollo local: La economía social y solidaria”, presentan un resumen del desarrollo de la economía social y solidaria y justifican la necesidad de adoptar las políticas públicas para su fortalecimiento desde el nivel local, considerando que la economía social y solidaria defiende el derecho a la participación en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política; el derecho a la información accesible, clara y frecuente para poder conocer, opinar y participar con

conocimiento y tomar medidas oportunas que convengan al bien común, tanto en las respectivas organizaciones como en todos los estamentos de la sociedad.

A nivel nacional, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, y en especial, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria – LOEPS, creada en el año 2011; y, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización – COOTAD, creada igualmente en el 2011, determinan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Municipales y Parroquiales impulsarán la economía popular y solidaria desde sus territorios.

A partir de la promulgación de las leyes citadas los GAD's Municipales han desarrollado políticas públicas tendientes a promover éste sector como un paso importante para ir hacia una economía social y solidaria como sistema, tal como propone la constitución de la República. Entre los municipios que han optado por impulsar e institucionalizar la ESS en Ecuador, mediante ordenanzas municipales a partir del 2011, son las siguientes: Cuenca, Quito, Durán, Manta, Tena, San Vicente, Cotacachi, Ibarra, Riobamba, Cevallos, Ambato, y Santa Elena.

Finalmente, Jiménez (2016), en una de las últimas investigaciones desarrolladas en Ecuador da cuenta que en los últimos años ha existido un importante avance en cuanto al desarrollo de la economía social y solidaria, gracias al impulso dado desde el Estado central, y particularmente en el sector rural, donde el índice de pobreza alcanza altos porcentajes.

Sin embargo, Jiménez (ibid) da cuenta que éstas políticas aún mantienen criterios homogeneizadores y centralistas, y recomienda tres criterios a tener en cuenta al momento de plantear las políticas públicas: primero, reconocer la heterogeneidad del sector y plantear políticas diferenciadas según el tamaño y tipo de organizaciones; segundo, impulsar y promover

la economía solidaria para alcanzar escalas y eficiencias adecuadas, por ejemplo: los encadenamientos productivos; y, tercero, políticas con un anclaje desde y hacia los territorios.

Hasta aquí, se ha abordado la temática referente a la economía social y solidaria, en el siguiente capítulo, se profundiza el marco teórico y el análisis referente a las políticas públicas para economía social y solidaria.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA.

El presente capítulo aborda un entendimiento acerca de la política pública, basándose en lo expuesto por los teóricos principales y los nuevos pensadores acerca de una política pública para economía social y solidaria pensada desde la co-construcción y co-producción de las políticas en colectivo.

Para ello, se analiza los orígenes del estudio de la política pública como disciplina en un primer punto. Adicionalmente, se analiza el ciclo de la política pública enfocándose en la fase de la implementación, tipos y herramientas de política pública. Finalmente, se realiza una revisión profunda acerca de la importancia de la co-construcción y co-producción de la política pública para la economía social y solidaria, enfocándose en su desarrollo e importancia.

3.1. Políticas públicas como disciplina de estudio

La política pública, como una disciplina de estudio, surge en los Estados Unidos de Norte América en la década de los 50, como una serie de reflexiones acerca de la capacidad del estado y su papel para ofrecer respuestas a las crecientes demandas sociales. Los primeros trabajos que se puede notar alrededor de políticas públicas es de Harold Laswell, James Anderson y Charles Jones (Aguilar, 2009).

Según Melo (2013) las políticas públicas son un objeto de estudio muy complejo, por lo que es difícil encontrar una definición única y estándar; la mayoría de las definiciones tradicionales dejan por fuera ciertos elementos: como la participación de la gente. Por ésta razón se tratará de revisar diversas definiciones que permita tener una idea clara y completa acerca de las políticas públicas.

Roth (2002), citando a Wildavsky, menciona que la política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. Por otra parte (ibid) también hace alusión a Meny y Thoenig quienes proponen una definición más concisa, indicando que la política pública, es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, que se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

Velásquez (2009) en su artículo científico denominado Hacia una nueva definición del concepto de política pública, luego de realizar un análisis de los conceptos de varios autores representativos, entre ellos Wayne Parsons, William Dunn, Eugene Bardach, Theodore J. Lowi, propone una definición descriptiva y poco normativa, mencionando que:

La Política pública es un instrumento integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 8)

En tal sentido, y haciendo hincapié en los autores clásicos antes citados, la política pública se entendería como las acciones que toman los gobiernos legítimamente electos con la finalidad de transformar la realidad social, económica y política, mediante la implementación de una serie de acuerdos e instrumentos de política pública.

3.2.El ciclo de la política pública

Diversos autores que se han dedicado al estudio de la política pública han realizado planteamientos distintos respecto de los ciclos de la política pública. El ciclo de la política

pública se refiere al proceso que se sigue por parte del formulador de la política pública, a fin de dar respuesta a los problemas públicos.

Parsons (2007) por ejemplo, realiza un repaso general de algunas propuestas realizadas por algunos teóricos, entre ellos se destaca los siguientes:

- H.A Simon, *Administrative Behaviour*, 1947: Inteligencia, diseño y elección.
- H.D. Laswell, *The Decision Process*, 1956: Inteligencia, promoción, Prescripción, invocación, aplicación, impacto y evaluación.
- R. Mack, *Planning and Uncertainty*, 1971: Problema, formulación de alternativas, ajustar la decisión, llevar a efecto, corregir y complementar,

Acogiendo las propuestas señaladas, Parson (2007) plantea y resume el ciclo de las políticas en siete etapas: 1) problema, 2) definición del problema, 3) identificación de respuestas/soluciones alternativas, 4) evaluación de opciones, 5) selección de opciones, 6) implementación y 7) evaluación.

Por otra parte, Melo y Santander (2013), luego de realizar un análisis complejo de varias propuestas teóricas, resumen en cuatro etapas claramente definidas que ayuda a identificar de manera más simplificada el ciclo de la política pública: 1) agenda, 2) Formulación o diseño 3) Implementación y, 4) Evaluación.

En el caso ecuatoriano, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES⁵, ente encargado de la planificación, resume también el ciclo de la política pública en tres etapas: formulación, implementación y seguimiento y evaluación (SENPLADES, 2011).

⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES: El 20 de febrero de 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la SENPLADES, como organismo técnico responsable de la planificación nacional. El

3.3.La implementación de políticas públicas

La implementación de la política pública, se refiere a la puesta en marcha o ejecución de las políticas diseñadas o formuladas. Esta fase es importante porque es aquí donde se pone en acción y se trata de enfrentar los problemas detectados en su momento (SENPLADES, 2011).

Para Roth (2002) la implementación no es un tema simplemente administrativo, jurídico normativo o técnico de ejecución de políticas. Por el contrario, se menciona que esta fase se refiere a transformar en hechos concretos lo que en discursos se ha formulado, es decir la materialización de las propuestas de políticas generadas. En ese sentido, esto constituye la continuación de una lucha política con otros medios y escenarios diferentes, es decir, es una etapa de decisiones concretas que determinarán los resultados a obtener.

Una definición más precisa es la que recoge Torres y Santander (2013), que parafraseando lo señalado por Mazmanian y Sabatier, mencionan que la implementación consiste en llevar a cabo una decisión de política básica, usualmente incorporada en un estatuto que puede también tomar la forma de una importante orden ejecutiva. En el marco ideal, la decisión identifica el problema y plantea objetivos para conseguir resultados palpables, visibles y medibles.

22 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No.103, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El 13 de mayo de 2019, se creó la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en reemplazo de la SENPLADES, mediante Decreto Ejecutivo No 732. En mayo de 2021, a través del Decreto Ejecutivo No. 3, el presidente de la República, Guillermo Lasso, reformó el Decreto Ejecutivo No. 732, de 28 de mayo de 2019, con el propósito de crear “la Secretaría Nacional de Planificación, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa y financiera, como organismo técnico responsable de la planificación nacional”.

Por otra parte, Hintze (2009) menciona que la implementación de las políticas públicas orientadas a la economía social y solidaria no deben centrar su promoción y sostenibilidad únicamente en el Estado; al contrario, deben centrarse en los espacios de interacción entre instituciones estatales y sociedad civil.

Menciona además (ibid) que deben existir al menos las siguientes características: políticas públicas que garanticen mecanismos de redistribución; que sean intersectoriales - ya que requieren la intervención de diversos organismos, por lo que no puede ser resuelto desde un sector específico solamente -; políticas que cruzan distintos niveles de gobierno, es decir, deben ser transversales - nacional, regional, local -; y, no pueden ser entendida como un clásico modelo de implementación, arriba-abajo, o abajo-arriba, al contrario, deben ser horizontales, dinámicas, que impliquen diversos actores, garantizando un aprendizaje continuo.

3.4.Los enfoques y los instrumentos de política pública

De acuerdo a Ozlak (como se citó en Isuani, 2012), la formulación e implementación de la política pública es la esencia de la actividad estatal. En ese sentido, el Estado para implementar esas políticas, se vale de distintos instrumentos que viabilizan la consecución de una política.

Junto a la evolución de los enfoques de las políticas públicas, ha surgido un cuerpo de literatura centrada sobre los instrumentos de política. En la literatura internacional especializada en política pública, no existe una clasificación única y uniformemente acordada, en definitiva, hay una multiplicidad de clasificaciones.

Es así que, Guy Peters (1999) conceptualiza al instrumento de política pública, como cualquier elemento o medio que use o pueda usar el hacedor de la política pública para ayudar a lograr uno o más objetivos.

Además, el instrumento puede ser caracterizado como un objeto o una actividad y se encuentra sujeto a la influencia del gobierno. De acuerdo a Vedung (Como se citó en Isuani, 2012), a través de los instrumentos de la política pública la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de efectuar o prevenir el cambio social.

Ahora, es importante entender que la variedad de instrumentos depende del tipo de política que un gobierno o una administración gubernamental quiera ejecutar. Gómez (2012) clasifica a las políticas en las siguientes categorías:

Políticas promotoras: aquellas que promueven un tipo específico de actuación para resolver un problema considerado de interés general. Estas políticas se apoyan en dispositivos ideológicos, tales como: propaganda, educación, información masiva etc. Por otra parte, también consideran la posibilidad de ofrecer mecanismos para acceder a recursos, creando incentivos, o tomando medidas administrativas y jurídicas.

Políticas protectoras de bienes considerados de interés público: estas políticas se estructuran para proteger a un sector de la sociedad de una amenaza previamente detectada. Ejemplo: protección a derechos de la salud, la honra, la libertad, protección de la industria nacional, protección al consumidor, protección de bienes patrimoniales etc.

Políticas reguladoras de interés en conflicto: son políticas que regulan intereses que pueden ser legítimos frente a un asunto de interés público, puede ser políticas de precios, fijación

de impuestos, propiedad intelectual, reordenamiento urbano. Estas políticas deben ajustarse a principios de justicia y equidad.

Políticas reparadoras de un daño: Políticas que se implementan para revertir los efectos de un daño, considerado de interés público. Pueden ser: inclusión social de desplazados, reparación de víctimas etc.

Políticas sancionadoras: buscan desestimular un comportamiento o prácticas contrarias al interés público y por tanto corregir el desequilibrio producido por la vulneración de la norma. Por ejemplo: Políticas anticorrupción, medidas contra la violencia doméstica etc.

Insuasti (2012) y Gómez (2012) mencionan que, de acuerdo al tipo de política que se desea implementar, se puede activar los dispositivos o instrumentos de la política, que podrían ser: dispositivos jurídicos; administrativos; de control ideológico; y, mecanismos contractuales.

Tabla 1
Instrumentos de política pública

Tipos de dispositivos o instrumentos	
Instrumentos jurídicos normativos (Gómez, 2012); (Insuani, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución • Leyes • Decretos <p style="text-align: center;">Sirven para asegurar y dar legitimidad a la política pública.</p>
Instrumentos administrativos, de gestión o de organización (Gómez, 2012) (Insuani, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Planes, programas y proyectos (nacionales o locales) • El soporte burocrático

	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos, financieros etc. • Tecnología <p>Se refiere a la planificación y soporte burocrático que da consistencia a la política pública.</p>
Instrumentos de control ideológico	<ul style="list-style-type: none"> • La educación como dispositivo de control social • La educación informal • La propaganda <p>Estos dispositivos aseguran que la política cumpla su objetivo, no bastan las jurídicas y administrativas. Es necesaria que la directriz sea aceptada y conocida por la población objetivo.</p>
Los tratados, acuerdos y contratos como instrumentos de gestión de lo público.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar principios de mercado (dejar hacer y dejar pasar) • Reducción del tamaño del estado • Descentralizar instituciones • Instaurar el poder individual • Reducir las jerarquías

Nota. Cuadro elaborado en base a la propuesta de Insuasti (2012) y Gomez (2012)

Por otra parte, Hood (como se citó en Cruz y Ramírez, 2012) menciona que una de las formas más adecuadas de analizar una política pública, es observando los instrumentos utilizados

en la implementación de una política pública. En ese sentido, propone el método NATO: herramientas de Información (Nodality); herramientas de autoridad (Authority); herramientas de financieras (Treasure); y herramientas de organización (Organización).

Bajo la visión de Hood, el dispositivo de **información** es clave para tomar decisiones adecuadas en materia de política pública; la **autoridad** por la capacidad de tomar decisiones y ejercer autoridad; los **recursos** que posibilitan la ejecución de una política; y, la **organización** que son dispositivos que ayudan para llevar a cabo la acción de la política pública mediante una estructura disponible. El fin de establecer una plantilla general de los recursos estatales dividida en cuatro categorías es la evaluación de los componentes potenciales de una política de instrumentos (Howlett et. al. 2006, 134).

Hood (como se citó en Cruz y Ramírez, 2012), La nodalidad o información, se refiere a un cruce de canales de información que genera el gobierno. Por tanto, ésta herramienta provee al gobierno la habilidad de manejar la información sobre la base del liderazgo. Esto quiere decir que el gobierno tiene una estratégica posición para suministrar o utilizar la información y decidir; y, a la vez gobernar.

Las herramientas de autoridad por su parte, es un concepto que muestra poder o posesión legal (Laswell y Kaplan 1950, 76; citado en Hood y Margetts 2007, 05). Este poder normalmente se ejecuta a través de normas legales, jurídicas, que permite demandar, prohibir, garantizar o adjudicar. Por tanto, es una herramienta clave que los gobiernos utilizan para el cumplimiento de las políticas.

Los instrumentos de tesoro o recursos abordan sobre el tema de los recursos del gobierno, monetarios o de otro tipo, capaces de ser invertidos para la implementación de la política

pública. Estos demuestran la solvencia, posesión y distribución estatal en el marco de las prioridades nacionales establecidas (Howlett, 2009).

Por último (ibid) está la organización, que tiene relación con los recursos de talento humano, que incluye diversas habilidades, bienes, o instituciones que puede poner en operatividad el gobierno para la ejecución de la política pública y así mostrar su capacidad de ejecución de la política.

Por tanto, NATO, permite analizar las herramientas por separado, pero también ofrece la posibilidad de un análisis interrelacionado, permitiendo tener una visión más general respecto de la política pública implementada.

Además, Howlett (2005) menciona que los instrumentos bajo el modelo NATO, permiten también ser analizados bajo dos esquemas: sustantiva y procesal. Los instrumentos denominados sustantivos, son aquellas que con su aplicación afectan directamente al mercado, es decir, naturaleza, tipos, cantidades y así mismo, a la distribución de bienes y servicios. Por su parte los instrumentos denominados procesales, afectan al proceso político y única y exclusivamente a los resultados políticos.

Los ejemplos de carácter procesal pueden ser, educación, capacitación, entrenamiento, creación de instituciones, reformas institucionales, financiación a grupos de interés, revisiones normativas o jurídicas (Howlett, 2005).

A continuación, se construye una tabla donde se identifica de manera clara la clasificación de cada instrumento, de acuerdo al carácter de sustantivo y procesal:

Tabla 2*Tipología de los instrumentos de política, según los recursos del Estado*

	Dimensiones	Heramientas (Recursos)			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organization
Fin de la política	Sustantivo	Capacitación	Regulación	Presupuesto	Administración
		Asesoramiento			
		Entrenamiento	Autorregulación	Donaciones	Recursos humanos
		Informe	Licencias	Tasas de usuarios	Consultores
		Registros	Levantamiento de censos	Préstamos	Organigrama estructural y funcional
		Base de datos		Créditos	Institucionalidad
	Procesal	Educación formalizada	Acuerdos	Financiación de interés de grupos	Reformas institucionales profundas
			Tratados	Creación	Audiencias
			Leyes	Eliminación de financiación	Evaluaciones

Nota. Adaptado Howlett et al. 2006, elaboración propia

3.5. Condiciones de efectividad en la implementación de una política pública

Sabatier y Mazmanian (citado en Roth, 2002) señalan que la maximización y efectividad en la implementación de una política pública, depende de al menos cinco condiciones necesarias que son las siguientes: una teoría sólida; la ley o una decisión política con directrices de actuación clara; responsables capacitados y comprometidos; apoyo político y social; y, contar con un entorno favorable para su implementación.

Una política pública es un dispositivo político complejo, que involucra una serie de elementos que deberán estar planteados y analizados para su implementación: el contenido; los actores involucrados; el contexto; el proceso; y, los resultados (Gómez, 2012).

A continuación, se presenta un cuadro simplificado con la propuesta de condiciones para la implementación de una política pública.

Tabla 3*Condiciones para la implementación de políticas públicas*

Condiciones	Descripción
Una teoría sólida	Precisar una teoría del cambio social, estableciendo una causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados (Roth, 2002).
Una ley bien concebida o contenido claro	Respecto del contenido, ésta debe ser clara, precisando su objeto, principios, objetivos y estrategias (Gómez, 2012). Definir recursos que permitan su implementación; coordinar con entes que apoyen la política o ley, que crean en sus objetivos; mecanismos de decisión; definir mecanismos de participación; establecer una integración jerárquica (Roth, 2002).
Responsables capacitados y comprometidos	Funcionarios capaces de resolver los problemas convencer a los detractores y destinatarios de la política pública. Una política con una institucionalidad nueva ofrece mayores capacidades por la integración de sus funcionarios que normalmente son nuevos y con gran motivación (Roth, 2002).
Apoyo político y social	Contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante la implementación, esto debe desarrollarse durante el tiempo que dure la política (Roth, 2002).

El contexto bajo el cual se implementa y mantiene un entorno favorable.

Analizar el contexto del grupo humano para quienes se dirige la política: entorno ecológico, tendencias económicas, marco normativo, patrones culturales, historia del grupo (Gómez, 2012).

Los hacedores de la política, deben tener muy en cuenta el entorno, es decir, de la percepción que está causando la política pública. Se debe comunicar adecuadamente a partir de la evaluación objetiva con datos específicos (Roth, 2002).

Actores involucrados

Analizar el interés que reviste a las personas, grupos o instituciones involucradas, tanto en el problema como en la solución.

El análisis incluye una caracterización de todos los involucrados, sus necesidades, intereses, mecanismos de organización, interacciones y su capacidad política para influenciar (Gómez, 2012).

El proceso

Se centra en la forma como se desarrolla: participación, transparencia, solución de conflictos, estrategias para impulsar la política y el papel asumido por los actores (Gómez, 2012).

Los resultados

Se enfoca en los resultados favorables o desfavorables que está causando la política. Es importante establecer que los cambios se hallen en relación directa con la política (Gómez, 2012).

Nota. la tabla combina las condiciones para la implementación de políticas públicas, de acuerdo a los autores Sabatier y Mazmanian (citado en Roth, 2002); Gómez (2012).

A pesar de estas condiciones, según Roth (2002) nada podría garantizar el éxito de una política, ya que son aprendizajes constantes, por lo que se debe prever estrategias para enfrentar situaciones adversas en la ejecución de una política. Pero además, cuando no exista certeza y haya vacíos en la política, por ser nuevas o por contener normas que podrían chocar con una estructura de la sociedad, es importante establecer procesos de aprendizaje, proyectos con carácter experimental y posteriormente establecer políticas definitivas (Roth, 2002).

3.6.Co-construcción y Co-producción de políticas públicas para la economía social y solidaria como elemento clave a tomar en cuenta

Hasta aquí se ha desarrollado la conceptualización de la política pública en el sentido clásico, expuesto por los principales teóricos como Wildavsky, Mazmanian, Hood, y Sabatier, entre otros, quienes claramente en sus tesis y argumentos exponen que el Estado es el promotor principal y arquitecto de la política pública.

Desde la visión de los gestores y teóricos de la economía social y solidaria, citando a Polanyi, mencionan que una política pública conforma las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica y que por ella es condicionada.

Es decir, una política pública ayuda o desmotiva a la construcción de una economía, en ese sentido, la inserción que tenga una determinada visión económica solo es posible si es que las instituciones públicas impulsan y favorecen determinadas prácticas de los actores económicos en el mediano y largo plazo, regenerando condiciones de perdurabilidad y rutinización (Hintze, 2009).

De acuerdo a Lencher (1981), el Estado representa al pueblo, es decir, reproduce el tipo de sociedad que existe. En este sentido, el Estado es representante del conjunto de la sociedad,

no necesariamente de un sector en particular. Por tal razón Hintze (2009) sostiene que una política pública es la expresión de la particular relación entre sociedad/economía y estado en una coyuntura determinada.

Por tanto, las políticas que se diseñen para la economía social y solidaria deben trascender lo estatal y referirse tanto a la representación del interés colectivo, de las necesidades de los actualmente excluidos, pero también a la ampliación del campo de responsabilidad de quienes intervienen en su diseño, implementación y evaluación - a todo este conjunto Hintze denomina gestión de la política - incorporando a los actores sociales involucrados en estas acciones (Hintze, 2009).

Desde ésta perspectiva se plantea la co-construcción que se refiere al diseño, y la co-producción a la implementación de la política pública, como la mejor alternativa para buscar grandes acuerdos y grandes propuestas en pro de impulsar la economía social y solidaria.

De acuerdo a Villancourt (2011) para analizar la co-construcción y co-producción de políticas públicas, es importante utilizar un marco conceptual que permita entender la participación e interacción concreta de tres grandes esferas: el Estado, la sociedad civil y el mercado. Es decir, la participación activa de estos tres sectores en el diseño e implementación de la política pública.

Sin embargo, la co-construcción y la co-producción debe tomar algo en cuenta, que no hay política pública sin la participación e intervención del Estado. Y la política co-construida finalmente es aplicada desde el estado, y puede tener una variedad de formas, tales como: legislaciones, reglamentos, estipulaciones de políticas, documentos ministeriales, anuncios presupuestarios, y medidas fiscales (Villancourt, 2011).

Finalmente, este diseño se configura mediante los instrumentos de la política pública que es adoptada por los hacedores de la política con el fin de cumplir un objetivo determinado; es decir, se diseña una política para resolver un problema específico, mediante el uso de los instrumentos y herramientas de políticas (Birkland, 2011).

3.6.1. Co-construcción de políticas públicas para la economía social y solidaria

La co-construcción se refiere a la idea de que las políticas públicas deben ser construidas o diseñadas desde la sociedad civil, en base a un diálogo directo, bidireccional junto con la autoridad legítimamente electa (Chafla, 2014). En ese mismo sentido, Hintze (2009), al hablar de la co-construcción, menciona que las políticas públicas son expresiones de la relación particular entre sociedad civil, economía y estado, mismas que deben ser diseñadas con la participación activa de éstos tres actores.

En ese contexto, una política pública para la economía social y solidaria deben ser propuestas planteadas desde la propia sociedad – actores -, teniendo un alto grado de participación en todo el ciclo de la política pública, es decir, desde la formulación de la agenda, hasta la evaluación de la política pública (Jácome, 2012). Para que ésta política pública sea sustentable en el tiempo, la co-construcción debe ser democrática y solidaria, que garantice la búsqueda del interés general.

Además, debe cumplir los siguientes rasgos: en primer lugar, el estado permanece como un socio, es decir, el estado co-construye la política pública cooperando con los actores de la sociedad civil; en segundo lugar, la co-construcción implica un diálogo entre la democracia representativa y la democracia participativa, esto implica, que las autoridades electas instauren formas de gobernabilidad abierta, en el que prime el diálogo, suponiendo la creación de espacios

de deliberación y mediación; en tercer lugar, el reconocimiento de los actores de la economía social y solidaria, tratando de que éstos actores tengan voz al momento de definir los programas públicos (Vaillancourt, 2011).

Mendell (2007) utiliza el término de co-construcción para referirse a un proceso basado en la creación de alianzas, redes y el fortalecimiento de un continuo diálogo entre los actores que se desenvuelven en una determinada política, generando liderazgos en el proceso. Este liderazgo de los actores, ayuda a crear posteriormente vínculos horizontales y verticales de los practicantes de la economía social y solidaria, que son las organizaciones de desarrollo local, investigadores, movimientos sociales.

Si estos parámetros citados se fortalecen se podría hablar de un verdadero diseño participativo de las políticas públicas, así como programas y proyectos en que se materializan en la práctica (Hintze, 2014).

3.6.2. Co-producción de políticas públicas para la economía social y solidaria

El estudio de la co-producción de políticas públicas según Vaillancourt (2011) no es nuevo, se ha estudiado más de 30 años. El interés de la co-producción se ha centrado básicamente a la co-producción de servicios de interés público y, por otra parte, a la co-producción de políticas públicas.

En el marco de la política pública, la co-producción se refiere a la puesta en marcha o lo que se denomina como implementación en la teoría clásica. Implica la participación de actores estatales y no estatales. La co-producción de las políticas públicas se desarrolla básicamente sobre el plano organizacional, es decir, en la organización de productos y servicios, tales como, la implementación de proyectos o programas públicos.

La ejecución o implementación de una política pública se realiza mediante la aplicación de los instrumentos de política pública, que en la fase de diseño se ha configurado.

3.7.Fallas de implementación de la política pública

De acuerdo a Roth (2007) en el análisis de la política pública, se pueden visualizar algunos factores que son decisivos para su adecuada implementación y ejecución, estos son: disponibilidad de recursos, establecimiento de criterios legislativos, información compartida, y actores organizados. Estos factores al no estar presentes, pueden ocasionar un desajuste, entendiéndose como el distanciamiento entre una determinada decisión de política y su aplicación, conocida también como desajuste o fallas (Roth, 2007).

El fracaso de las políticas se podría encontrar en cualquiera de las fases del ciclo de la política, la causa más nombrada es el error teórico o técnico de la decisión gubernamental (Roth, 2002). En este mismo sentido, para Graglia (2004) las fallas ocurren, porque no se diseñan ni se gestionan adecuadamente; o porque se diseñan y se gestionan incorrectamente. Es decir, se requiere conocer a profundidad cuáles son los problemas que aquejan a la sociedad y sobre todo, conocer, cuál es la solución adecuada para aquel problema, y sobre esa base diseñar e implementar las soluciones más efectivas.

En el marco de las políticas para economía social y solidaria, según Hintze (2013) una falla se podría considerar a una idea bien concebida, es decir, instrumentos bien diseñados, que en la práctica no surte efectos ya que no se considera una participación activa de al menos tres actores claves: Estado, mercado y sociedad civil. Es decir, cuando no existe un proceso de co-construcción – diseño - y co-producción – implementación -.

En esa misma línea, MacConnell (2015) también coincide con Roth, al considerar, que las fallas de la política, puede ocurrir al menos en tres momentos: durante el diseño de las políticas públicas; durante la implementación de programas e instrumentos que llevan a la práctica a las políticas; y, en la arena política como tal.

En este sentido, la falla de la política en la fase de su implementación o instrumentalización, ocurre cuando se presentan factores que complican la puesta en marcha de la política, es decir en la transición del diseño a la aplicación de los instrumentos. En esta fase, los principales factores se relacionan con la eficiencia y eficacia de la aplicación de los programas y proyectos, los resultados esperados, sobre todo, la coherencia entre los objetivos e instrumentos (McConnell, 2015).

Además (ibid), recalca que el análisis de la falla de la política pública en su fase de su instrumentalización trata de comparar los resultados efectivamente obtenidos con los resultados esperados por los proponentes de la política. Este análisis abre la oportunidad a los gestores de la política de generar procesos de aprendizaje respecto de los resultados que se va obteniendo con la aplicación de los instrumentos generados.

A continuación, en base a los criterios analizados en la tabla 3, se presenta un resumen de los factores causales para identificar la falla de una política pública, en su fase de implementación o instrumentalización:

Tabla 4
Característica, ítems observables y factores de la falla

Ámbito de la falla	Características de la falla	Ítems de observación empírica
Fallas a nivel de	Los resultados muestran sustancialmente	- Coherencia entre objetivos e instrumentos de la política.

instrumentos y programas distintos o contrarios a los objetivos iniciales.	Incluso a los objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Si los instrumentos favorecen o no al grupo objetivo de la política. - Si se cumple o no con los criterios considerados claves para la intervención. - Si con la intervención se logra o no atraer apoyo para la ejecución de programas y proyectos u otros instrumentos de política. - Si mediante los instrumentos aplicados se logra alcanzar los resultados y objetivos planteados. - Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos, mantienen o no una relación eficiente con los resultados.
--	-------------------------	---

Nota: elaborado en MacConnell (2015: 233-235) y Howlett (2012: 547-550).

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA APLICADA Y RESULTADOS

En el presente capítulo se realiza un análisis del proceso de implementación de la política pública para la economía social y solidaria desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. El estudio de este caso, se realiza a partir de los siguientes aspectos: caracterización de la economía social y solidaria; descripción y análisis de los instrumentos y mecanismos de política pública desarrollados para la economía social y solidaria en el cantón Riobamba; y finalmente, se identifica los elementos que influyen en las fallas de implementación de las políticas públicas locales para la economía social y solidaria.

4.1. Caracterización de la economía popular y solidaria en Riobamba

Para efectos de la caracterización, luego de la diferenciación conceptual expuesta entre la economía popular y la economía solidaria, es importante tener en cuenta dos grandes sectores que componen la EPS, el sector real y el sector financiero popular y solidario.

El sector real de la EPS, denominado también sector no financiero de acuerdo al Art. 4 de la LOEPS, incluye dentro de sus formas de organización a las Unidades Económicas Populares; mientras que, su expresión solidaria, está configurada por el sector Cooperativo, que incluye cooperativas de producción, consumo, vivienda y servicios; asociativos y comunitarios.

Todas estas organizaciones de la EPS, tanto financieras como las no-financieras, están catastradas en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria - SEPS, institución que, con fines estadísticos y de control maneja la información integral del sector de acuerdo al Art. 12 de

la LOEPS. En ese sentido, todas las informaciones tomadas para la caracterización del sector tienen que tener como base la información periódica proporcionada por la SEPS.

4.1.1 Sector real de la economía popular y solidaria

4.1.1.1 Las Unidades Económicas Populares –UEPS

De acuerdo al Artículo 73 de la LOEPS, las UEPS son las personas que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios.

La LOEPS presenta definiciones de las organizaciones y unidades económicas populares, conforme a los Arts. 15, 18, 21 y 73. En el Registro Oficial No. 695 consta la Resolución No. CIEPS-001-2015 del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, que define los parámetros de las UEP's, considerando los límites de ventas anuales e ingresos netos, atado a los límites del Régimen Impositivo Simplificado - RISE; número de dependientes asalariados y miembros integrantes de las UEP's.

A su vez, cuando se contrasta los parámetros de las UEP's con la categorización de micro empresa que se registra en el Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversión emitido en Registro Oficial 450 de 17 de mayo de 2011, modificada por última vez en diciembre de 2017 (Art. 106), se puede notar que dichos parámetros son casi idénticos, tal como se puede apreciar en la tabla 5.

Tabla 5

Parámetros para identificar a las Unidades Económicas Populares – UEP's y Micro empresa

PARAMETROS	UNIDADES ECONÓMICAS POPULARES	MICRO EMPRESA
Ventas Anuales	Hasta el límite señalado por el RISE; esté o no registrada la UEP bajo este Régimen. Para el 2018 (USD. 60.000)	≤ USD. 100.000
Ingresos Netos Anuales	Hasta el límite señalado por el RISE; esté o no registrada la UEP bajo este Régimen. Para el 2018 (USD. 60.000)	
Ingresos Brutos Anuales		≤ USD. 300.000
Dependientes asalariados	Hasta 10 dependientes asalariados	De 1 a 9
Miembros integrantes de la UEP	Hasta 6 miembros	
Monto de Activos		
FUENTE	Registro Oficial N° 695 sábado 20 de febrero de 2016 – 27 MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL No. CIEPS-001-2015 COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.	Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversión. Diciembre 2017, Art. 106 R.O. 450 17/05/2011. Última modificación 07/12/2017.

Nota. Elaborada en base los criterios proporcionados por E Villarroel (4 de septiembre de 2018), en el marco de la elaboración de la política pública para economía popular y solidaria y en base al Registro Oficial N° 695 sábado 20 de febrero de 2016 – 27, y al Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversión. Diciembre 2017, Art. 106 R.O. 450 17/05/2011

Al no tener establecido con claridad los parámetros de diferenciación entre una UEP y una micro empresa, no se ha podido generar una base de datos con información exacta de la cantidad de UEP's existentes en el país. Además, al no tener identificado adecuadamente a éste sector, las políticas desarrolladas desde el nivel local o desde el estado central, pueden estar siendo direccionadas de manera inadecuada.

Siguiendo con el análisis de la identificación de las UEP's, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria – LOEPS, expedida en el año 2011, en sus Art 6 y Art. 128, permite la

implementación de un registro para éste sector. Este registro tenía como objetivo principal la creación de una base de datos con información detallada de personas que se dedican a actividades económicas de manera no solidaria, no asociada o no cooperada. Es decir, este registro es un instrumento clave de política pública, que podrá permitir el acceso a beneficios para los actores amparados bajo esta ley.

A pesar de lo indicado respecto de la implementación de un registro o catastro para éste sector, durante la vigencia de la LOEPS y las instituciones creadas tanto para el fomento, como para el control de las organizaciones de la EPS, no se ha podido generar. Por tanto, al no disponer de éste importante instrumento de información, no se ha podido generar políticas públicas específicas y adecuadas para fortalecerlas, tanto desde el nivel nacional, como desde el nivel local.

Por otra parte, de acuerdo a Naranjo⁶ (2021) esta falta de catastro o registro ha generado problemas para los tomadores de decisión de política pública, puesto que se tiende a confundir entre un microempresario y una UEP.

4.1.1.2 Sector asociativo

El sector asociativo o solidario del sector no financiero de la EPS, se considera a las organizaciones que se encuentran estructuradas como asociaciones, cooperativas y comunidades

⁶ David Naranjo Guamán: Funcionario del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, encargado de la ejecución de programas y proyectos en la zona 3. Ha estado vinculado en el proceso de la implementación de políticas de EPS conjuntamente con los GADs; además, de asesorar en las propuestas de diseño de ordenanzas para economía solidaria. Fue elegido como especialista para la entrevista del presente trabajo de investigación, lo que permitió profundizar en la experiencia de diseño de políticas para EPS en Riobamba.

que realizan actividades económicas relacionadas a producción, consumo y servicios. En ese sentido, la ley clasifica de la siguiente manera.

- a) **Cooperativo.** Según el Art. 21 de la LOEPS (2011) son sociedades de personas que voluntariamente se han unido para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales, mediante la empresa cooperativa de propiedad conjunta, gestión democrática con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.
- b) **Las asociaciones.** Son entidades constituidas por personas naturales que tienen actividades económicas similares o complementarias, cuyo objetivo es la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, así como puede ser el auto abastecerse de activos productivos, bajo los principios que se establece en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
- c) **Sector comunitario.** Están vinculadas por relaciones de territorio, familiaridad, identidad étnica, cultural, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; que, mediante el trabajo conjunto, tienen como objetivo la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los principios que se establece en la Ley de Economía Popular y Solidaria.

En cuanto a información se refiere, la base de datos que se maneja en la SEPS, no abarca todo el universo de organizaciones y tampoco se cuenta con un sistema que consolide las bases de las demás instituciones, en donde también están registradas más organizaciones que tienen características y vínculos de economía popular y solidaria.

Por tanto, muchas organizaciones de carácter comunitario e incluso asociaciones no están en este registro de la SEPS. Por lo que este registro que mantiene la SEPS, es un aproximado que nos indica la representatividad de las organizaciones de la EPS.

Una tarea pendiente desde la institucionalidad del Estado, está justamente en tratar de vincular en una única base de datos, que consolide el registro de las organizaciones. Esta vinculación y el manejo de información de manera consolidada permitirán contar con un registro real de todo el sector EPS, que al momento podría estar sub valorada.

Si analizamos los últimos años respecto del comportamiento de las organizaciones del sector EPS en Riobamba, en particular nuestro periodo de análisis en este trabajo de investigación, podemos observar que las asociaciones han tenido un crecimiento consistente y considerable, tal como se puede notar en la figura uno. El crecimiento de las asociaciones, de 39 en el 2014 a 185 para 2019 muestra tal incremento.

En lo que corresponde a las cooperativas del sector real, se puede notar que existe variación a la baja, aunque no en mayor magnitud, pero se puede observar, por ejemplo, que en el 2014 se contaba con un registro de 102 y al 2019 se registraba alrededor de 96 cooperativas.

Si esta información de las cooperativas del sector real se contrasta con las cooperativas del sector financiero, éstas han sufrido un leve decrecimiento en número, pasando de 58 en el 2014 a 37 en el 2019 - periodo de análisis -, y en el 2020 esta reducción se mantiene. En gran parte este fenómeno corresponde a una cuestión de fusión que muchas pequeñas instituciones han sufrido y otras que también han tenido que ser intervenidas por la SEPS, por inadecuados manejos económicos.

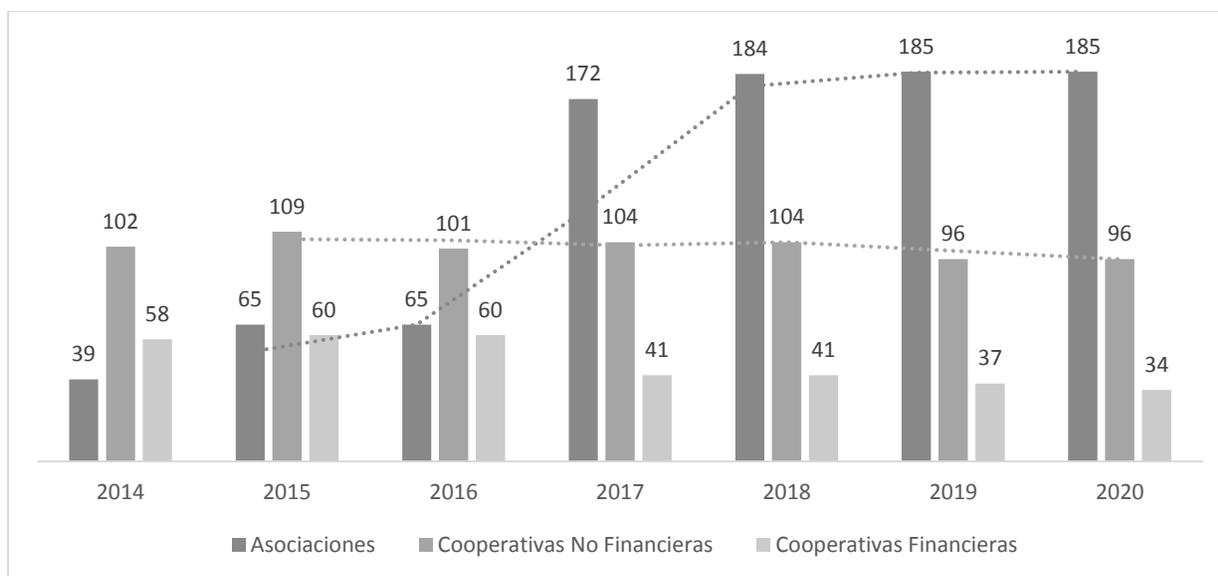


Figura 1. Estadística de organizaciones de economía popular y solidaria, tomado del catastro 2014 al 2020 de la SEPS.

A diciembre de 2020, el sector de la economía popular y solidaria en el cantón Riobamba, tal como se puede notar en la figura 1, estaba constituido por alrededor de 281⁷ organizaciones. El mayor peso en términos de número, representa las organizaciones de carácter asociativo, que durante ese último año llegó a representar un número significativo de 185 organizaciones. Este despegue a nivel nacional se da a partir de la implementación de la compra pública a partir del año 2011 y efectivamente, ese mismo fenómeno ocurre en la provincia de Chimborazo y específicamente en el cantón Riobamba.

Por otra parte, como se puede observar en la figura 2, las organizaciones de la EPS ubicadas en el cantón Riobamba, se dedican en un 94% a actividades relacionadas a servicio y

⁷ Información catastro SEPS al 04/10/2018

producción; mientras que las organizaciones que se dedican a temas de la vivienda y consumo, tienen apenas un peso del 6%.

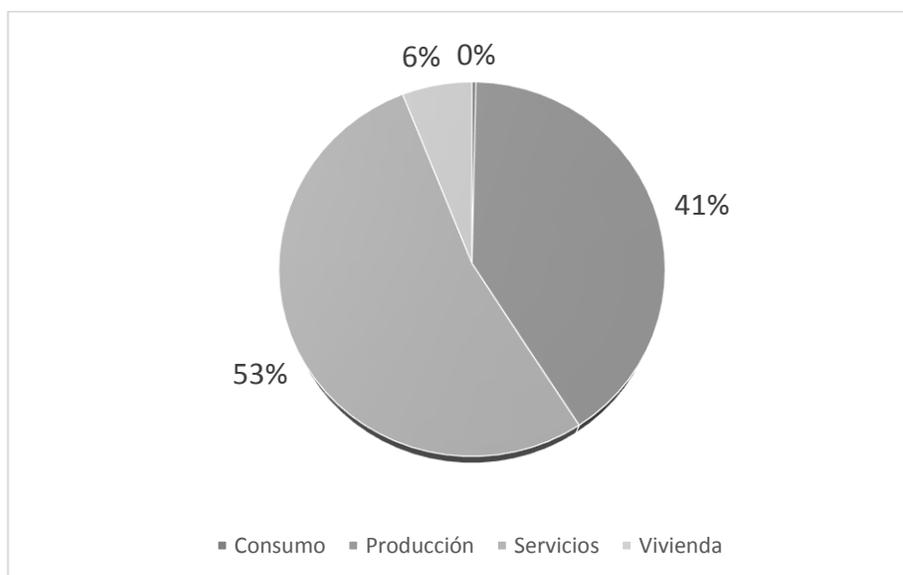


Figura 2. Estadística de organizaciones de economía popular y solidaria, tomado del catastro 2020

4.1.1.3 Sector Financiero Popular y Solidario

Según el Código Orgánico Monetario y Financiero – COMIF -, el Sector Financiero Popular y Solidario está compuesto por las cooperativas de ahorro y crédito; entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro; asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda; cajas centrales; y, de servicios auxiliares del sistema financiero, que se definen según los artículos 445, 458, 460, 468, 470 y 473 del mencionado código.

Las cooperativas de ahorro y crédito, son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente, con el objetivo de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios o terceros, bajo los principios de la Ley

Orgánica de Economía Popular y Solidaria y normativas de los organismos de control y regulación. Las Cooperativas de ahorro y crédito se encuentran divididas por segmentos.

De acuerdo a la Resolución emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera No. 038-2015-F del 13 de febrero de 2015, la norma para la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario se realiza de acuerdo al nivel de activos. El segmento 1 de las cooperativas financieras son las que suman en sus activos más de USD 80.000.000 de dólares, mientras que las cooperativas ubicadas en el segmento 5, son las más pequeñas con activos menores a USD 1.000.000 de dólares. En la siguiente tabla, se puede observar el detalle de los 5 segmentos y su clasificación conforme a los activos de cada cooperativa financiera.

Tabla 6

Criterios de segmentación para las cooperativas del sistema financiero

Segmento	Activos USD
1	Mayores a \$ 80 MM
2	De \$ 20 MM a \$ 80 MM
3	De \$ 5 MM a \$ 20 MM
4	De \$ 1 MM a \$ 5 MM
5	Menor a \$ 1 MM

Nota. Tomada de los criterios de clasificación para las cooperativas de ahorro y crédito de las SEPS.

Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, son organizaciones que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Estas organizaciones se forman del aporte económico de los socios, en calidad de ahorros, y otorgan créditos a los mismos. Estas organizaciones pueden optar o no por la personería jurídica, en caso de hacerlo observarán para su funcionamiento los requerimientos determinados por la Junta de Política y

Regulación Monetaria y Financiera y podrán recibir financiamiento para su crecimiento y fortalecimiento. Sin embargo, a la fecha las cajas y bancos comunales no son sujetos obligados a registrarse en la SEPS, por lo que no se conoce con certeza su composición tanto en número como en los activos que podría manejar en el cantón Riobamba.

Por su parte, las Cooperativas de Ahorro y Crédito – COAC’s están registradas en la SEPS. Según datos del 2018, en Riobamba estaban registradas un total de 41 organizaciones financieras de economía popular y solidaria. Las cooperativas más grandes según estos datos estaban aglutinadas en los segmentos 1, 2 y 3, conformado por 7 cooperativas; en tanto que los segmentos más pequeños que son las 4 y 5, estaban integrados por 34 cooperativas.

Por otra parte, en cuanto al número de socios, al 2018, los 5 segmentos abarcaban más de 375 mil socios. Los segmentos más pequeños concentraban apenas a un total de 13% de socios de todo el sector financiero popular y solidario del cantón, mientras que las cooperativas de los 3 segmentos más grandes concentraban a más del 87% de los socios.

En cuanto a activos financieros, al 2018, las cooperativas en Riobamba, sumaban más de USD 532 millones, de la misma forma, los segmentos 1, 2 y 3 concentraban el 96% de los activos, mientras que los segmentos 4 y 5 representan a tan solo el 4% de los activos del sector. En la tabla 6 se puede observar el detalle de la clasificación de las cooperativas de acuerdo a sus socios y activos.

Tabla 7
Cooperativas del sector financiero: segmento, activos y socios

SEGMENTO	N° de COACS	ACTIVOS USD	# SOCIOS
1	2	\$ 432.196.015,2	270.197

2	2	\$ 49.711.239,79	22.156
3	3	\$ 27.311.112,55	34.740
4	7	\$ 16.370.554,55	27.464
5	27	\$ 6.603.739,49	20.904
	41	\$ 532.192.661,6	375.461

Nota. *Cooperativas de ahorro y crédito de la ciudad de Riobamba, de acuerdo a los registros de la SEPS 2018.*

Mientras la gran potencialidad de las COAC's de los segmentos 1, 2 y 3, son el tamaño de activos, las cooperativas 4 y 5 se caracterizan por tener una gran capilaridad y su importante presencia en la ruralidad. La importancia del sector cooperativo de ahorro y crédito radica en la dinámica territorial que generan y la posibilidad de llegar a territorios tan pequeños como las parroquias, teniendo un importante vínculo con las comunidades y propiciando el desarrollo de los miembros de la comunidad.

4.2. Análisis de la implementación de la economía popular y solidaria

4.2.1. Contexto institucional para la implementación de la economía popular y solidaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba

A partir del marco constitucional planteado, se desarrollaron desde la institucionalidad pública una serie de instrumentos jurídicos a fin de viabilizar el fortalecimiento de la EPS en el país. En ese sentido se planteó desde la Asamblea Nacional, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria – LOEPS – y el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización – COOTAD.

Estos dos instrumentos jurídicos, establecieron los lineamientos necesarios para fortalecer e implementar las políticas de la EPS desde las municipalidades. La LOEPS, definió los lineamientos específicos para el sector de la economía popular y solidaria, entre ellas se

estableció las políticas de fomento, promoción e incentivos; mientras que el COOTAD, definió los aspectos precisos de actuación de los GAD's Municipales en materia de EPS, dentro de sus funciones y competencias exclusivas establecidas en los Art. 29, 54 y 55.

El Art. 133 de la LOEPS, indica que los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD's apoyarán al fortalecimiento y fomento de la economía popular y solidaria en ejercicio concurrente de sus competencias.

(...) Incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros.
(LOEPS, 2011, P. 39)

Por su parte, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización – COOTAD, es el instrumento jurídico que regula las funciones y las competencias exclusivas y concurrentes de los GAD's Municipales, para el fomento de la EPS, menciona las distintas formas de actuación de un municipio.

Dada estas funciones y competencias, cada nivel de gobierno tiene la responsabilidad de coordinar y articular esfuerzos para diseñar políticas en beneficio del sector popular y solidario. En el caso de los GAD's municipales, al menos tienen 14 campos de actuación entre las funciones, competencias exclusivas y competencias concurrentes establecidas en el COOTAD.

En cuanto a las funciones, los GAD's municipales tienen el requerimiento en cuanto a impulsar el desarrollo sustentable y económico en sus territorios; de la misma forma en cuanto a construcción y mantenimiento de la infraestructura pública; planificar y elaborar políticas públicas para la localidad; y, planificar e impulsar las actividades productivas en las localidades.

En cuanto a las competencias exclusivas, es decir, aspectos relacionados a planificación urbana, rural; ejecución de obra pública. Por su parte, en cuanto a competencias concurrentes se refiere, los municipios pueden firmar convenios con otros niveles de gobierno, para impulsar proyectos relacionados a fomento productivo; construcción de infraestructura productiva y organización de los espacios públicos.

A través de todos estos mecanismos incluidos en el COOTAD, se puede ejecutar programas y proyectos para fortalecer al sector de la economía popular y solidaria. Por tanto, desde incluir en la planificación local temas relacionados a la economía solidaria hasta impulsar proyectos de infraestructura se puede ejecutar desde la municipalidad. A continuación, en la tabla 7 se presenta un resumen breve sobre los campos de actuación de un GAD municipal.

Tabla 8

Funciones y competencias de los municipios en relación a EPS

Nivel de Gobierno	Funciones				Competencias exclusivas			Competencias concurrentes		
	Desarrollo Sustentable y económico	Infraestructura pública	Planificación y políticas públicas	Actividad productiva	Planificación	Obra pública	Actividad productiva	Fomento personas y organizaciones	Infraestructura pública	Espacio público
Municipal: 1. Funciones: Art. 54 2. Exclusivas Art. 55	Literal a. Desarrollo sustentable	Literal c. Planificación de uso de suelo	Literal e. Elaborar plan cantonal, políticas públicas	Literal g. Actividad turística, promoviendo organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo	Literal a. Planificación del desarrollo cantonal	Literal d. Prestación de servicios públicos: agua, alcantarillado etc.		X	X	X

	Literal h. Promover el desarrollo económico local; especial atención al sector social y solidario				Literal b. Uso y control de suelo					
	Literal p. Regular, fomentar, controlar actividades económicas				Literal e. Ordenanzas, tarifas, contribuciones, tasas etc.					
					Literal n. Gestionar cooperación internacional					

Nota. Funciones, competencias exclusivas y concurrentes de los GAD's municipales relacionadas para impulsar la economía popular y solidaria.

Así mismo, el 7 de abril de 2009 se crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria-IEPS, mediante Decreto Ejecutivo No. 1668, como una entidad de derecho público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES. Esta institución es la encargada de ejecutar todo lo estipulado en la LOEPS, pero además de coordinar y generar mecanismos de coordinación para apoyar al sector de la economía popular y solidaria, mediante ejecución de políticas concretas de fomento, promoción y desarrollo.

A continuación, en la figura 3, se presenta una línea de tiempo contextual para que los municipios puedan desde su institucionalidad diseñar y ejecutar políticas para el fortalecimiento de la economía popular y solidaria.

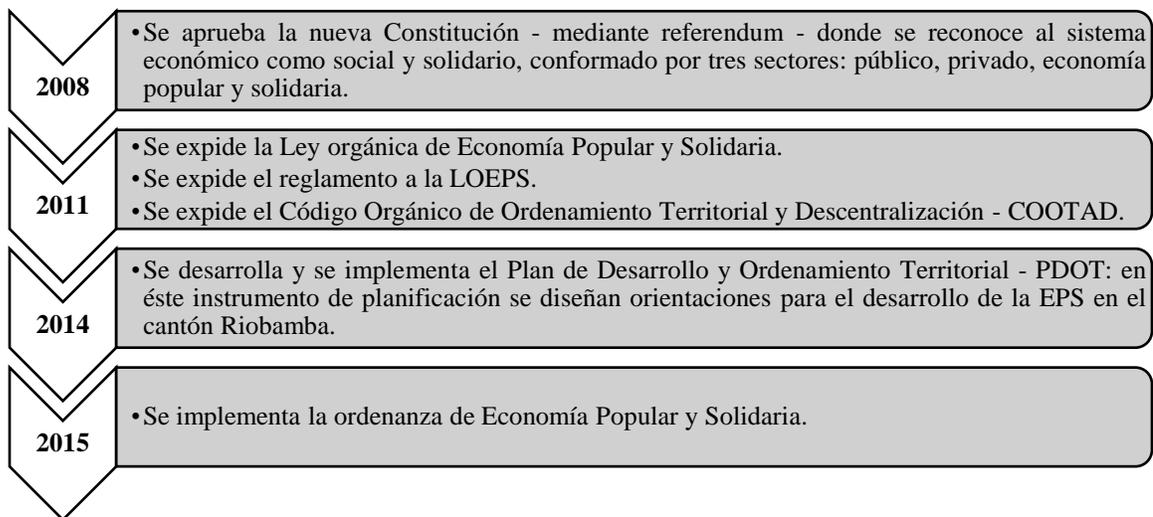


Figura 3. Línea de tiempo y contexto institucional mediante el cual se implementa la economía popular y solidaria en el cantón Riobamba.

4.2.2. La economía popular y solidaria en la agenda municipal de Riobamba

Las iniciativas en torno al proceso de planificación local en el cantón Riobamba, se remontan al año 1998. En este año se elabora el Plan de Desarrollo Urbano – PDUR, con el propósito de orientar las acciones de política del gobierno local (PDOT Riobamba, 2014). Este instrumento de planificación, definió líneas de planificación estrictamente urbanas, sin abordar integralmente los problemas del cantón. Tampoco se tomaron en cuenta las necesidades de las parroquias rurales del cantón.

La participación ciudadana no era una prioridad en la época, el diseño de la planificación era estrictamente institucional, a veces incluso diseñadas por Organizaciones No Gubernamentales (PDOT Riobamba, 2014).

Para el año 2005, se diseña el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, cuyo diseño ya incluía la participación de actores locales, sin embargo la orientación seguía siendo netamente urbana. Para el año 2011, se diseña el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con visión

al 2025. Esta planificación se desarrolla en el marco de la nueva Constitución del 2008 y el nuevo Código Orgánico de Planificación y Organización Territorial – COOTAD - expedido en 2010, sin embargo, por problemas de orden político nunca entró en vigencia. Importante considerar que este plan, no consideraba políticas orientas a fortalecer la economía popular y solidaria (PDOT Riobamba, 2011).

En el año 2014 asume la alcaldía del cantón Riobamba, el Ingeniero Napoleón Cadena, y durante el año 2014 y 2015 se desarrolla y aprueba un nuevo instrumento de planificación local denominado Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 - 2019. Este instrumento de planificación se elabora y se basa en la Constitución 2008 y el COOTAD 2010. En este instrumento de planificación, por primera vez se visualiza las políticas orientadas a fortalecer y promover al sector de la economía popular y solidaria.

En este sentido, la siguiente figura, resume la línea de tiempo de los instrumentos de planificación desarrollados por el municipio de Riobamba, durante los últimos veinte años:

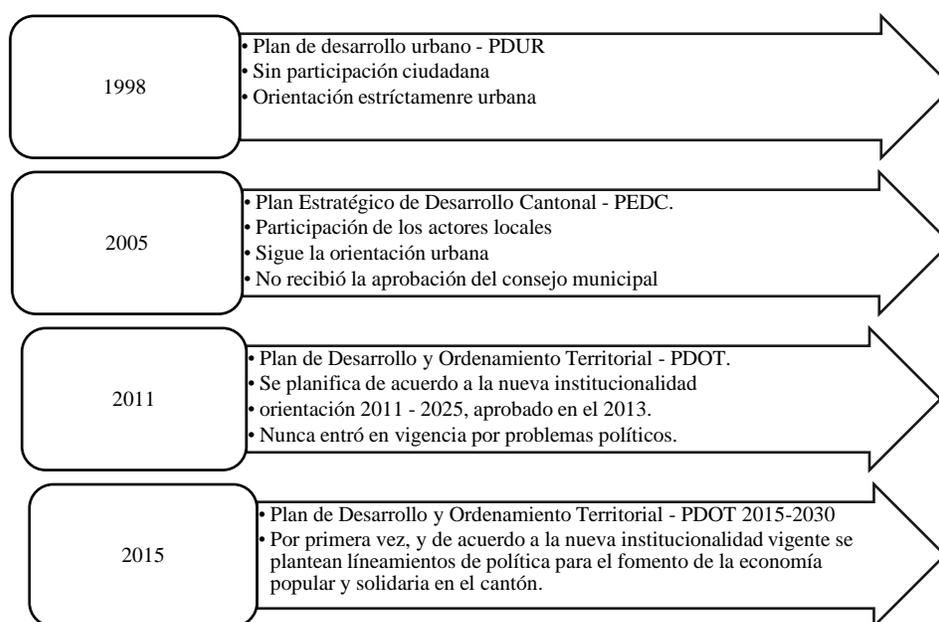


Figura 4. Línea de tiempo de la planificación desarrollada en el municipio de Riobamba.

4.2.3. Principales lineamientos de políticas diseñadas desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba para la economía social y solidaria

El sistema económico del cantón Riobamba, de acuerdo al diagnóstico realizado en el proceso del diseño del PDOT, mostró la potencialidad en tres sectores: sector primario agrícola, el comercio, y servicios (PDOT, 2014). En ese sentido, la apuesta de la municipalidad, al momento de diseñar las políticas para economía popular y solidaria se orientó a fortalecer esos tres sectores.

Los lineamientos de política orientados a fortalecer el sector de la economía popular y solidaria en Riobamba, se diseñaron en el marco del componente de “Desarrollo Económico”. Es así que, en el PDOT se evidencian un total de ocho líneas de intervención, de acuerdo a la vocación territorial, y la organización económica de la provincia. A su vez, estos ocho lineamientos están orientados por dos programas estratégicos: 1) Programa de mejoramiento de la comercialización del cantón Riobamba; y, 2) Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria.

En la siguiente tabla, se presenta un resumen de los programas y las intervenciones específicas diseñadas en el año 2014, cuya implementación inició a partir del 2015, se reflejan las metas de cumplimiento tenían que evaluarse cuatro años después, es decir en el año 2019:

Tabla 9

Programas proyectos de intervención diseñados para economía popular y solidaria

N°	PROGRAMAS	INTERVENCIÓN	METAS AL 2019
-----------	------------------	---------------------	----------------------

**SUBPROGRAMAS /
PROYECTOS**

1	Programa de mejoramiento de la comercialización del cantón Riobamba.	Implementación del mercado verde (Productos orgánicos)	Incremento anual de un 5% en la comercialización de productos agrícolas.
		Circuitos alternativos de comercialización, negocios inclusivos y hermanamiento con otras municipalidades.	Al menos el 50% de los actores de la EPS se articulan al circuito en 2019.
2	Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria	Plan de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos de la economía popular y solidaria.	Elaboración y seguimiento de 5 proyectos anuales
		Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización.	Incorporación de al menos 1 nuevo espacio de comercialización para productos de EPS
		Seguimiento a la legalización de los sectores de la economía popular y solidaria.	5 Al primer año contar con un base de datos de organizaciones de EPS 6 Incremento anual de un 5% de organizaciones legalizadas
		Promover la creación de redes, alianzas estratégicas, convenio de cooperación con actores de la economía popular.	7 Participación en una red regional de comercio social 8 Suscripción de al menos un convenio anual
		Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución.	40% de organizaciones calificadas como agentes de economía popular y solidaria

con capacidad para participar en procesos concursables

Promoción de comercialización de productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico.

20% de productores de economía popular y solidaria participan en ferias y promoción a través del catálogo electrónico.

Nota: Tomada del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2014).

4.2.4. Análisis de herramientas aplicadas para la implementación de políticas

A continuación, se analiza las políticas y los instrumentos utilizados desde la municipalidad para ejecutar las políticas fortalecimiento del sector no financiero de la EPS. Recogiendo lo estipulado por Roth (2007) y particularmente por Hood (citado en Cruz y Ramírez, 2012), las políticas se implementan mediante herramientas concretas relacionadas a información, autoridad, recursos y a toda una organización estructurada detrás de la política.

Es importante mencionar que ciertos instrumentos de carácter jurídico, como la LOEPS, o el COOTAD, o la Ley Orgánica de Contratación Pública, son leyes orgánicas que da soporte a las entidades de todos los niveles del Estado, a ejecutar y priorizar al sector de la economía solidaria.

Otras herramientas por su parte, han tenido que desarrollarlas desde el propio GAD Riobamba, a fin de contar con una normativa legal que permita justificar la inversión de recursos, la organización institucional con respecto a asignación de funciones el orgánico estructural y funcional, y finalmente que sirva como un documento sobre el cual poder realizar el control y fiscalización de recursos municipales.

Es importante mencionar, que los instrumentos que dan soporte a las políticas, están contenidos en la Ordenanza 005-2015 para el Fomento a la Economía Popular y Solidaria en el cantón Riobamba, además de otras herramientas de planificación, de presupuesto, administrativas y jurídicas.

En la siguiente tabla, se visualiza un resumen de los instrumentos desarrollados y que están disponibles desde la institucionalidad nacional, así como, los instrumentos que se diseñaron y se implementaron en el periodo 2015 y 2019 desde el propio GAD Municipal de Riobamba, con la finalidad de ejecutar y dar un soporte adecuado a las políticas para el sector de la EPS.

Tabla 10

Instrumentos de política pública diseñadas desde la institucionalidad nacional Vs instrumentos diseñados desde el GAD Riobamba, para ejecutar las políticas públicas de EPS

Tipo de instrumentos	Detalle de instrumentos de política disponibles des la institucionalidad	Detalle de instrumentos diseñados desde el GAD Riobamba
Nodality (Information)	<ul style="list-style-type: none"> * Registro de organizaciones de EPS, de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria * Información de mapeo de potencialidades territoriales del IEPS * Información sobre vocaciones territoriales del Ministerio de Industrial y Productividad MIPRO 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial GAD Riobamba - PDOT * Informes de Rendición de Cuentas * Base de datos de la Unidad de Compras Públicas
Authority (Autoridad o legal)	<ul style="list-style-type: none"> * Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria-LOEPS * Reglamento a la LOEPS * Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización * Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública 	<ul style="list-style-type: none"> * Ordenanza 005-2015 para el Fomento a la Economía Popular y Solidaria en el cantón Riobamba * 2 convenios en el año 2015 con el IEPS, CEPECIU, SPCM * 1 convenio en el año 2016 con el ESPOCH * 2 convenios en el año 2017 con el CEPECIU, SPCM

Treasure (Recursos)	* Presupuesto anual del GAD Riobamba
	* Ordenanza para el Fomento de Economía Popular y Solidaria 005 - 2015.
	1. Al menos un 4% del presupuesto de inversión proveniente del COOTAD, asignado a Gestión de Obras Públicas . Recursos que se utilizarán para ampliar nichos de mercado apropiados para la EPS, mediante la ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales recintos feriales, y mercados públicos.
	2. Al menos utilizar el 20% del presupuesto del Sub proceso de Desarrollo Económico Local , para la ejecución de propuestas y programas de capacitación y formación de actores de la EPS. * Gasto corriente equipo municipal * Recursos humanos del GAD Municipal
	3. Presupuesto asignado al Subproceso de Compras Públicas, contratación de servicios, compra de bienes y servicios.
Organization (Organización)	* Recursos humanos, económicos del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS * Metodología de organización de ferias de emprendimiento de economía popular y solidaria del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
	* Orgánico estructural del GAD Riobamba * Convenio y coordinación con el equipo del MAG- ARCSA-MIPRO * Metodología de organización de ferias de emprendimiento * Sub proceso de Desarrollo Económico Local * POA institucional del GAD Riobamba

2 convenios en el año 2015 con el
IEPS, CEPECIU, SPCM
* 1 convenio en el año 2016 con el
ESPOCH
* 2 convenios en el año 2017 con el
CEPECIU, SPCM

Nota: Elaborada en base a la Ordenanza 005-2015 y Orgánico Estructural y Funcional del GAD Riobamba, POA Institucional y Presupuesto municipal.

Siguiendo el mismo análisis, conforme a la tabla 10, a continuación, se procede a describir y analizar cada uno de los instrumentos bajo el método denominado NATO, con respecto a su alcance y los detalles contenidos en cada instrumento diseñado desde el GAD Riobamba:

- **Instrumento de Autoridad.** Para operativizar las políticas diseñadas para economía popular y solidaria en el PDOT 2014-2019, y para otorgar un soporte jurídico, se elaboró la Ordenanza 005-2015 para el Fomento a la Economía Popular y Solidaria en el cantón Riobamba. Esta norma jurídica de carácter local en su Art. 10, menciona que el órgano rector encargado para el fomento de la EPS será el subproceso de Desarrollo Económico Local, adscrito a la Dirección de Gestión de Planificación y Proyectos del GADM-Riobamba.

El mismo Artículo menciona que el subproceso de Desarrollo Económico Local, se encargará de coordinar la planificación, ejecución, evaluación, organización, dirección e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la economía popular y solidaria; además, establece las siguientes responsabilidades en materia de fomento de la EPS:

- Conjuntamente con el Subproceso de Compras Públicas se encargará de la implementación de las Ferias Inclusivas

- Conjuntamente con el Instituto de Economía Popular y Solidaria y con otras instituciones de educación superior, promover una Escuela de Formación Permanente de emprendimientos productivos, asistencia técnica y acompañamiento.
- Organizar circuitos alternativos de comercialización; negocios inclusivos; foros; mesas de diálogo; ferias de promoción y contacto con compradores, inversionistas y para el acceso a tecnología.
- Establecer y ampliar nichos de mercado e integrar redes complementarias de producción, servicios, mediante la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados.
- Implementar incentivos tributarios para el sector EPS
- Suscribir alianzas estratégicas, convenios de cooperación con organizaciones de la EPS, para el desarrollo de emprendimientos productivos.
- Apoyar la participación de organizaciones solidarias y comunitarias en el ámbito público cantonal a través de prestación de servicios o producción de bienes, ejecución de obras, mantenimiento de áreas verdes.
- Fomentar el comercio justo, creando espacios e infraestructura en mercados públicos del cantón.
- Ser el puente articulador entre instituciones públicas y privadas para la conformación de microempresas en el marco de las competencias asignadas.
- Crear portal de oferta de productos locales; control de productos importados en el mercado mayorista de Riobamba.

- Implementar una ventanilla de atención extra para trámites del sector EPS.
- Impulsar ferias ciudadanas del productor al consumidor.
- Mediante el Subproceso de Desarrollo Local, coordinar capacitaciones al personal de Talento Humano, personal de mercados y Gestión de Policía Comunitaria y Control Municipal del GADM-Riobamba, para que conozcan respecto de temas de EPS y los contenidos de la ordenanza a fin de buscar un trato igualitario para el sector EPS.

- **Instrumento de Treasure o recursos.** En materia de financiamiento para ejecutar las acciones establecidas y planificadas, el Art. 12 de la Ordenanza 005-2015, menciona que se hará uso de recursos propios y de recursos gestionados en entidades nacionales e internacionales, cuya acción desarrollará el sub proceso de Planificación y Gestión de Proyectos. Pero además de estas acciones, la ordenanza mencionada establece claramente los recursos que destinará el municipio:

1. Al menos un 4% del presupuesto de inversión proveniente del COOTAD, asignado a Gestión de Obras Públicas. Recursos que se utilizarán para ampliar nichos de mercado apropiados para la EPS, mediante la ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales, y mercados públicos.
2. Al menos utilizar el 20% del presupuesto del Sub proceso de Desarrollo Económico Local, para la ejecución de propuestas y programas de capacitación y formación de actores de la EPS.

En ese sentido, tanto el PDOT y la Ordenanza 005-2015 de Fomento de Economía Popular y Solidaria en el Cantón Riobamba, establecen lineamientos y acciones para

implementar planes, programas y proyectos para fortalecer al sector no financiero de la economía popular y solidaria.

- **Instrumento de Organización**

Este tipo de instrumentos tienen por objetivo determinar la competencia, la responsabilidad sectorial de la política, es decir, sobre qué ente recae la responsabilidad de conducción de la política. Este instrumento está referido al organigrama u orden interno de quienes llevarán a cabo el programa, el cual se encuentra en función de los recursos de la institución.

Para llevar a cabo este instrumento, se cuenta con equipos humanos especializados y entidades ad hoc que colaboran de forma interconectada (Hood, 2007). Estos mecanismos ordenados permiten determinar el grado de consistencia entre la capacidad técnica, administrativa y operativa de la política.

El GAD Riobamba, dos tipos de instrumentos de organización. La una para responder desde la propia institucionalidad y sobre quien recae la ejecución de la política, y la segunda, convenios de responsabilidad con entes externos, donde el compromiso de la ejecución de la política recae entre todas las instituciones firmantes del convenio.

En ese sentido, para responder desde la institucionalidad, cuenta con un Orgánico estructural, donde la responsabilidad de ejecutar la política pública recae en el Subproceso de Desarrollo Económico Local, lo cual ha sido instrumentado jurídicamente en la Ordenanza 005-2015, Art. 8. Además, cuenta con un Plan Operativo Anual, que permite establecer la organización de las actividades en términos de recursos y tiempo dentro de un año específico.

Por otra parte, y como se mencionaba anteriormente, la misma Ordenanza 005-2015, menciona en el Art. 11., con la finalidad de ejecutar políticas para el sector de la EPS, menciona que se firmarán convenios interinstitucionales, formar redes, suscripción de alianzas, y articular con entes privados y públicos la ejecución de iniciativas de política pública. En ese marco, se han firmado varios convenios y alianzas estratégicas, que a continuación se detallan:

- Convenio y coordinación con el equipo del Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG; Agencia de Regulación y Control Sanitario – ARCSA; Ministerio de Industrias y Productividad – MIPRO.
- convenios en el año 2015 con el IEPS, Centro de Promoción y Empleo - CEPECIU, Superintendencia de Control y Poder de Mercado - SPCM
- convenio en el año 2016 con el Escuela Superior Politécnica de Chimborazo - ESPOCH
- convenios en el año 2017 con el CEPECIU, SPCM

Adicionalmente, para la ejecución de iniciativas de política, como la compra pública a través del mecanismo de ferias inclusivas, la misma Ordenanza en su Art. 14 y 15, se menciona que el Subproceso de Contratación Pública, será la unidad encargada de organizar e implementar todos estos procesos de contratación y además de generar incentivos para la participación de las organizaciones de economía popular y solidaria.

- **Instrumento de Información.** Los instrumentos de información constituyen aquellos recursos como informes, registros, o base de datos que permita y ofrezca información que sirva para tomar decisiones y en ese sentido. De acuerdo al análisis y mapeo de los instrumentos de información, el GAD Riobamba para ejecutar la política pública de economía popular y solidaria, se vale de recursos ofrecidos por instituciones estatales que trabajan en materia de EPS,

y que a lo largo del tiempo han ido perfeccionando dicha información, que sirve como base para tomar decisiones.

Sin embargo, desde la propia institución municipal, no se ha generado instrumentos efectivos que permitan registrar y contar con una vasta información que pueda ser utilizada por los propios tomadores de decisión e incluso por investigadores externos. Cuando se estudia con grupos focales, se evidencia claramente que una de las críticas y dificultades que tienen las organizaciones, es precisamente el acceso a la información.

Se cuenta lo informes de rendición de cuentas, que de alguna manera es un documento oficial que registra el detalle de todas las intervenciones, pero es una información muy simple y muy general, no ofrece mayores detalles. Por otra parte, en la Unidad de Compras Públicas, se maneja una base de datos, de organizaciones que participan en el proceso de compras públicas a través de la modalidad de ferias inclusivas, los montos de contratos adjudicados,

4.3. Análisis de las fallas de implementación de políticas para economía popular y solidaria

A continuación, se procede analizar, únicamente las políticas que efectivamente fueron implementadas en el GAD Riobamba, y así mismo, analizar si el diseño de los instrumentos desde esta institución local ayudó a obtener los resultados esperados, y finalmente identificar las fallas en la implementación de las políticas. Para reforzar a lo señalado anteriormente, es importante considerar lo estipulado por Hintze (2013) cuando menciona, que una falla se podría considerar a una idea bien concebida pero que en la práctica no se ejecuta.

Como se revisó anteriormente, desde la municipalidad, se diseñó dos programas y ocho intervenciones específicas sobre EPS, sin embargo, una vez revisado las intervenciones

efectivamente implementadas, apenas se verifica la implementación de un programa y cuatro intervenciones concretas.

A continuación, se presenta un cuadro con el análisis del peso de las herramientas aplicadas para cada una de las cuatro intervenciones. El análisis se hace con el informe del resultado obtenido de la aplicación de preguntas con grupos focales, donde se abordaron las políticas efectivamente ejecutadas desde la municipalidad, con la finalidad de conocer de cerca el criterio de los participantes.

Otra herramienta de investigación que ayudó a recolectar la información, es la técnica documental. Se revisaron los informes de rendición cuentas de los años 2014 al 2019; de la misma manera el presupuesto municipal 2014 al 2019; el Plan Operativo Anual y los informes de rendición de cuentas de la Unidad de Desarrollo Local del municipio, que es la unidad administrativa que está a cargo de ejecutar las políticas públicas para el sector de la economía popular y solidaria.

Como se puede observar de manera general, una de las debilidades para que las políticas tengan éxito está en el presupuesto, todas las iniciativas ejecutadas desde el GAD Riobamba no tienen un financiamiento específico.

Más adelante, en el siguiente apartado, se desarrolla de manera más concreta y específica las políticas y el peso de las herramientas.

Tabla 11

Peso o aporte de los instrumentos generados en la ejecución de las políticas

N°	Políticas implementadas (Proyectos específicos)	Año	Criterio 1: Información ¿La política cuenta con una adecuada base de información para toma de decisión y medir el avance?	Criterio 2: Autoridad ¿Se ha creado o cuenta con un instrumento jurídico, administrativo o técnico que respalde la política? Ejemplo: Ordenanza	Criterio 3: Tesoro ¿La iniciativa estipula una asignación de financiamiento?	Criterio 4: Organización ¿La iniciativa estipula una metodología, 0 manual?
			0: Ninguna información - 5: Base de datos actualizada y amplia	0: Ninguno - 5: Si cuenta con instrumentos técnicos, jurídicos, administrativos	0: No - 5: Sí	0: No - 5: Sí
1	Plan de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos de la economía popular y solidaria.	2015	4	4	1	4
2	Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización.	2015	1	2	1	1
3	Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución.	2015	4	5	2	5
4	Promoción de comercialización de productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico y comercio preferente en mercados.	2015	1	4	1	4

Nota. Tomada los informes de rendición de cuentas, presupuesto municipal, POA municipal, periodo 2014 – 2019, y la entrevista generada con el responsable de la Unidad de Desarrollo Local.

El siguiente cuadro, muestra el cumplimiento de las metas hasta el año 2019. Se observa que las 4 iniciativas ejecutadas, en el marco del programa de Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria, tienen un nivel de cumplimiento bajo, en relación a lo planificado en el 2015.

Apenas dos iniciativas que corresponden al plan de capacitación y promoción del comercio social a través de la creación y ampliación de espacios de comercialización, tienen metas medibles, sin embargo, carecen de mucha información que no ha sido construida o desarrollada desde la municipalidad.

Las iniciativas que corresponde a la inclusión de las organizaciones de economía popular y solidaria en el proceso de la contratación pública y la promoción de comercialización de productos de economía popular y solidaria, carecen de información y no se cuenta con registros y datos medibles. Sin embargo, a efectos de tener un acercamiento a la realidad, se ha tratado de medir la ejecución con indicadores disponibles y complementar el análisis con los criterios abordados en el ejercicio con los grupos focales.

Tabla 12

Resultados de las intervenciones desarrolladas desde el GAD Riobamba.

N	POLÍTICAS IMPLEMENTADAS	Actividades concretas	2015	2016	2017	2018	2019	RESULTADO	META PDOT
1	Plan de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos de la economía popular y solidaria.	Capacitaciones	2	1	8	1	6	18 (72% de cumplimiento)	5 proyectos de capacitación anual
2	Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización. (Promover el comercio justo, ético y responsable)	Espacios de comercialización				1		1 (20% de cumplimiento)	Incorporación de al menos 1 nuevo espacio de comercialización para productos de EPS
3	Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución. (Democratizar la	OEPS Y UEPS de economía popular y solidaria		7	16	23	28	74	* 40% de organizaciones calificadas como agentes de economía popular y solidaria con

	participación como proveedores de servicios al GAD Riobamba								capacidad para participar en procesos concursables
4	Promoción de comercialización de productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico y comercio preferente en mercados.	Ferias de comercialización		4	4	76	6	90 (90 ferias de comercialización ejecutadas, pero no hay dato del # de organizaciones participantes)	20% de productores de economía popular y solidaria participan en ferias y promoción a través del catálogo electrónico.

Nota. Tomada los informes de rendición de cuentas, presupuesto municipal, POA municipal, periodo 2014 – 2019, y la entrevista generada con el responsable de la Unidad de Desarrollo Local.

En el siguiente litera

a.) Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria: Políticas e intervenciones 2015 – 2019

El Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria, se empieza a ejecutar desde el año 2015, teniendo como objetivo el fortalecimiento de las organizaciones de economía popular y solidaria mediante la formación, promoción y la participación de estas organizaciones en procesos de compra pública del municipio.

Como parte del programa, se ejecutaron a partir del 2015 hasta el 2019, un total de 4 intervenciones específicas que son las siguientes: plan de capacitación y asistencia técnica; Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización; Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución; y, la promoción de comercialización de

productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico y comercio preferente en mercados.

- **Plan de capacitación y asistencia técnica.** La meta de éste plan, consistía en al menos gestionar y desarrollar 5 eventos de capacitación anual y asistencia técnica dirigida a las organizaciones de economía popular y solidaria. Tenía como meta al 2019, realizar un total de 25 capacitaciones.

Sin embargo, una vez revisado los resultados de la gestión y los respectivos informes de rendición de cuentas, tan solo se ejecutaron 18 eventos, teniendo un cumplimiento de apenas el 78%. Se desarrollaron capacitaciones con las siguientes temáticas.

- Jornadas de capacitación en confección básica
- Jornada de capacitación en normativas de la economía popular y solidaria
- Capacitación en manipulación de alimentos
- Capacitación en limpieza hospitalaria
- Capacitación en la Ley de Defensa del Consumidor
- Capacitación relaciones laborales y tributación
- Capacitación de educación financiera

Además, para poder ejecutar estos eventos de capacitación y asistencia técnica a partir del año 2015 hasta el 2019, se lograron firmar un total de 5 convenios con distintas instituciones, lo cual ayudó tanto en la organización de eventos, como en el desarrollo de las temáticas con la ayuda de expertos de las instituciones cooperantes. Los convenios firmados, durante el periodo analizado, son las siguientes:

- Dos convenios en el año 2015 con el IEPS, CEPECIU, SPCM

- Un convenio en el año 2016 con el ESPOCH
- Dos convenios en el año 2017 con el CEPECIU, SCPM

Cuando se realiza un análisis de acuerdo a lo propuesto por Hood (como se citó en Cruz y Ramírez, 2012) y Howlett (2005) las herramientas diseñadas para ejecutar el plan de capacitación y asistencia técnica, cuentan con todos los instrumentos de información, autoridad y organización, pero carece de una herramienta clave, que es el presupuesto. Esto, a pesar de que la Ordenanza 005-2015, menciona que al menos, se deberá utilizar el 20% del presupuesto del **Subproceso de Desarrollo Económico Local**, para la ejecución de propuestas y programas de capacitación y formación de actores de la EPS.

Por tanto, las capacitaciones, se realizan con el personal disponible de la Unidad del Subproceso de Desarrollo Económico y a través de convenios interinstitucionales como se había indicado en el párrafo anterior. Revisando la ejecución presupuestaria, no se determina con claridad los recursos destinados exclusivamente para estos programas de capacitación, y los informes de rendición de cuentas, tampoco mencionan cifras respecto de éste asunto.

Para determinar la falla de una política implementada, Howlett (2005) propone observar 5 criterios determinantes: coherencia entre objetivos e instrumentos; si se favorece o no al grupo objetivo, si se cumple o no con los criterios claves de la intervención; si se atrae o no a los grupos de intervención; si se logra alcanzar los objetivos planteados; y finalmente la coherencia entre resultados y recursos invertidos.

Para observar el criterio de los beneficiarios de ésta política de capacitación y asistencia técnica, de acuerdo a la metodología planteada, se aplicó la técnica de Grupos Focales, siguiendo

lo planteado por Powell et al (1996) que manifiesta que ésta técnica de investigación cualitativa estudia las opiniones o actitudes, pensamiento de un grupo. En este caso se trató de acercarse a la opinión de los beneficiarios y conocer de cerca los criterios, respecto del plan de capacitación y asistencia técnica desarrollada desde el GAD Riobamba.

Los principales hallazgos, una vez analizado el informe de trabajo producto del taller realizado, son los siguientes: Debilidad en los procesos de capacitación; y reconocen también, el débil fortalecimiento organizativo al interior de las mismas organizaciones. Es decir, las capacitaciones no están aportando al fortalecimiento, al contrario, el requerimiento o necesidad de contar con programas de capacitación acorde a la realidad de las organizaciones, sigue latente.

Naranjo (2021) menciona que existe debilidad desde la institucionalidad municipal, al no contar con un programa consistente y sólido en temáticas que realmente intercen a las organizaciones. Cuando se busca y se investiga las causas que podrían estar generando, los detalles obtenidos en el estudio de los grupos focales, son alarmantes, e indican las siguientes razones puntuales:

- No poseen planes de capacitación acordes al sector de la EPS en los aspectos técnicos, organizativos y administrativos que sean aplicables en territorio y práctico
- Las capacitaciones no son certificadas y su duración es muy corta
- Los funcionarios públicos tienen escaso conocimiento del sector de la EPS
- Insuficiente cobertura de capacitación, la mayoría no accede a estos beneficios

Por otra parte, y como se había mencionado anteriormente, el problema en cuanto a las capacitaciones es de doble vía, también hay un problema relacionado al desinterés y

desconocimiento por parte de las mismas organizaciones, casos que fueron topados en el taller de los grupos focales.

Una vez analizado los criterios de las organizaciones beneficiarias, sumado al criterio del experto en tema de economía popular y solidaria y contrastando con los resultados obtenidos de los documentos revisados, tanto en el informe de rendición de cuentas, como en el presupuesto institucional, se hace necesario estructurar esta política. A pesar del esfuerzo institucional y los instrumentos desarrollados, no se está consiguiendo el objetivo que busca con el desarrollo de las capacitaciones y las asistencias técnicas.

Por otra parte, los instrumentos que se están generando, no están satisfaciendo y no son de mucha utilidad para el grupo objetivo para el cual se dirige la política. También se puede evidenciar, que las herramientas desarrolladas no logran atraer al grupo objetivo, tal como se puede evidenciar en la tabla 13:

Tabla 13

Característica de la falla, conforme al análisis recopilado de los grupos focales. 5 = mayor cumplimiento; 1 = cumplimiento mínimo.

Características de la falla	Ítems de observación empírica	Análisis mediante grupo focal
Los resultados se muestran sustancialmente distintos o Incluso contrarios a los objetivos iniciales.	- Coherencia entre objetivos e instrumentos de la política.	2
	- Si los instrumentos favorecen o no al grupo objetivo de la política.	2
	- Si se cumple o no con los criterios considerados claves para la intervención.	2
	- Si con la intervención se logra o no atraer apoyo para la ejecución de programas y proyectos u otros instrumentos de política.	1

- Si mediante los instrumentos aplicados se logra alcanzar los resultados y objetivos planteados.	1
- Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos, mantienen o no una relación eficiente con los resultados.	1

Nota. Tabla elaborada conforme a los datos recabados del informe de rendición de cuentas, análisis de resultados y el criterio de los grupos focales organizado con las organizaciones de EPS.

- Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización.

La política establecía promover el comercio social, a través de la creación, ampliación o mejoramiento de nuevos espacios de comercialización para los productos de economía popular y solidaria. En la herramienta de Autoridad, que es la Ordenanza 005-2015, en su Art. 11, menciona que el municipio deberá:

- Fomentar el comercio justo y directo, facilitando la inserción de las prácticas de la economía solidaria a través de la creación de espacios de infraestructura en los Mercados Públicos del cantón Riobamba, para su desarrollo. Y,
- Conforme el Plan de Ordenamiento Territorial, definir, establecer y ampliar nichos de mercado apropiados para la economía popular y solidaria e integrar redes complementarias de producción y/o servicios, mediante la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados;

Esta disposición contenida en el Art. 11 de la Ordenanza, muestra que el municipio debía realizar adecuaciones, crear o ampliar espacios físicos para que se pueda comercializar los productos elaborados por el sector de la EPS. Para este efecto, al Art. 12, Lit a) de la misma

Ordenanza, establece que, al menos un 4% del presupuesto de la inversión proveniente del COOTAD asignado a Gestión de Obras Públicas se debía destinar a establecer y ampliar nichos de mercado apropiados para la economía popular y solidaria e integrar redes complementarias de producción y/o servicios.

De acuerdo a la evaluación de metas cumplidas para el 2019, al menos se debía haber generado 1 espacio de comercialización por año, es decir, para el 2019, debía al menos el cantón Riobamba, contar con 5 espacios específicamente adecuados y destinados para promover los productos elaborados por el sector de la EPS.

- Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución.

Como parte de la política y buscando la democratización de oportunidades de participación de las organizaciones de la EPS, como proveedores de servicios, se ejecutó esta iniciativa. Es importante mencionar que ésta política, está atada al programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria

En ese sentido, esta iniciativa obedece también, a las directrices establecidas en los Artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ordenanza 005 – 2015, de fomento a la economía popular y solidaria en el cantón Riobamba, que menciona: El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública, márgenes de preferencia previstos en la ley, reglamentos y normativa conexas, a favor de las personas y organizaciones del sector de la economía popular y solidaria.

Por otra parte, también especifica que, en este contexto de la contratación pública, preferencialmente para contratar los servicios de sectores que pertenecen a la economía popular

y solidaria, utilizará las modalidades de contratación de ínfima cuantía y la feria inclusiva. Señalando que este proceso se deberá realizar de manera progresiva.

La modalidad denominada ínfima cuantía, se encuentra definida en el artículo 52.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que básicamente se trata de una contratación directa cuyos montos varían de año a año dependiendo del presupuesto municipal. El portal del SERCOP no se utiliza para participar en este procedimiento y además la entidad directamente solicita las proformas.

Por otra parte, la modalidad de contratación a través del proceso de Feria Inclusiva es, un evento público que promueve la participación de actores de la economía popular y solidaria, artesanos, micro y pequeñas unidades productivas. Esta modalidad, es preferentemente dedicado para que estos sectores puedan participar y así incrementar su producción y también por otra parte, promueve el desarrollo de la economía del país.

Es un procedimiento que pueden utilizar todas las entidades contratantes para satisfacer sus requerimientos en cuanto a la contratación de obras, bienes y servicios. Esta modalidad, tiene su base jurídica en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 6, 13.

La política busca posibilitar el acceso al mercado público de los bienes y servicios ofertados por la economía popular y solidaria. En el caso de la municipalidad de Riobamba, cuenta con los instrumentos para ejecutar la política pública.

En el caso del instrumento de información, el municipio cuenta con el catastro de organizaciones de la EPS, lo que posibilita la adecuada dirección de la política para el beneficio de la población objetivo organizado en asociaciones y cooperativas. Sin embargo, la dirección de la política para el beneficio de las UEP's, se vuelve muy compleja, ya que se cuenta únicamente

con los parámetros de identificación de éstos, pero no se cuenta con un catastro, ni con un registro interno del municipio que permita contar con una base de datos de UEP´s locales.

En cuanto a recursos, el municipio cuenta con un presupuesto para la adquisición de bienes y servicios, pero no ha desarrollado un instrumento de incentivos o de fomento, que permita destinar un porcentaje específico del presupuesto municipal para la compra al sector de la EPS.

Es así que, en el GAD Riobamba, la compra pública a la EPS, inicia a visibilizarse en las estadísticas municipales a partir del año 2016, con la emisión de la ordenanza municipal de fomento a EPS. De acuerdo a la información municipal, la tendencia de la compra pública en los años 2016 al 2019 ha ido en tendencia creciente, pasando de \$ 283.202,21 a \$ 710.034,96. Similar comportamiento sucede si analizamos la compra pública al sector de la EPS total a nivel nacional, que en los últimos siete años mantiene una tendencia creciente, conforme se puede observar en la tabla 14 y figura 5.

Tabla 14

Datos de contratación pública a nivel nacional, bajo la modalidad de ferias inclusivas 2011 al 2019.

AÑO	CP EPS – GADM RIOB	CP EPS – TOTAL NACIONAL
2011	0	\$66.000.000
2012	0	\$93.000.000
2013	0	\$152.000.000
2014	0	\$162.000.000
2015	0	\$198.000.000
2016	\$283.202,21	\$193.000.000
2017	\$629.054,96	\$282.000.000
2018	\$650.345,96	\$310.023.000
2019	\$710.034,96	\$311.356.000
TOTAL	\$2.272.638,09	\$1.767.379.000,00

Nota. Tomada de los datos del SERCOP y datos de la Unidad de Compras Públicas GAD Riobamba

La contratación pública a través de la modalidad de ferias inclusivas, inicia a tomar fuerza a partir del año 2011 en el país, para ese año la contratación en este tipo de modalidad era apenas de USD 66 Millones de dólares. Para el año 2019, a nivel nacional este monto sobrepasa con facilidad los USD 300 Millones de dólares.

Sin embargo, frente a otras modalidades de contratación pública aún sigue siendo muy bajo, bordeando apenas entre el 3 y 4% sobre la totalidad, de acuerdo a informes del propio Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, que es la entidad rectora del Sistema Nacional de Contratación Pública- SNCP, responsable de desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador-SOCE y de establecer las políticas y condiciones de la contratación pública a nivel nacional.

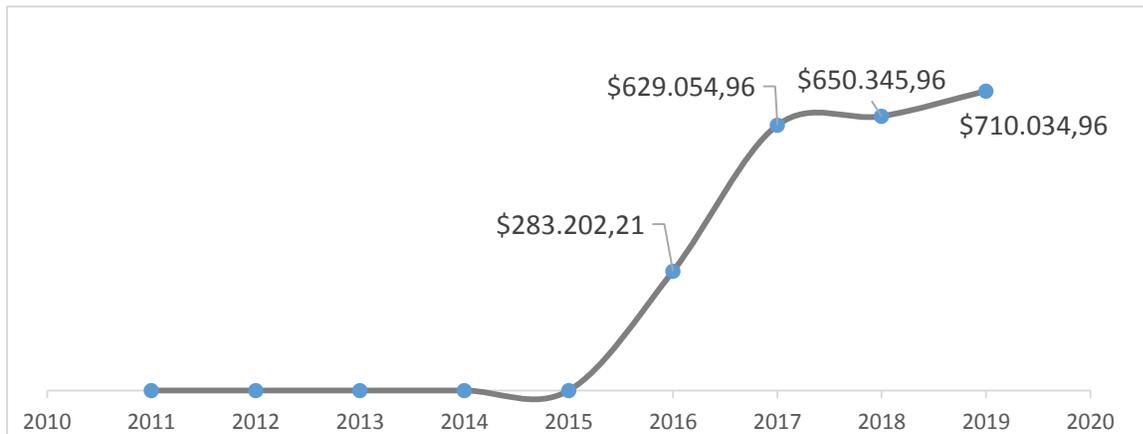


Figura 5. Compra pública realizada por el GAD Riobamba, en la modalidad de feria inclusiva. Tomada del Departamento de Compras Públicas.

Continuando con el análisis, respecto de la contratación pública en la modalidad de ferias inclusivas del GAD Riobamba, se puede notar, que los principales rubros adquiridos por el municipio en el periodo 2015 al 2019 están relacionados a alimentos con un 54% y materiales de

construcción con un 41%. En materia de alimentos, los principales productos adquiridos, a través de la modalidad de ferias inclusivas, son las frutas, legumbres, carnes, lácteos.

Los productos mencionados, son adquiridos principalmente para los diferentes centros infantiles, comedores municipales, y el centro de adultos mayores que administra el municipio. Por otra parte, los materiales de construcción son utilizados en las diferentes intervenciones que realiza el municipio principalmente adoquinados y obras en las parroquias rurales y comunidades.

En menor medida entre el 4% y el 1% se puede observar los rubros de materiales arbóreas para jardinería y los servicios de mantenimiento para maquinaria municipal.

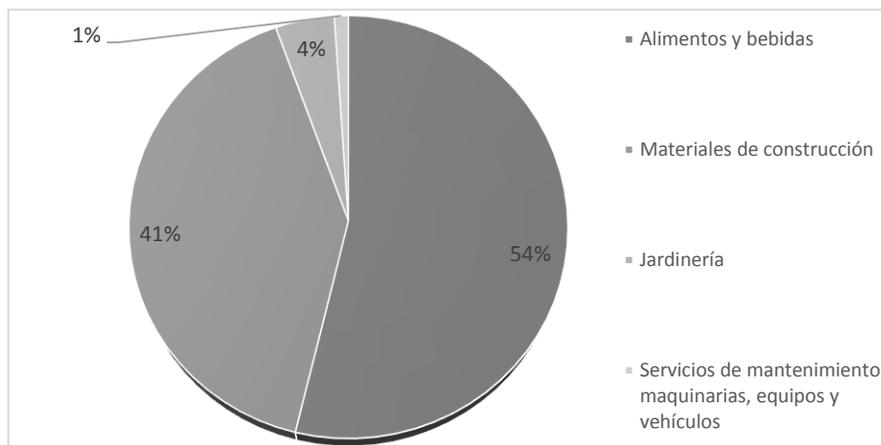


Figura 6. Principales rubros adquiridos por el GAD Riobamba a las organizaciones de economía popular y solidaria, tomado de la Dirección de Compras Públicas

Si analizamos la naturaleza de los 23 principales adjudicatarios de los contratos con el municipio, se observa que apenas 5 son asociadas, los 18 restantes son las denominadas Unidades Económicas Populares –UEP’s. Esto quiere decir, que el 78% de los contratos se

concentran en la UEP's, y apenas el 22% en las organizaciones, que en su totalidad son asociaciones, tal como se puede verificar en el siguiente gráfico:

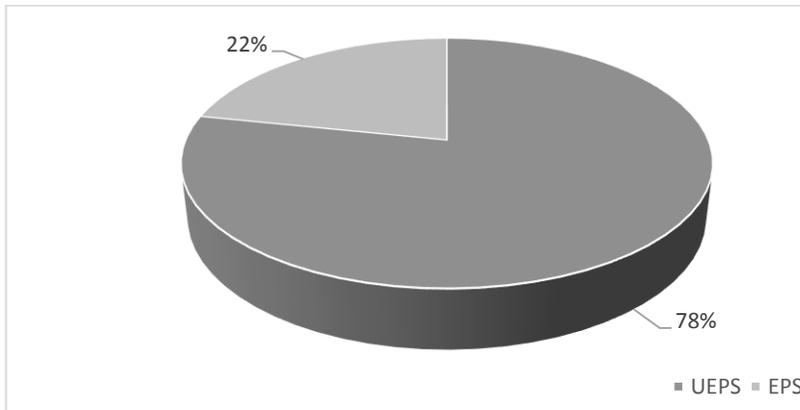


Gráfico 7. Concentración de los contratos bajo la modalidad de ferias inclusivas para el sector de la economía popular y solidaria.

Es importante mencionar que la contratación pública al sector de la economía popular y solidaria es relativamente nueva y a veces, desconocida aún en el seno de las propias organizaciones. Muchos GAD's municipales han empezado a trabajar la contratación bajo la modalidad de las ferias inclusivas, pero el peso de ésta modalidad frente a otras modalidades de contrato es ínfimo, como se había visto anteriormente.

En el año 2017, el GADM-Riobamba fue considerado como una de las 6 principales entidades del país que realizan procesos de compra de bienes y servicios a los actores de la EPS, a través del proceso de ferias inclusivas, destinando un total de \$ 629.000,00.

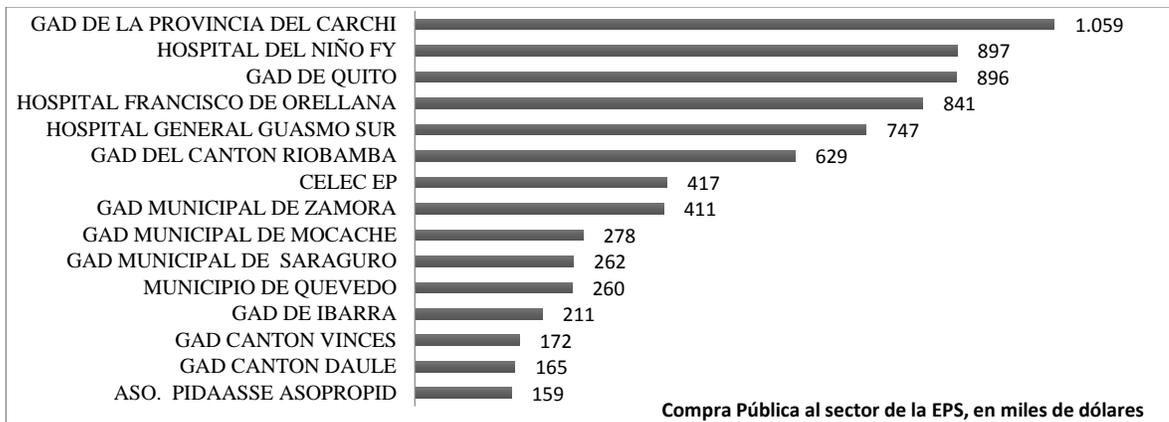


Figura 8. Principales instituciones que realizaron compras al sector de la EPS en Ecuador, tomado de SERCOP.

Sin embargo, de lo repasado hasta ahora, toda esta información ofrecida desde la institucionalidad y los informes disponibles como información pública, se contrastó con el criterio de las organizaciones de economía popular y solidaria. En el taller de los grupos focales, se desarrolló la mesa 2, con el tema: Acceso a beneficios otorgados por el municipio, en especial a través de las compras públicas.

En este diálogo se pudo captar, que la mayoría de las organizaciones tenían dificultades para acceder a estos espacios de contratación pública, bajo cualquier modalidad; incluso había organizaciones que desconocían la existencia de la modalidad de contratación preferente para el sector, que es la contratación a través de las ferias inclusivas.

Se señalaron dos problemáticas que dificultan la participación en estos procesos de contratación pública: 1.) Poca articulación del sector público con las organizaciones de la economía popular y solidaria; y 2.) Normativa desconocida y poco diferenciada para el acceso a beneficios de los actores de la EPS.

Para tratar de conocer a profundidad la razón de éstas dos problemáticas planteadas por las organizaciones, con el apoyo de la metodología de árbol de problemas, se buscó ahondar en las causas originantes, teniendo el siguiente resultado:

- Se señaló que, no existen mecanismo que faciliten la articulación entre el estado y las formas de organización económica privada y de la economía popular y solidaria
- Falta de fuentes de información oficial y coordinación
- Poca participación de los actores de la EPS en la creación de la normativa para el acceso a beneficios

Según el criterio compartido por Naranjo (2021), muchas instituciones tienen la voluntad de trabajar con ésta modalidad de contratación pública, sin embargo, se encuentran con organizaciones que tienen muy poca información y personal muy poco preparado, lo que dificulta su participación en los procesos de contratación pública. Además, las autoridades no realizan seguimiento, por ejemplo, la fiscalización de la Ordenanza 0005-2015, que debería ser uno de los aspectos donde los concejales deberían trabajar.

A pesar del esfuerzo desde la municipalidad, la contratación pública para incluir al sector de la economía popular y solidaria sigue siendo muy pobre. Según la meta propuesta, al 2019 se pretendía tener al menos un 40% de las organizaciones con las capacidades calificadas para participar en los procesos de contratación pública. Sin embargo, esto no se ha cumplido, y como se pudo notar en los grupos focales, las organizaciones siguen teniendo graves dificultades para acceder a este beneficio.

En Riobamba las organizaciones constituidas como asociaciones o cooperativas al año 2019 llegaban a un total de 281 organizaciones activas, de las cuales apenas 5, han podido acceder a la contratación pública y ser adjudicatarios de al menos un contrato.

De acuerdo al análisis bajo el esquema propuesto por Howlett (2005), se puede notar que los instrumentos desarrollados desde la institucionalidad pública no están favoreciendo al grupo objetivo de la política. Por otra parte, estos instrumentos no atraen a la mayoría de las organizaciones, ya que la información es muy pobre y la mayoría desconoce de la existencia de estos mecanismos de contratación pública.

Tabla 14

Análisis resumen de las fallas de implementación, de acuerdo al criterio de Howlett (2005). 5 = mayor cumplimiento; 1 = cumplimiento mínimo.

Características de la falla	Ítems de observación empírica	Observación
Los resultados se muestran sustancialmente distintos o Incluso contrarios a los objetivos iniciales.	- Coherencia entre objetivos e instrumentos de la política.	4
	- Si los instrumentos favorecen o no al grupo objetivo de la política.	2
	- Si se cumple o no con los criterios considerados claves para la intervención.	2
	- Si con la intervención se logra o no atraer apoyo para la ejecución de programas y proyectos u otros instrumentos de política.	1
	- Si mediante los instrumentos aplicados se logra alcanzar los resultados y objetivos planteados.	2
	- Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos, mantienen o no una relación eficiente con los resultados.	2

Nota. Tabla elaborada conforme a los datos recabados del informe de rendición de cuentas, análisis de resultados y el criterio de los grupos focales organizado con las organizaciones de EPS.

- **Promoción de comercialización de productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico y comercio preferente en mercados.**

Esta iniciativa, lo que buscaba como objetivo, es la promoción de los productos elaborados por los actores de la economía popular y solidaria en tres espacios de comercialización: 1. A través de organización de ferias; 2. A través de la participación en los procesos de contratación pública mediante catálogo electrónico y; 3. A través de establecer espacios en los distintos mercados de comercialización de productos, tanto de carácter privado como en los mercados públicos, manejados por el municipio.

La meta establecida para esta iniciativa de política pública, era que al 2019, al menos el 20% de productores de economía popular y solidaria participen en estos espacios de ferias de comercialización, así como en el proceso de compras públicas, organizado por el GAD Riobamba.

Es decir, al 2019, al menos se debería haber esperado la participación de aproximadamente unas 60 organizaciones, considerando que para ese año, según las estadísticas de la SEPS, existían un total de 281 organizaciones dedicadas a temas de producción y servicios. Si esta información contrastamos con las estadísticas de la Unidad de Compras Públicas del GAD Riobamba, apenas 5 organizaciones han sido adjudicatarios de algún tipo de contrato público.

En tema de ferias de comercialización, se han desarrollado algunas iniciativas, con los siguientes tipos y fines:

- Feria de Economía Popular y solidaria promoviendo el Comercio Justo
- Ferias de Riobamba Emprende

- Show Room en el Hall de la Casa Museo
- Feria de cooperación académica

Sin embargo, como en anteriores iniciativas de política analizadas, el GAD Riobamba, carece de información documentada, o una base de datos que registre el número de las organizaciones participantes, la cantidad de actores participantes, el monto de transacción aproximado que se realiza en estos tipos de ferias, productos más demandados. Al no contar con este registro de seguimiento, es difícil establecer en qué nivel las organizaciones participantes están siendo beneficiados.

De acuerdo al análisis de los grupos focales, en términos de acceso a espacios de comercialización, mencionan cuatro tipos de problemáticas que tienen las organizaciones: problemas relacionados a las barreras para el acceso al mercado público y privado; existencia de organizaciones fantasmas; competencia desigual y desleal en el mercado; y finalmente, que los productos elaborados por las organizaciones de EPS, no cumplen con las exigencias establecidas por el mercado público y privado.

En cuanto a la identificación de las fallas de la política pública, se puede determinar, que efectivamente no se manejan herramientas de información que permita realizar el seguimiento, evaluación y así tomar decisiones de cambios en la política. En cuanto a las herramientas de autoridad, existe toda una normativa, tanto de planificación como jurídicas que permiten la viabilidad de la política. Sin embargo, no existe una planificación de recursos económicos que permita cumplir con el objetivo de la política.

Además, las organizaciones perciben la presencia de varias problemáticas que no permiten incluir en estos procesos de acceso a los mercados públicos y privados. Además, en

entrevista realizada a Naranjo (2021), muchas organizaciones no ven beneficios en este tipo de ferias de comercialización, que suelen muchas veces ser muy esporádicas y sin un adecuado seguimiento y construcción de información que permita realmente beneficiar a las organizaciones.

En la siguiente tabla se nota que esta política en particular, muestra que los resultados esperados son muy bajos en relación a lo que se esperaba. No hay una coherencia entre los objetivos y los instrumentos planteados, los instrumentos de información no se han generado, porque, se dificulta tomar decisiones oportunas y realizar cambios. De acuerdo a lo contrastado en el ejercicio con los grupos focales, la intervención no logra atraer a las organizaciones, al contrario, sienten que existen muchas trabas al momento de acceder a los mercados públicos y privados, y de la misma manera dificultades para acceder a los procesos de contratación pública.

Tabla 15

Fallas de política pública de comercialización de productos, de acuerdo al criterio de Howlett (2005). 5 = mayor cumplimiento; 1 = cumplimiento mínimo.

Características de la falla	Ítems de observación empírica	Observación
Los resultados se muestran sustancialmente distintos o Incluso contrarios a los objetivos iniciales.	Coherencia entre objetivos e instrumentos de la política.	1
	Si los instrumentos favorecen o no al grupo objetivo de la política.	2
	Si se cumple o no con los criterios considerados claves para la intervención.	1
	Si con la intervención se logra o no atraer apoyo para la ejecución de programas y proyectos u otros instrumentos de política.	1
	Si mediante los instrumentos aplicados se logra alcanzar los resultados y objetivos planteados.	2

	Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos, mantienen o no una relación eficiente con los resultados.	2
--	---	---

Nota. Información construida en base al análisis de los informes de rendición de cuentas, documentos de registro de la Unidad de Desarrollo Económico Local, y en base al ejercicio de grupos focales con las actores de la EPS.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Para el análisis de la implementación de la política pública de economía social y solidaria desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba, durante el periodo 2011 - 2019, se revisaron su evolución histórica, los avances logrados en la normativa, su vinculación con los instrumentos diseñados desde la institucionalidad nacional; así como, la intervención realizada mediante los distintos programas y proyectos puntuales ejecutados por el municipio de Riobamba.

Adicionalmente, con la aplicación de la metodología NATO y la teoría de la co-producción se realizó el análisis de las políticas ejecutadas, a la luz del marco teórico respectivo. Nutrido, además, con las visiones de los actores, recopilados mediante la aplicación de la técnica de los grupos focales, permitieron establecer las fallas en la implementación de las políticas públicas para la economía social y solidaria en Riobamba.

En ese sentido, a través del modelo NATO, se pudo conocer el entramado de la política pública para economía solidaria, por medio de la clasificación y priorización de los instrumentos que aplica el municipio para cumplir con los objetivos de política pública. Se verificó así las fallas, en base 6 criterios planteados por Howlett.

- coherencia o incoherencia entre los objetivos y sus medios.
- Si los instrumentos favorecen o no al grupo objetivo de la política.
- Si se cumple o no con los criterios considerados claves para la intervención.
- Si con la intervención se logra o no atraer apoyo para la ejecución de programas y proyectos u otros instrumentos de política.

- Si mediante los instrumentos aplicados se logra alcanzar los resultados y objetivos planteados.
- Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos, mantienen o no una relación eficiente con los resultados.

En este contexto, una vez analizado el proceso de implementación de las políticas públicas desde el Gobierno Municipal de Riobamba, se puede dividir en dos partes su desarrollo. La primera que va, desde el 2011 al 2014, donde a nivel nacional se implementa la Ley Orgánica de Economía Popular y solidaria – LOEPS, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, que institucionaliza y regula al sector de la economía popular y solidaria, pero también otorga herramientas a los diferentes niveles de gobierno. A pesar de que ocurre todo este proceso de institucionalización y creación de herramientas de política a nivel nacional, desde el gobierno local de Riobamba, no hay registro de diseño de políticas para éste sector.

Sin embargo, a partir de finales de 2014, e inicios de 2015 se evidenció un quiebre en las políticas públicas de economía popular y solidaria, que se reflejó en que el municipio asumió su rol como rector de dicha política a nivel local, con lineamientos claves, que, sin lugar a dudas pusieron en interés a las organizaciones de EPS. Se desarrollaron dos instrumentos claves que fueron trascendentales para que el GAD Riobamba asuma e implemente las políticas para economía popular y solidaria: la primera corresponde al diseño del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a fines de 2014, y la aprobación de la Ordenanza para el fomento de la economía popular y solidaria 005-2015.

El diseño del PDOT, permitió generar o diseñar las políticas, mientras que la ordenanza dio un apoyo jurídico y administrativo. Bajo esta nueva perspectiva de orden local, las autoridades municipales dentro de su organigrama institucional encargaron la ejecución de éstas

políticas al Subproceso de Desarrollo Económico Local, instancia que hasta ahora maneja el seguimiento de las políticas. Por su parte, en la Ordenanza 005-2015, se reflejaron con claridad los recursos municipales que deberían ser invertidos para impulsar las políticas a favor de la EPS.

En efecto, gracias a toda esta herramienta de planificación y norma jurídica implementada desde la municipalidad, hubo avances en términos de capacitaciones, acceso a procesos de contratación pública a través de la modalidad de ferias inclusivas, firma de importantes convenios para desarrollar un proceso de asesoramiento a las organizaciones de la EPS.

Sin embargo, se verifica que las acciones desarrolladas en el periodo estudiado, no son suficientes, las metas trazadas no se han cumplido, pero sobre todo, la población objetivo no percibe que existen cambios sustanciales, que es a lo que toda política pública apunta: generar cambios.

A pesar de que los instrumentos de Autoridad e Información ha sido los más rescatables, las políticas carecen de los instrumentos de Tesoro y de Organización. Es decir, se necesita que el GAD Riobamba, invierta mayor recurso para impulsar al sector de la economía popular y solidaria. Por otra parte, la complejidad de los instrumentos de organización, implica que se debe establecer herramientas que comprendan mayor capacidad de reforma institucional, en términos de involucrar a un mayor número de recursos humanos, que sean preparados y conocedores del sector de la EPS.

Uno de los factores fundamentales que impide la toma de decisiones oportunas y acotadas a la realidad sobre los avances de la política pública, está en las herramientas de

información y seguimiento, que prácticamente no se ha creado una metodología que permita analizar, revisar, y manejar datos, con lo cual no se puede medir de manera adecuada las metas y los avances de la gestión.

En efecto, pese a lo acotado se reconocen acciones puntuales que impulsaron esta propuesta de trabajo articulado, como el establecimiento de espacios de articulación, la definición de metas comunes, la visibilización de la importancia de la atención de generar políticas para este sector que nunca había estado en la agenda pública. Aunque como se indicó anteriormente, estos esfuerzos fueron insuficientes, con lo que con su incidencia fue débil y posiblemente circunstancial en algunos casos.

En el plano de la co-coproducción de la política, se pudo observar gracias a la técnica de grupos focales, que los actores de la EPS, se sienten ausentes y no sienten empoderados de las políticas ejecutadas desde la municipalidad. Entre las principales críticas surgidas en la mesa de asociatividad y acceso a beneficios otorgados por el GAD Riobamba, fueron las siguientes:

- Mencionaron que los funcionarios públicos tienen escaso conocimiento del sector de la EPS
- También indicaron, que no existen mecanismos que faciliten la articulación entre el municipio y las formas de organización económica privada y de la economía popular y solidaria
- Falta de fuentes de información oficial y coordinación
- Poca participación de los actores de la EPS en la creación de la normativa para el acceso a beneficios

Es decir, refleja que a pesar del esfuerzo institucional en generar políticas e instrumentos, no han logrado incluir la participación de los actores de la EPS, en el proceso de implementación de la política. En otras palabras, hay un proceso nulo de co-producción de políticas. De acuerdo a Hintze (2013), cuando no existe la participación del Estado, mercado y sociedad, las políticas tienden a ser verticales, que deja de lado a la participación de la gente.

De acuerdo a Naranjo (2021), la complejidad de desarrollar un proceso de co-producción de la política es compleja, porque también hay debilidades en la cancha de las propias organizaciones. En este sentido, el trabajo de los grupos focales, también arrojó datos interesantes. Por reflexión de los mismos actores de la EPS consultados, indicaron que efectivamente, hay problemas también en el lado de las organizaciones y citaron los siguientes puntos:

- Débil liderazgo y autogestión en las organizaciones
- Desconocimiento del funcionamiento organizativo y administrativo de las organizaciones
- Poca orientación y capacitación a los grupos de interés antes de obtener vida jurídica con enfoque EPS

Otro error fundamental, está en las propias autoridades, que son los tomadores de decisión de política pública. Por ejemplo: no hay evidencia de seguimiento y fiscalización al cumplimiento de las normas establecidas en la Ordenanza 005. Es importante mencionar, que la misma ordenanza menciona que los concejales realizarán seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el documento.

Es importante reconocer, que, en la provincia de Chimborazo, el GAD Riobamba es el único gobierno seccional que ha implementado políticas y herramientas claras para ejecutar

políticas para el sector de la EPS. Se cuenta con herramientas de planificación y herramientas jurídicas que sostienen las políticas.

5.2. Recomendaciones

Una vez revisado las principales conclusiones, se sugiere establecer un sistema de seguimiento, es decir, crear instrumentos de información que permitan medir el avance de las metas de las políticas contenidas en el PDOT, y el cumplimiento de los mandatos establecidos en la ordenanza 005 del 2015. Es decir, un mayor monitoreo y evaluación de las metas podría mejorar la implementación de las políticas.

Además, es importante la dedicación de mayores recursos económicos para que las actividades planificadas tengan mayor impacto. Se debería manejar un presupuesto específico que no dependa únicamente de convenios y de recursos de terceras instituciones.

Adicionalmente, es necesario profundizar la participación de la gente en el proceso de implementación de la política pública. Esto, para que se expanda con mayor fuerza las propuestas de política. Para que la gente se sienta empoderado y parte actora del proceso de construcción de una nueva realidad para sus organizaciones.

Adicionalmente, es importante reconocer que la definición e implementación de la política pública, y sobre todo una de carácter intersectorial, requiere de la combinación de factores políticos, técnicos, financieros y de gestión. En ese sentido, la implementación de una estrategia de éstas características, durante su fase de implementación, se requiere de un compromiso y voluntad al más alto nivel; seguidamente para su consolidación y su permanencia se necesita sobre todo del empoderamiento de los operadores del servicio, lo que implica un

fuerte equipo técnico a nivel territorial, sumado a una fuerte participación de las propias organizaciones de economía popular y solidaria.

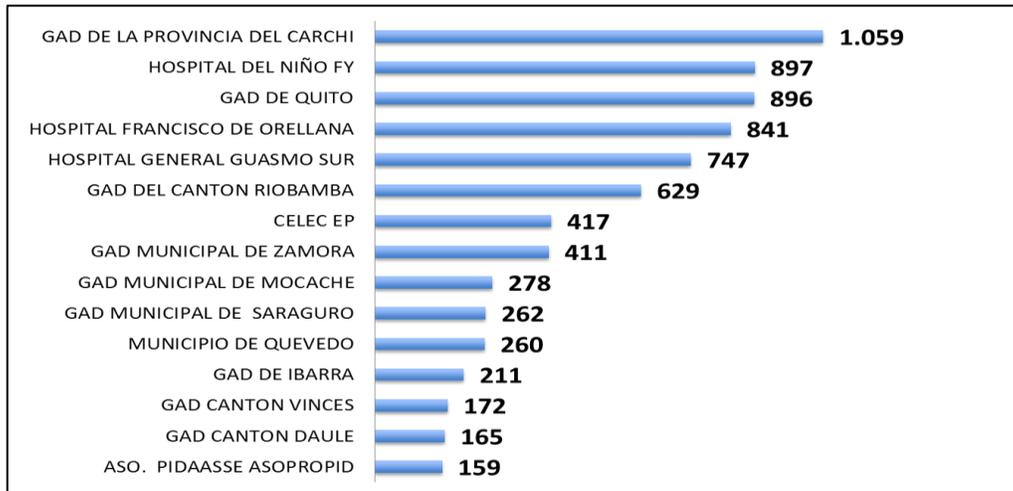
Finalmente, en el marco de un sistema catalogado como de social y solidaria, según lo establece la constitución, representa a la fecha un desafío enorme y urgente en mejorar las herramientas que proveen de información para el diseño, implementación, evaluación y observancia de las políticas, con miras en la consolidación real de la economía social y solidaria a nivel local, e incluso para que tenga impacto en otros territorios.

ANEXOS

Anexo 1: Unidad de compras públicas: principales rubros adquiridos por el GADM- Riobamba

AÑO	Unidad Responsable	Programa de compras	Tipo de adquisiciones	Principales rubros	Tipos de organizaciones que han sido beneficiarias	OEPS	UEPS	Monto de compra
2016	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	Adquisición de Alimentos y Bebidas para los Centros de Atención del GADMIR	Alimentos y bebidas	ASOCIACION DE SERVICIO DE COMERCIALIZACION LIDAXA "ASOLIDAXA"	1		\$ 131.262,44
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	Adquisición de Materiales de construcción para la ejecución de proyectos en el cantón Riobamba y sus parroquias rurales	Materiales de construcción	ASOCIACION DE ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA Y UNIDADES ECONOMICAS (PERSONAS NATURALES) -MAYRA ALEXANDRA ABARCA ANDRADE -MARTHA CECILIA MOYON LLAMUCA -VALDIVIEZO VALDIVIEZO CARMEN ISABEL -LLAMUCA ZARATE EDISON PAUL -ASOCIACION DE CONSUMO DE	1	5	\$ 151.939,77
2017	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA EJECUCION DE PROYECTOS DENTRO DE LAS COMUNIDADES DE LA PARROQUIA SAN JUAN DEL CANTON RIOBAMBA	Materiales de construcción	Asociacion de Economía Popular y Solidaria ASOCIACION DE CONSUMO DE MATERIALES Y PRIMAS E INSUMOS RIOBAMBA CONSTRUYE "ASORIOCONS"	1		24.420,51
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE ALIMENTOS Y BEBIDAS ABASTOS LEGUMBRES, FRUTAS Y HORTALIZAS, CARNES VARIAS, LACTEOS Y PAN PARA LOS CENTROS INFANTILES, COMEDOR MUNICIPAL, ADULTOS MAYORES PARROQUIAS FLORES Y SAN JUAN - ADULTO MAYOR FREDICO Y PROYECTO SEGURIDAD	Alimentos y bebidas	Asociacion de Economía Popular y Solidaria ASOCIACION DE SERVICIOS DE COMERCIALIZACION LIDAXA "ASOLIDAXA"	1		293.585,62
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE ESPECIES ARBOREAS, ARBUSTIVAS Y FLORALES PARA UTILIZAR EN LOS DIFERENTES ESPACIOS VERDES DE LA CIUDAD DE RIOBAMBA	Jardinería	Unidades económicas (Personas Naturales) -CONDO GUAMANT AQUÍ JOSE EFRAIN -SANTIAGO PAUL CARPIO CAZORLA		2	16.909,40
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	MANTEIMIENTO, ENDEBEZADO, PINTURA Y CAMBIO DE PARTES Y PIEZAS EN MAL ESTADO DE LOS CONTENEDORES DE CARGA LATERAL QUE SE ENCUENTRAN UBICADOS EN LAS DIFERENTES CALLES DE LA CIUDAD DE RIOBAMBA	Servicios de mantenimiento maquinarias, equipos y vehículos	Unidades económicas (Personas Naturales) - FREDY EDMUNDO CUADRADO PAREDES		1	8.440,00
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE BIENES INCLUIDO TRANSPORTE PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS CONSTRUCCION DE BATERIAS SANITARIAS EN ASUNCION Y CABECERA PARROQUIAL DE CALPI PARROQUIA CALPI, SANTA MARTHA PARROQUIA SAN JUAN, TULLICES PARROQUIA LICTO, CAMBIO DE CUBIERTA CENTRO DE INTERPRETACION DE LA	Materiales de construcción	Unidades económicas (Personas Naturales) - JOSÉ ANTONIO TORRES PEÑAFIEL		1	8.359,14
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE MATERIALES DE CONSTRUCCION PARA LA EJECUCION DE VARIOS PROYECTOS EN LAS PARROQUIAS DE CALPI, SAN JUAN, LICTO, LICAN, PUNIN, QUIMIAG Y FLORES	Materiales de construcción	Asociacion de Economía Popular y Solidaria y Unidades Económicas (Personas Naturales) -MAYRA ALEXANDRA ABARCA ANDRADE -ASOCIACION DE CONSUMO DE MATERIALES Y PRIMAS E INSUMOS RIOBAMBA CONSTRUYE "ASORIOCONS" -CRUZ BASANTES JORGE BOLIVAR -BLANCA BEATRIZ CISNEROS BAYAS	1	3	51450,65
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE MATERIALES PETREOS INCLUIDO TRANSPORTE PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS CONSTRUCCION DEL ADOQUINADO EN PUCARÁ PARROQUIA PUNGALÁ, ADOQUINADO DE VARIAS CALLES DE LAS COMUNIDADES SE SIGULAN Y GULALAC PERTENECIENTE A LA COMUNIDAD PUNIN	Materiales de construcción	Unidades Económicas (Personas Naturales) - CARLOS ERNESTO GUFFANTE NARANJO -ANA LUCÍA MOREANO OSORIO		2	64.368,74
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	CONSTRUCCION Y PROVISION DE VARIOS ELEMENTOS METÁLICOS PARA LOS DIFERENTES SUB PROCESOS DE LA DIRECCION DE GESTION AMBIENTAL, SALUBRIDAD E HIGIENE	Materiales de construcción	Unidades Económicas (Personas Naturales) - SEGUNDO RICARDO FILIAN GUERRA -JOSE EUCLIDES MAYORGA HERRERA		2	20.935,00
	Unidad de compras públicas	Compras establecidas en la entidad	ADQUISICION DE ESPECIES ARBOREAS PARA UTILIZAR EN LOS DIFERENTES ESPACIOS VERDES Y BARRIOS DE LA CIUDAD DE RIOBAMBA	Jardinería	Unidades Económicas (Personas Naturales) - JOSE CONDO -YAMINA BENAVIDES		2	18.547,90
	Subtotal 2017						3	13
TOTAL COMPRAS A EPS						5	18	\$ 790.219,17

Anexo 2: Principales entidades contratantes de Ferias Inclusivas



Anexo 3: Políticas diseñadas para economía popular y solidaria desde el GAD Riobamba

3. COMPONENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO							
Objetivo 8:		Consolidar el sistema económico social y solidario de manera sostenible					
Objetivo 9:		Garantizar el trabajo digno en todas sus formas					
Objetivo 10:		Impulsar el cambio de la matriz productiva					
OBJETIVO ESTRATÉGICO							
Fortalecer el sistema productivo aprovechando la ubicación geográfica del cantón							
Mejorar la calidad de vida de la población con énfasis en grupos de atención prioritaria							
Nº	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	TIEMPO	POLÍTICA LOCAL	ARTICULACIÓN/FUENTE DE FINANCIAMIENTO	INDICADOR	UNIDAD MUNICIPAL RESPONSABLE
3.1	Programa de promoción turística del cantón Riobamba.	3.1.1. Proyecto para el desarrollo del destino turístico en el cantón Riobamba.	8 años	Fomentar el turismo comunitario y el turismo social en el sector urbano y social.	GADMR, MINTUR, TRIAS, COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Al 2019 se incrementa en al menos un 15% el turismo nacional y en 5% el turismo extranjero que visita el cantón.	Gestión de turismo
3.2	Programa de mejoramiento de la comercialización del cantón Riobamba	3.2.2. Implementación del mercado verde (Productos orgánicos)	4 años	Ampliar y sostener la oferta de productos agroecológicos, artesanales y de servicios provenientes de la economía popular y solidaria.	GADMR, MAG, CCI, MAE, ONGS, MIPRO, ERPE	Incremento anual de un 5% en la comercialización de productos orgánicos.	EP-EMMPA
		3.2.5. Circuitos alternativos de comercialización, negocios inclusivos y hermanamiento con otras municipalidades.	4 años	Promoción de la economía popular y solidaria	MAG, ONGS, COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Al menos el 50% de los actores de la economía popular y solidaria se articulan al circuito en 2019.	GADMR, Gestión de planificación y proyectos
3.4	Programa de formación, promoción y desarrollo de las actividades productivas de la economía popular y solidaria	3.4.1. Plan de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos de la economía popular y solidaria.	4 años	Potenciar prácticas de la economía popular y solidaria.	IEPS, MIES, ONGS	Elaboración y seguimiento de 5 proyectos anuales	Desarrollo económico
		3.4.2. Promoción del comercio social a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de espacios de comercialización.	4 años	Promover el comercio justo, ético y responsable	IEPS, MIES, GADMR	Incorporación de al menos 1 nuevo espacio de comercialización para productos de economía popular.	Desarrollo económico
		3.4.3. Seguimiento a la legalización de los sectores de la economía popular y solidaria.	2 años	Fortalecer las organización social y garantizar sus derechos	IEPS, MIES, GADMR	* Al primer año se cuenta con una línea de base de las organizaciones de la economía popular. * Incremento anual del 5% de organizaciones legalizadas.	Desarrollo económico
		3.4.4. Promover la creación de redes, alianzas estratégicas, convenio de cooperación con actores de la economía popular.	4 años	Consolidar espacios locales y regionales para la promoción de la economía popular y solidaria.	IEPS, MIES, GOBIERNOS PARROQUIALES, ONGS, ORGANIZACIONES LOCALES Y REGIONALES	* Participación en una red regional de comercio social. * Suscripción al menos de 1 convenio anual.	Desarrollo económico
		3.4.5. Incorporar organizaciones de la economía popular en procesos concursables de la institución.	4 años	Democratizar oportunidades de participación como proveedores de servicios.	GADMR	40% de organizaciones calificadas como agentes de economía popular, con capacidad para participar en procesos concursables.	Desarrollo económico
		3.4.6. Promoción de comercialización de productos de economía popular a través de ferias, catálogo electrónico y comercio preferente en mercados.	4 años	Ampliar nichos de mercado para consolidar sistemas justos de comercialización.	IEPS, MIES, GADMR	Un 20% de productores de la economía popular participan en ferias y promoción a través del catálogo electrónico.	Desarrollo económico

Anexo 4: Informe y resumen ejecutivo de la técnica de grupo focal desarrollada con los actores de la EPS en el cantón Riobamba

RESUMEN EJECUTIVO DE LA ACTIVIDAD REALIZADA CON LOS ACTORES DE LA EPS DEL CANTÓN RIOBAMBA

1. ANTECEDENTES

Considerando, Que, el artículo 283 de la Constitución de la República, establece que *el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.*

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador, en sus Artículos 95 y 96, *se reconoce y garantiza todas las formas de organización de la sociedad, para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones de política pública en todos los niveles de gobierno.*

El art. 100, de la Constitución también determina las diferentes formas de organizar que pueden adoptar los ciudadanos. La referida Constitución, menciona que *estas formas de organizar se constituirán para: elaborar políticas públicas; mejorar la calidad de inversión, definir agendas de desarrollo; y, fortalecer la democracia con mecanismos de participación y transparencia etc.*

En ese sentido, la co-costrucción de las políticas públicas de la EPS, se constituye como un instrumento de participación, del estado y los actores de la EPS, generando un espacio de discusión que permite recopilar información desde la fuente para proponer soluciones a las diferentes problemáticas del sector.

Con el propósito de la opinión fundamentada de la gente relacionada a temas de economía popular y solidaria, se diseñó una investigación mediante la utilización de la técnica de Grupo Focal, a fin de conocer el criterio de los actores de la EPS, con respecto a la ejecución de políticas diseñadas desde el GAD Riobamba.

Este trabajo se realizó en el mes de noviembre de 2019, aprovechando el espacio de discusión organizado por el Instituto de Economía Popular y Solidaria con los actores del cantón Riobamba.

OBJETIVO GENERAL

- Conocer el criterio y planteamientos de propuestas de los actores que son parte de la Economía Popular y Solidaria del cantón Riobamba, con respecto a la experiencia de las políticas de economía popular y solidaria impulsadas desde el GAD Riobamba.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer el criterio de participación y la importancia que otorgan a éste instrumento como parte importante en la implementación de las políticas públicas
- Generar insumos para la construcción de políticas públicas relacionadas con el fomento, promoción e incentivos de la EPS.

2. ORGANIZACIÓN Y REALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD

1.6.Convocatoria:

1.7.Aprovechando las jornadas de diálogo realizado por IEPS Chimborazo, se coordinó con los facilitadores para formar 3 mesas de trabajo, en función de los criterios de política ejecutados desde la municipalidad.

MESA 1: ASOCIATIVIDAD Y FORMACIÓN

Se analizaron los siguientes temas:

- Cuáles son las debilidades de los actores de EPS y cómo se debería fortalecer el sector
- Demandas de capacitación, formación, mejora para el desarrollo, debilidades, propuestas.

MESA 2: ACCESO A BENEFICIOS OTORGADOS POR EL MUNICIPIO (COMPRAS PÚBLICAS)

Se analizaron los siguientes temas:

- ¿Cuáles son las debilidades en el acceso a los beneficios del GAD Riobamba?
- ¿Propuestas desde el GAD Riobamba?
- ¿Cómo el Municipio puede aportar en estas propuestas?

MESA 4: MERCADOS

Se analizaron los siguientes temas:

- ¿Cuáles son las debilidades o problemas que les limita para vender sus productos? ¿Qué propuestas podemos generar? (Mercado privado).
- ¿En las compras públicas cuáles son los problemas que se encuentran para ser proveedores del Estado? ¿Qué propuestas se pueden generar? (Mercado público).
- ¿Qué relaciones se pueden generar entre las propias asociaciones de EPS? ¿Qué problemas se encuentra para poder generar redes de producción? (Mercado solidario).

Para la ejecución de las mesas de trabajo se utilizó el método árbol de problemas-acción participativa. Este tipo de metodología, aunado a la participación dinámica de los actores, permitió cumplir el objetivo.

Como requisitos para la ejecución de esta actividad se contó con un facilitador general, por cada mesa (4 mesas), un sistematizador por cada mesa.

De las organizaciones convocadas a los diálogos a nivel nacional, se contó con los siguientes participantes a nivel nacional:

CANTON	PARTICIPANTES	HOMBRES	MUJERES	MESTIZO	INDIGENA	AFRODESCENDIENTE	BLANCO	# DE ORGANIZACIONES
RIOBAMBA	78	43	35	32	38	1	7	40

Entre los asistentes, se contó con la participación de Actores del sector real EPS (asociaciones de EPS, representaciones de Unidades Económicas de EPS (artesanos, federaciones de comerciantes minoristas, etc.), asociaciones y cooperativas de economía popular y solidaria).

1.8.3. RESULTADOS

De la sistematización realizada de la actividad, a continuación, se detalla los principales resultados obtenidos de cada una de las mesas mencionadas:

MESA 1: ASOCIATIVIDAD Y FORMACIÓN			
PROBLEMAS	CAUSAS	CONSECUENCIAS	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
1. Debilidad en los procesos de capacitación	No poseen planes de capacitación acordes al sector de la EPS en los aspectos técnicos, organizativos y administrativos que sean aplicables en territorio y prácticos	Problemas de asociatividad, débil organización	Promover las capacitaciones con los organismos de integración
		Producción de bienes y servicios poco competitivos en el mercado y de mala calidad que impide el acceso a nuevos mercados	Aplicación de planes de capacitación sostenibles encaminados al fortalecimiento técnico, productivo, administrativo; con enfoque andragógico y flexibilidad que sean acordes a los actores de la EPS
		Capacitaciones desenfocadas, no apegadas a la realidad local	
	Escasa formación y especialización de los asociados		
	Las capacitaciones no son certificadas y su duración es muy corta	Capacitaciones infructuosas	Contar con acciones afirmativas para los actores de la EPS que

			obtengan capacitaciones certificadas
	Los funcionarios públicos tienen escaso conocimiento del sector de la EPS	Perjuicio para los actores de la EPS, asesoramiento con enfoque ortodoxo	Aplicación de planes de capacitación con enfoque de EPS para funcionarios públicos
	Insuficiente cobertura de capacitación a las OEPS	Actores de la EPS no atendidos	Aplicación de planes de capacitación a nivel nacional
	Escasa inversión de las asociaciones para capacitaciones técnicas, productivas y administrativas	Inadecuada administración de los recursos en las asociaciones	Establecer cursos de capacitación con entidades académicas que no tengan costo para el sector de la EPS a modo de vinculación con la colectividad
2. Débil fortalecimiento organizativo	Poca orientación y capacitación a los grupos de interés antes de obtener vida jurídica con enfoque EPS	Organizaciones poco fortalecidas	Contar con un plan de acompañamiento y capacitación previo al proceso de legalización
		Organizaciones desapegadas al cumplimiento de los principios de la EPS	
		Desconocimiento de normativa jurídica del sector y de los instrumentos internos que rigen el funcionamiento de la organización	Establecer mecanismos de regulación y control de las OEPS
		Desperdicio de recursos estatales y de los actores en la creación de organizaciones que no funcionan	
	Los requisitos de constitución de organizaciones desde la SEPS únicamente permiten registrar una actividad económica	La SEPS desnaturaliza la diversidad que poseen las organizaciones y les limita a no diversificar su producción	Generar alternativas para registrar actividades económicas complementarias
	Desconocimiento del funcionamiento organizativo y administrativo de las organizaciones	No contar con un modelo de gestión socio organizativo y socio empresarial acorde a la Organización	Contar con un modelo de gestión socio organizativo y socio empresarial

		Fracaso de las organizaciones a nivel empresarial	
	Poco liderazgo y autogestión	Organizaciones sin líderes y guía	Contar con un plan de capacitación, fortalecimiento y formación para líderes
		No se cuenta con recursos en las organizaciones	Demandar el cumplimiento de destino de los recursos de los GADs al fomento y desarrollo de los actores de la EPS
		No acceden a los beneficios que tiene el sector	

MESA 2: ACCESO A BENEFICIOS OTORGADOS POR EL MUNICIPIO (COMPRAS PÚBLICAS)			
PROBLEMAS	CAUSAS	CONSECUENCIA	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
1. Poca articulación del sector público y la EPS	No existen mecanismo que faciliten la articulación entre el estado y las formas de organización económica privada y de la economía popular y solidaria.	Ausencia en la aplicabilidad de políticas públicas de la EPS.	Coordinar mesas sectoriales de apoyo, fomento y gestión de las políticas públicas para los actores de la EPS.
	Falta de fuentes de información oficial y coordinación	Desatención del sector de la EPS	Contar con un sistema de información oficial sobre los avances, desafíos e indicadores del sector de la EPS
		Falta de empoderamiento organizativo	Campaña de difusión y promoción de la EPS en medios públicos y privados
4. Normativa poco diferenciada para el acceso a beneficios de los actores de la EPS	Poca participación de los actores de la EPS en la creación de la normativa para el acceso a beneficios	Confusión de los actores de la EPS con otros sectores	Contar con el registro de actores de la EPS

MESA 3: ACCESO MERCADOS			
PROBLEMAS	CAUSAS	CONSECUENCIA	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN
1. Los productos entregados no cumplen con las exigencias establecidas por el mercado público y privado	Desconocimiento de la ley de contratación pública	Los niveles de calidad de los bienes y servicios no son competitivos.	Creación de institutos tecnológicos que certifiquen a una EPS
	Falta de encadenamiento productivo	Falta de asesoramiento a los productores de parte de entidades según sus competencias.	
2. Competencia desigual y desleal en el mercado	Intermediación en los mercados locales y nacionales	Encarecimiento de productos de los pequeños productores.	Intervención en los procesos de difusión, promoción de productos y servicios.
3. Existencia de organizaciones fantasmas	Deficiente control y vigilancia a las organizaciones tanto en su formación como gestión.	Incumplimiento de normas legales e inequidad en la participación de la compra pública.	Incluir proceso de certificación de los objetivos sociales de las organizaciones que se conformen por parte del ente de control.
4. Barreras para el acceso al mercado público y privado	Desconocimiento de normativa de certificación.	Falta de control de la SCPM en los supermercados y centros comerciales, no se cumple el manual de buenas prácticas de supermercados sobre el porcentaje establecido	Poca o nula presencia de productos de la EPS en el mercado
	Costos elevados para adquirir certificados.	Falta de acceso a créditos.	
	Condiciones impuestas para productos y servicios de la EPS	Incumplimiento de normas legales e inequidad en la participación de la compra pública.	

1.9.4. CONCLUSIONES

Con la participación activa de los actores de la EPS, y según la metodología planteada, permitió obtener los insumos que aportarán a entender la problemática con respecto a las políticas EPS desarrolladas desde el Municipio de Riobamba.

- Limitado acceso a capacitación técnica especializada.
- Dificultad para obtener certificaciones de calidad.
- Insuficiente acceso a mercados en condiciones favorables.
- Desconocimiento de la normativa legal para el proceso de compra pública.
- Delimitado acceso a crédito

1.10. 5. RECOMENDACIONES

Se recomienda la revisión de las actuales propuestas, para analizar las posibles soluciones y plasmar un documento de soporte y propuesta de mejora para la política de la EPS. Esta reestructuración tiene que ser realizada desde la visión técnica con conocimiento de las competencias de los actores institucionales en la EPS y la propia participación de la gente.

Hector Valente

Estudiante MAESS 2017 - 2019

Anexo 5: Ficha de entrevista a experto en economía popular y solidaria en Riobamba

FICHA ENTREVISTA A EXPERTO

Título del trabajo de investigación	Implementación de la economía social y solidaria como política pública local: caso gobierno autónomo descentralizado municipal de Riobamba – Chimborazo, periodo de análisis 2011-2019.
Técnica de recolección:	Entrevista
Objetivo:	Conocer la visión de experto en Economía Popular y Solidaria, respecto de la gestión del municipio de Riobamba en materia de implementación de políticas para EPS, durante el periodo 2011 – 2019.
Nombre: Función: Preparación académica y experiencia:	David Naranjo Guamán Funcionario del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria <ul style="list-style-type: none">- ING. EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS- ESPECIALISTA EN GESTION DE MICROFINANZAS- DIPLOMA SUPERIOR EN DISEÑO GESTION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO- MASTER UNIVERSITARIO EN DIRECCION Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS / MASTER IN BUSINESS ADMINISTRATION (MBA) Más de 10 años de experiencia en gestión pública y 8 años de experiencia exclusivamente en diseño, ejecución de políticas para EPS en la provincia de Chimborazo.
Fecha pactada	Miércoles, 5 de mayo de 2021 (10h00)

Antecedentes

La ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, fue expedida en el 2011, donde se estableció políticas para fortalecer a éste importante sector de la economía. Sin embargo, una vez revisado, los instrumentos de planificación local durante el periodo 2010 – 2014, no se evidencia políticas dentro de la agenda municipal diseñadas para fortalecer al sector de la EPS.

En el año 2014 se diseña el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y por primera vez se diseñan políticas claras para el sector de la EPS; además, en el 2015 se elabora la ordenanza 005-2015, con el fin de fortalecer al sector. Se estructuran 2 programas y 8 tipo de intervenciones directas a ser ejecutadas durante el periodo 2015 – 2019. Sin embargo, una vez revisado la ejecución de las intervenciones diseñadas, se puede encontrar que apenas se ejecutó 1 programa y 4 intervenciones directas. Evidenciando la existencia de una brecha entre lo diseñado y ejecutado.

CUESTIONARIO

1. **¿Cuál es su visión externa respecto del esfuerzo realizado por la municipalidad en la implementación de políticas para economía popular y solidaria?**
 - Primero periodo 2011-2014
 - Segundo periodo 2014-2019
2. **¿La intervención de la municipalidad cree que influye en el fortalecimiento de la EPS en el cantón Riobamba?**
3. **Cuáles son las políticas que más podrías destacar y que hayan servido para el fortalecimiento del sector. Pero, además, cuál de estos instrumentos crees que son los más importantes para el buen desempeño de la política: 1. Ley, 2. Recursos, 3. Organización institucional, 4. Información**
4. **¿Crees que la participación de la gente es necesario en la etapa de implementación y cómo se podría fortalecer esta participación?**
5. **¿Cuál ha sido la experiencia de coordinación entre el IEPS y el GAD Riobamba?**
6. **¿Por qué hay fallas entre el diseño y la ejecución de políticas para EPS? ¿Netamente fallas de instrumentos o de interés político?**
7. **Cuál es la expectativa que genera la Municipalidad en cuanto a ejecutar políticas para EPS.**

Gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Estrella, H. J., Sánchez, J., Oleas, J., Martínez, D., Torresano, D., Romero, D., ... & Montes, V. Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento.
- Da Ros, G. (2007). El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (57).
- Murra, J. V. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Instituto de estudios peruanos.
- Hurtado, O., & Herudek, J. (1974). La organización popular en el Ecuador.
- Wilson, M. G. (2013). Historia del Cooperativismo en el Ecuador. *Editogran SA Quito-Ecuador*.
- Pazmiño, Daniel (2015). Daniel Pazmiño, ed. Riobamba, en la Historia del Ecuador. Riobamba: Reality Estudio Creativo. p. 200. ISBN 9-789942-209863
- Terán, R. (2000). La antigua Riobamba: Historia oculta de una ciudad colonial. *Municipio de Riobamba, Riobamba*.

- Eguiguren, M. M. (2017). Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (58), 59-81.
- Taylor, SJ y R. Bogdan 1990 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, Paidós.
- Cicourel, Aaron V. 1982 *El método y la medida en Sociología*, Madrid, Editorial Nacional. [[Links](#)]
- Sandoval, C. (1996). *Investigación cualitativa*. Bogotá: ICFES
- Gil, J. (1993). La metodología de investigación mediante grupos de discusión. *Enseñanza & Teaching: Revista interuniversitaria de didáctica* 10(11), 199-214.
- Alpízar Caballero, L. B. & Añorga Morales, J. (2007). El modelo del tutor de especialidades médicas del ISMM "Dr. Luis Díaz Soto". *Educación Médica Superior*, 21(2) Recuperado en 17 de febrero de 2017, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21412007000200009&lng=es&tlng=es.
- Delgado, G. (2010). Conceptos y metodología de la investigación histórica. *Revista Cubana de Salud Pública*. 36(1) 9-18. <http://scielo.sld.cu>.
- González, N. M. (2011). Análisis histórico lógico de la competencia discursiva en el proceso de enseñanza- aprendizaje del Español- Literatura. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 3(25)
- Sánchez, H. & González, R. (2014). El método histórico y lógico. Teoría y práctica para su utilización en las investigaciones pedagógicas. <https://es.scribd.com/doc/209000828/Metodo-Historico-Logico>.
- Yin, R.K. (1984/1989). *Case Study Research: design and Methods*, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA: Sage.

Howlett, M y Jeremy Rayer (2004). Design Principles for policy Mixes: cohesion and coherence in “new governance arrangements”. *Marine Policy*. 171-184.

Howlett, M y Kim Jonathan, Paul Weaver (2006). “Assessing instrument mixes through Program- and agency- level data: methodological issues in contemporary implementation research”. *Review of Policy Research*, Vol. 23. Num. 1. The Policy Studies Organization.

Hood, Christopher (2007). “Intellectual obsolescence and intellectual makeovers. Reflections on the tolos of government after two decades”. En: *governance an international journal of policy, administration, and institutions*. Vol. 20. No. 1. January 2007. Oxford University. Pp 127-144

Gorz, Andre (1991), *Metamorfosis del trabajo*, Editorial Sistema, Madrid

Roth, André Noël (2007). “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. *Ciencia Política*, N o 3. <http://search.proquest.com/openviewq-origsite=gscholar>.

———(2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* 33: 67–91.

Sabatier, Paul A., ed. (2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd edition. Boulder, Colo: Westview Press.

Simarra, Julia (2013). “Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia”. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 68 (132): 397–417.

Méndez M., José Luis (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. *Foro Internacional* 33 (1 (131)): 111-44.