

# Institucionalidad

## *Sociedad del conocimiento, economía social y partner State*

Buen Conocer - FLOK Society<sup>1</sup>

v. 2.0

25/2/2015

**Editor:** David Vila-Viñas<sup>2</sup>.

**Autor:** John Restakis<sup>3</sup>.

**Traductor:** Juan Manuel Crespo<sup>4</sup>.

**Revisores:** Xabier E. Barandiaran<sup>5</sup>, Bernardo Gutiérrez<sup>6</sup>.

**Participantes:** Txema Laullón, lahartsu, Mariangela Petrizzo, Rubén Zavala, Michel Bauwens, Paola Miño Molly Fremes, Yann Moullier Boutang, Margueritte Mendell, Robin Murray, Langdon Winner, Patricia Machado, Sonya Gunduz, Jhonny Jiménez, Jorge Concha, Isabel Estévez, Arturo Calderón y Lorena Muñoz.

**Resumen:** El presente documento de política pública sintetiza la investigación realizada en el proyecto Buen Conocer / FLOK Society sobre la institucionalidad y las infraestructuras sociales que acompañan al desarrollo de una economía social del cono-

- 
- 1 Proyecto realizado bajo convenio con el Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Instituto de Altos Estudios Nacionales de el Ecuador.
  - 2 Investigador principal proyecto Buen Conocer / FLOK Society. Investigador posdoctoral Prometeo (SENESCYT, Gobierno de Ecuador), Instituto de Altos Estudios Nacionales.
  - 3 Investigador FLOK Society. Coordinador línea de investigación 3 sobre Institucionalidad, sociedad y comunidades. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador.
  - 4 Investigador FLOK Society. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador.
  - 5 Dpto. de Filosofía y IAS-Research Center for Life, Mind, and Society. Escuela Universitaria de Trabajo Social. UPV/EHU, University of the Basque Country.
  - 6 Periodista, medioactivista e investigador de redes. Fundador de la red de innovación FuturaMedia.net.

cimiento común y abierto (ESCCA). En particular, se consideran tres grandes cuestiones. (1) La regulación específica sobre la economía social y la disposición del Estado respecto a las entidades que *lato sensu* habitan este espacio social para potenciar su participación en la ESCCA, a partir de la premisa de que la mayor apertura de gobierno y la autonomía del sector potencian sus actividades. (2) La posibilidad de que los servicios públicos de atención personal (ancianos, discapacidad, crianza) puedan diseñarse y prestarse a través de modelos coparticipados entre las instituciones públicas y de la economía social, bajo control de los y las usuarias. (3) Las características de un modelo de Estado basado en el *partner State*, un modelo basado en los comunes, en el que aquél se dispone hacia la potenciación de la sociedad civil y sus instituciones, tanto sociales como económicas, como medio de hacer efectivo el *buen vivir* y la ESCCA.

**Palabras clave:** Economía social, conocimiento, política pública, *partner State*, cooperativas, organizaciones sociedad civil, FLOK

**Historia del documento:** John Restakis elaboró, durante la primera fase de investigación, distintos documentos de política pública, que analizaban diferentes aspectos de la institucionalidad necesaria para desarrollar una economía social del conocimiento común y abierto en Ecuador. En concreto, analizó críticamente la regulación ecuatoriana sobre la economía popular y solidaria (Restakis, 2014a), consideró la posibilidad de distintas innovaciones sobre las políticas de fomento de la economía social, las nuevas oportunidades de las TIC en el gobierno abierto (Restakis, *et al.*, 2014), desarrolló la transición del Estado hacia su disposición como *partner State* e hizo hincapié en distintos proyectos productivos que, existentes o por desarrollar, podían ejemplificar estas consideraciones y potenciar la economía social en Ecuador<sup>7</sup>. Este cuerpo de documentos se discutió en la mesa de trabajo sobre institucionalidad de la economía social del conocimiento, dentro de la Cumbre del Buen Conocer, celebrada en Quito entre el 27 y el 30 de mayo de 2014. En la mesa participaron Paola Miño y Txema Laullón (coords.), Molly Fremes (sist.), Michel Bauwens (IP FLOK Society / P2P Foundation), Yann Moullier Boutang (Universidad Tecnológica de Compiègne, Francia), Margueritte Mendell (Concordia Univ., Canadá), Robin Murray (Univ. Sussex / Ypung Foundation, Reino Unido), Langdon Winner (Rensselaer Polytechnic Institute, EE.UU.), Patricia Machado y Sonya Gunduz (SENPLADES), Jhonny Jiménez (movimiento cooperativista, Ecuador), Jorge Concha (asoc. Infodesarrollo), Isabel Estévez (SE-NESCYT), Arturo Calderón (Banco Central, Ecuador) y Lorena Muñoz (Mt. Comercio Exterior). A partir de sus aportaciones, se ha realizado un trabajo de sistematización e investigación, que ha hecho posible la elaboración de este documento de síntesis de

---

7 «Proyectos de economía social». Ver v1.1 en inglés en <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.5.pdf> y la v0.1, en español, en <https://flokociety.coment.com/text/fDGXXziCMBi/view/>.

los resultados de investigación de la citada línea del proyecto FLOK Society<sup>8</sup>. Sobre este resultado, que tradujo Juan Manuel Crespo, David Vila-Viñas ha elaborado la presente edición, en orden a evitar reiteraciones con otros documentos del proyecto y homogeneizar su estructura y términos.

**Como citar este documento:** Restakis, J. (2015) Economía social. Conocimiento, política pública y Partner State (v.2.0). En Vila-Viñas, D. & Barandiaran, X.E. (Eds.) *Buen Conocer - FLOK Society. Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en el Ecuador*. Quito, Ecuador: IAEN-CIESPAL, disponible en <http://book.floksociety.org/ec/3/3-2-institucionalidad-sociedad-del-conocimiento-economia-social-y-partner-state>

**Copyright/Copyleft 2015** FLOK Society / Buen Conocer y John Restakis, bajo las licencias Creative Commons BY-SA (Reconocimiento compartir Igual) Ecuatoriana (v.3.0) e Internacional (v.4.0) y GFDL (Licencia de Documentación Libre de GNU):

**CC BY-SA: Creative Commons Reconocimiento Compartir Igual 3.0 Ecuador y Creative Commons Reconocimiento Compartir Igual 4.0 Internacional**

Usted es libre de copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, remezclar, transformar y crear a partir del material, para cualquier finalidad, incluso comercial. El licenciador no puede revocar estas libertades mientras cumpla con los términos de la licencia. Bajo las siguientes condiciones: a) Reconocimiento: debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace; b) compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, deberá difundir sus contribuciones bajo la misma licencia que el original. No hay restricciones adicionales, no puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite. Puede encontrar las licencias completas en los siguientes enlaces: [https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES) y <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/ec/legalcode>

**GFDL: Licencia de Documentación Libre de GNU**

Se concede permiso para copiar, distribuir y/o modificar este documento bajo los términos de la licencia de documentación libre GNU, versión 1.3 o cualquier otra versión posterior publicada por la Free Software Foundation; sin secciones invariantes ni textos de cubierta delantera, tampoco textos de contraportada. Una copia de la licencia se puede encontrar en <http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>

---

<sup>8</sup> Puede consultarse una versión anterior de este documento (v1.0) en <http://floksociety.org/docs/Ingles/3/3.0.pdf>.

## ÍNDICE

0. Resumen ejecutivo.....	483
1. Introducción y principios fundamentales.....	487
2. Conocimiento social y economía social.....	490
2.1. Contexto ecuatoriano.....	490
a) Composición de la economía social de Ecuador.....	490
b) Marco jurídico-político general.....	492
c) Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS).....	495
d) Retos y contradicciones.....	496
2.2. Recomendaciones.....	497
3. Política pública para una economía social.....	499
3.1. Hacia un nuevo paradigma.....	502
a) Más allá del Estado del bienestar.....	502
b) Economía social y mercado social.....	504
c) Tributación, formación de capital y beneficio social.....	506
3.2. Fureai Kippu (Japón). Caso de estudio.....	508
3.3. Recomendaciones.....	511
a) Bolsa social.....	511
b) Gestión ciudadana de servicios públicos.....	512
c) Ecosistema institucional.....	517
4. Políticas públicas para un partner state.....	518
4.1. Noción.....	521
4.2. Principios.....	523
a) La economía social y el Estado.....	523
b) Garantía de independencia económica mínima.....	525
c) Democratización de la economía y reestructuración de la matriz productiva. .	527
4.3. Institucionalidad empresarial en Emilia Romagna (caso de estudio).....	530
4.4. Recomendaciones.....	535
a) Asegurar los comunes.....	535
Lo común vs. lo público.....	536
Legislación para los comunes.....	537
b) Remoción de los obstáculos institucionales.....	539
c) Democratización y coconstrucción de servicios y bienes públicos.....	541
d) La universidad cooperativa.....	546
4.5. Conclusiones.....	547
5. Referencias.....	548

## O. RESUMEN EJECUTIVO

La realización de una economía social del conocimiento común y abierto (ESCCA) en Ecuador es una responsabilidad única y compleja, que incluye una amplia gama de asuntos y relaciones que, en la práctica, involucran a todos los sectores económicos del país: el sector público, el sector privado (particularmente empresas pequeñas y medianas) y la economía social (denominada economía popular y solidaria). Este documento examina la función de la economía social en el proceso de implementación de la ESCCA en Ecuador. En particular, sintetiza los asuntos y dinámicas claves, particularmente, las implicaciones de las políticas públicas relativas a las infraestructuras sociales e institucionales necesarias para hacer realidad una ESCCA en el país. De manera general, el documento delinea las novedades del marco necesario para el cambio de paradigma que supone una economía social empoderada y enriquecida en el núcleo de un nuevo contrato social capaz de movilizar el conocimiento abierto y la tecnología digital como recursos centrales para la búsqueda del bien común al servicio del *buen vivir*.

Como se ha indicado, este documento se divide de acuerdo con los documentos de política pública desarrollados previamente en esta línea de investigación tercera sobre «institucionalidad, sociedad y comunidades». En tal sentido, la sección segunda, «Conocimiento social y economía social», examina la regulación actual de la economía popular y solidaria en Ecuador y ofrece un análisis de los aspectos que restringen el crecimiento y desarrollo de las asociaciones de economía social, al igual que la economía social en su conjunto. A partir de este análisis, propone también una serie de recomendaciones y de modificaciones regulativas, principalmente centradas en potenciar la autonomía de las entidades de economía social y solidaria (EESyS), ampliando su objeto a otras organizaciones, a la par que estableciendo con mayor claridad una distinción entre la EESyS y las pequeñas empresas de economía popular. Asimismo, se propone reducir la burocracia para estas EESyS relacionada con sus deberes de información al Estado, someter a control judicial ciertas intervenciones de éste relacionadas con aspectos nucleares de la EsyS. También se propone una reflexión interna al sector de economía popular y solidaria sobre la eventual desvia-

ción de sus fines sociales que justifica el mantenimiento de las amplias prerrogativas del Estado en la materia.

La sección tercera, «Políticas públicas para la economía social», reorienta el debate hacia cuestiones de política pública más amplias, capaces de contribuir directamente al fortalecimiento de la ESyS. El documento aborda temas claves como la política fiscal, la reforma y la democratización de los servicios públicos, la creación de mercados sociales, la extensión de la economía social, y el apoyo a las formas de organización que la encarnan y promueven, a través de los principios de intercambio, cooperación y promoción del bien común, que subyacen a la producción y difusión del conocimiento común y abierto.

A partir del análisis de la coyuntura política mundial, que muestra un agotamiento de las políticas neoliberales, pero también de los modelos del Estado del bienestar que caracterizaron las hipótesis progresista durante el siglo XX, se proponen medidas de modernización de la ESyS, destinadas a incrementar su relevancia en la transición hacia la ESCCA en Ecuador. En particular, se propone incrementar las posibilidades de la ESyS de financiarse en mercados secundarios de capital y de gestionar sus beneficios en favor de sus propios intereses. También se proponen medidas de apoyo público mediante el gasto fiscal en favor de las contribuciones ciudadanas al sector.

Por otra parte, se aborda la posibilidad de escalar el radio de acción habitual de la economía social, hacia su capacidad para participar en el diseño y la prestación directa de servicios públicos de atención personal (ancianos, discapacidad, crianza, etc.), con el consiguiente aumento del control y del empoderamiento de las comunidades implicadas en el ejercicio de estas actividades de alto impacto para una sociedad igualitaria. En contraste con el neoliberalismo, en el cual el capital erosiona y desplaza al Estado hacia la colonización y privatización del dominio público (con la ayuda de gobiernos sumisos), esta sección considera el modo en que el gobierno puede fortalecer la economía social a través de la elaboración de políticas públicas que fortalezcan los principios y propósitos cívicos al servicio del interés público, sentando unas bases sólidas para la producción de bienes y la prestación de servicios públicos. En particular, a través del caso de Fure-

ai Kippu en Japón, se proponen medidas para innovar en el diseño y prestación de servicios públicos. Lo que el caso japonés, al igual que otros en Bolonia (Italia) o Quebec, ha mostrado que la participación de la ciudadanía y de las EESyS en el diseño e implementación de los servicios públicos, sobre todo en los relativos a la atención a las personas, los hace más eficientes desde una perspectiva económica pero también de satisfacción de los y las usuarias. Esta opción, por supuesto supeditada a las reformas institucionales, a los cambios culturales en el sector de la economía popular y solidaria y al apoyo público, supone una alternativa a la dicotomía existente entre privatización neoliberal hacia grandes corporaciones de servicios y centralización estatal de la prestación de los servicios a las personas, que fomenta la dependencia directa de las EESyS respecto al Estado.

Por su parte, la sección cuarta, «Políticas públicas para un *partner State*», analiza la formalización de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, construido sobre la premisa de que el conocimiento social es una extensión de los principios cívicos que buscan no solo proteger los comunes, sino situar la búsqueda del bien común como el propósito central del gobierno. La reorganización del Estado como *partner State* surge como alternativa al estancamiento en las actuales formas de gobernanza y de la democracia representativa para atender a los intereses ciudadanos dentro de la dicotomía citada entre «presente» neoliberal y «pasado» *welfarista*. En Ecuador las propuestas de profundizar en un enfoque de *partner State* se presentan como una extensión de los preceptos y objetivos de la Constitución y del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), a los que son inherentes los principios de respeto a la naturaleza, de oportunidades para que las personas persigan un bienestar individual y colectivo, la promoción de actividades sociales y económicas que promuevan el bienestar público y el derecho de las comunidades a participar de manera significativa en los asuntos de Estado que les afecten.

---

9 Puesto a buscar una traducción al castellano, ésta podría ser la de «Estado socio», en tanto que se pretende enfatizar la reorientación del *ethos* estatal hacia la apertura, la asociatividad, la facilitación y la mediación más horizontal con los distintos agentes privados y sociales. Dado que el uso de la noción en inglés se ha extendido al contexto castellano hablante en los últimos años, se ha preferido mantenerla [N. del E.].

Estas son las bases éticas para una nueva forma de gobierno que coloca al poder ciudadano en una relación de igualdad con el gobierno en el diseño y ejercicio de las políticas económicas y sociales, que operarán en los ámbitos nacional, regional y local. En el *partner State*, el gobierno se convierte en socio y facilitador de soluciones a los problemas colectivos. Aunque las operaciones del mercado capitalista continúan, al igual que las del sector público, se ven compensadas con la reorientación del Estado hacia los objetivos colectivos y ciudadanos, en alianza con las instituciones de la sociedad civil. Pensamos que la realización del *buen vivir* no es alcanzable sin un cambio sistémico del Estado en este sentido.

En particular, se analizan los principios de este *partner State* en lo que atañe a su favorecimiento de la ESyS, a la garantía de la independencia económica mínima (a través de medidas como el bono de desarrollo humano pero también de su ampliación, con bonos destinados al incremento de los servicios sociales para la ciudadanía de estratos sociales medios prestados por EESyS) y a la democratización de la economía dentro y más allá de la ESyS. A partir de estos principios y del modelo de colaboración entre Estado y empresas de pequeño y mediano tamaño que se ha dado en la región de Bolonia (Italia), desde finales de la década de los años 1970, se realizan recomendaciones en orden a proteger y reforzar los bienes comunes, a remover determinados obstáculos institucionales heredados de las viejas burocracias del Estado y a fomentar un ecosistema institucional proclive al desarrollo de este modelo económico-político, con medidas que abarcan desde el ámbito fiscal, al de creación de instituciones plurales, pasando por medidas de formación, investigación y asesoramiento.

Resulta incuestionable que el éxito a largo plazo del PNBV y la implementación de la ESCCA dependen en gran parte de la fuerza y desarrollo de la economía social en Ecuador, conforme al rol que le asignan tanto la Constitución como el propio PNBV.

De hecho, en nuestra argumentación, la economía social constituye el espacio social y económico que mejor refleja los valores y principios de los ideales cívicos del gobierno, así como la fuente de esas instituciones civiles que defenderán y desarrollarán dichos ideales a largo plazo. Así pues, es importante recordar que fue la sociedad civil la que dio origen a la Revolu-

ción Ciudadana y no el Estado. El enfoque de este documento incide en que, en último término, será también la sociedad civil y la vitalidad de sus instituciones las que salvaguardarán estos ideales.

Por esta razón, la política pública y la regulación ecuatorianas deben adquirir esa función de recurso político y legal esenciales en la construcción de valores, habilidades e instituciones que permitan que la economía social florezca y ofrezca los cimientos indispensables que han de servir, en última instancia, para transformar la economía política del país. Para ello, tales políticas públicas y regulaciones deben reconocer en la economía social un sector vital, con principios, valores, relaciones e instituciones sociales y económicas propios y singulares. Dichos principios y valores, así como las instituciones que los encarnan, requieren, al menos, idéntico nivel de reconocimiento y apoyo público que el proporcionado a los actores de la economía capitalista.

Las recomendaciones que se presentan en este documento se sustentan en esta perspectiva y sirven para reconocer y fortalecer dichos principios. Las referidas a políticas públicas apuntan hacia la facilitación del desarrollo y maduración de la economía social, a fin de que pueda convertirse en un sector socio del Estado de pleno derecho en la realización del buen vivir.

## 1. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

En esta sección se analizará la situación general de la economía social en Ecuador, así como el marco jurídico-político en que se inscribe, desde una perspectiva tanto general como específica. También se considerará la disposición del Estado respecto a las entidades que *lato sensu* habitan este espacio social.

La premisa principal de la perspectiva que adopta el presente documento es que una economía social fuerte y autónoma resulta esencial para la viabilidad y el éxito, en el largo plazo, del establecimiento de una ESCCA. Si bien muchas organizaciones de la economía social, como las cooperativas y las empresas sociales, también se dedican a actividades comerciales y compiten en el mercado, en la medida en que se organizan para la provi-

sión de un beneficio colectivo, también se consideran actores clave de esta transición.

La segunda premisa de una política pública progresista en relación a la economía social se refiere a la necesidad de una diferenciación clara entre el rol y las prerrogativas del Estado, por un lado, y las de la sociedad civil, por otro. Una sociedad saludable, abierta y democrática se fundamenta en el reconocimiento y aceptación de esta distinción básica.

La tercera premisa se refiere a la existencia de una complementariedad esencial entre las funciones del Estado, por una parte, y las de la sociedad y la economía social, por otra. Dicha complementariedad se fundamenta en la búsqueda del bien común.

En el sentido más amplio y aceptado, la sociedad civil es el impulso social para vincularse libre y democráticamente, para crear comunidad y para conducir la vida social, incluyendo la vida política. Las concepciones modernas de la sociedad civil también la distinguen del Estado y de las operaciones del sector privado.

Históricamente la sociedad civil ha sido el escenario de organización de la gobernanza, las actividades materiales y los aspectos intelectuales, morales y culturales de las comunidades. Además, mientras el Estado representa la «política de dominación», la sociedad civil representa la «política de consentimiento» (Tandon, 1991). Esta consideración distingue por sí de manera radical y fundamental la naturaleza, propósito y operaciones del Estado y de la sociedad civil.

Dentro de la sociedad civil, una enorme proporción de las actividades ciudadanas las realizan organizaciones creadas para ofrecer bienes y servicios a través de la colaboración y búsqueda de objetivos compartidos. Este carácter mutualista o colectivo de la sociedad civil constituye también la fuente principal de creación del capital social, esto es, la suma de relaciones, redes de trabajo y valores que generan y sostienen la confianza dentro de la comunidad. El papel de la confianza y de la capacidad de los individuos de trabajar juntos hacia sus objetivos compartidos es fundamental en la valoración y difusión del conocimiento como un bien común, como se

ha discutido con más detalle en otros documentos (Restakis, 2014c y Restakis *et al.*, 2014).

Estas actividades ciudadanas, enfocadas hacia la creación de valor social para el beneficio común, corresponden al sector integrado por organizaciones sin fines de lucro y voluntarias, grupos de apoyo comunitarios, de asistencia, organizaciones culturales, sindicatos, empresas sociales y cooperativas. Dicha dimensión económica también se ha denominado tercer sector, economía social o economía popular y solidaria. Aunque, en estos documentos, el término más frecuente es el de *economía social* o *economía social y solidaria* (ESyS), a los efectos aquí pretendidos, resulta equiparable a los otros.

Ambas dimensiones sociales, Estado y sociedad civil, representan atributos esenciales de un cuerpo político saludable y operativo, que reconoce los distintos roles (gubernamentales y cívicos) orientados hacia la búsqueda y protección de un bienestar social colectivo que comprende los principios esenciales del pluralismo, apertura y transparencia, representación democrática y solidaridad en pos del bien común.

Como declara el PNBV:

Cambiar la matriz productiva y democratizar al Estado no tendría sentido emancipador, si no se coloca en primer plano al fortalecimiento de la sociedad. Se trata de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de igualdad social y material. Es necesario empoderar a la sociedad y no al mercado, como ocurrió en el neoliberalismo; ni al Estado, como en el «socialismo real». Potenciar la sociedad es promover el desarrollo de las libertades y de las capacidades reflexivas, críticas y cooperativas de cada individuo, de cada pueblo y de cada colectivo. (SENPLADES, 2013, p. 62)

La economía social del conocimiento común y abierto se fundamenta en esos mismos principios, con el objetivo de hacer del conocimiento un bien social, un factor común libremente accesible en la búsqueda de estas metas cívicas.

## 2. CONOCIMIENTO SOCIAL Y ECONOMÍA SOCIAL

La cointeligencia es la capacidad de suscitar la sabiduría y los recursos del todo y de sus miembros para mejorar la vitalidad del todo y de sus miembros en el largo plazo. Colectivamente, una comunidad tiene mayor información, perspectivas y recursos (y los tiene en mayor diversidad) que cualquier individuo. Una comunidad sabia, un líder sabio, y una democracia sabia harán uso de la riqueza de esa diversidad creativa e interactivamente. La diversidad será entonces mutuamente realizadora, más que mutuamente problemática. El papel apropiado del Estado es el de crear condiciones habilitantes para que esto suceda en todo nivel y en todos los sectores y facetas de la sociedad. Tom Atlee (1993).

### 2.1. Contexto ecuatoriano

#### a) Composición de la economía social de Ecuador

En relación con la economía social, uno de los principales logros del actual gobierno ha sido recopilar información básica sobre sus características, composición y tamaño en Ecuador. Ello ha sido resultado de importantes esfuerzos en el análisis y definición de la naturaleza de la economía social, así como de documentación del número y tamaño de las organizaciones de economía popular y solidaria, al mismo tiempo que se implementaba la nueva regulación en apoyo del sector.

A partir de este esfuerzo, se han documentado unas 10.400 organizaciones de economía social (cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias)<sup>10</sup>. Un análisis introductorio del sector cooperativo en Ecuador ha detectado 3.260 cooperativas, que incluyen grupos de ahorro y crédito (946), así como de transporte, de vivienda, de producción, de consumo y de otros servicios cooperativos, (2.313), también denominadas cooperativas no financieras. Las cooperativas de ahorro y crédito, las de transporte y vivien-

---

10 Fuente: Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) en 2012, previo a la asunción de competencias por parte de la Superintendencia de EPS [N. del E.]. Asimismo, nótese que una organización puede figurar en más de dos registros institucionales simultáneamente y que es muy probable que no todas las organizaciones del sector comunitario estén registradas. A ello hay que sumar algunos errores de clasificación, como, por ejemplo, la categorización como «cooperativas de crédito» de las organizaciones de integración, así como algunas inconsistencias en la información financiera.

da representan el 99% de las cooperativas en el país. Además, se estima que existen cerca de 14.593 organizaciones dentro del sector comunitario, principalmente cajas de ahorros y bancos comunitarios (Naranjo Mena, 2013). A ello hay que sumarle otro tipo de organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, culturales, deportivas y religiosas, entre otras, que, al no tener por objetivo la realización de actividades económicas, de producción de bienes o de prestación de servicios, no se incluyen ni tienen reconocimiento como organizaciones de economía popular y solidaria en la regulación vigente.

En este contexto, merece la pena recalcar el valor económico y el crecimiento de la economía social, en particular del sector cooperativo. La economía social en Ecuador comprende el 25,7% del PIB del país, según el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). A su vez, el 48,9% del empleo se genera en empresas de menos de once empleados. Por su parte, durante el periodo 1999-2002, la cartera de activos de las cooperativas de crédito experimentó un crecimiento del 384,73% en comparación con el 49,94% de los bancos (Cruz, 2003). Esta es una señal de que tales organizaciones vencieron la crisis financiera de 1998-1999 y superaron a empresas capitalistas, pese al menor tamaño de sus activos. Este hecho puede explicarse por factores tales como la diversificación de la cartera y la evitación de actividades de alto riesgo, que les permite concentrar su atención en las necesidades reales de los miembros de esas cooperativas de crédito.

El crecimiento de las cooperativas durante la última década, hasta casi duplicar su número, también ha mostrado la perdurabilidad de estas instituciones, en una evolución que es incluso anterior a la Revolución Ciudadana (Ospina Peralta, 2013). Este mismo fenómeno se ha documentado a escala global y no solo en Ecuador (Ketlison y Birchall, 2009). Hallazgos similares se han confirmado en estudios de H. Jácome (2004 y 2005).

En resumen, la economía popular y solidaria no solo es importante como base social para la política económica gubernamental en la dirección del PNBV, sino como una fuente directa de valor económico, de estabilidad en contextos de crisis económica y de generación de bienes y servicios para el bienestar común. En este sentido, la economía social de Ecuador debe con-

siderarse una parte esencial del objetivo más amplio de modernizar el país.

Para que todo este ecosistema de organizaciones de economía popular y solidaria, como las cooperativas, pero también organizaciones de la sociedad civil y ONG, contribuyan a esa nueva política económica basada en el buen vivir, no solo es necesario implementar nuevas regulaciones y políticas, sino también un programa intensivo y permanente de educación y formación, con el objetivo de reformar las actitudes y comportamientos de los líderes y tomadores de decisiones, tanto en las burocracias estatales como en las instituciones de economía social. Ello resulta asimismo esencial para hacer frente a la actual preocupación sobre la malas prácticas en el sector.

Por otra parte, y dado el carácter relativamente reciente de los esfuerzos por documentar y entender el rol de la economía social en Ecuador, también es necesario recalcar que ello merece más investigación y un apoyo constante a la elaboración de las políticas públicas y de los instrumentos normativos que conformarán el marco de desarrollo del sector. Dicho marco debe servir para fortalecer la capacidad de crecimiento de la economía social y de encarnar los valores sociales y económicos que son, en última instancia, el sostén de una economía social del conocimiento.

### **b) Marco jurídico-político general**

La relación del Estado con la sociedad civil en Ecuador es a la vez compleja y polémica. Si bien la Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce y garantiza la legitimidad y la autonomía de la sociedad civil y sus instituciones de manera explícita, la aplicación de estos principios es desigual y, en ocasiones, incluso contraria al espíritu y la letra de la propia norma constitucional. Por otra parte, si bien existe un gran número de organizaciones de la sociedad civil en Ecuador, el nivel de compromiso cívico y la participación ciudadana en la formación e implementación de políticas públicas son relativamente bajos. Por lo tanto, existe un problema principal en la tensión entre la normativa y la práctica, entre la visión y la realidad, que a veces se torna en pura contradicción respecto a la legitimidad, la autonomía y la agencia de la sociedad civil frente al papel y las prácticas del Estado ecua-

toriano. Ello insta a examinar la regulación general y específica al respecto.

La Constitución (art. 96) reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas, así como ejercer el control social de los distintos niveles de gobierno. Asimismo establece que «las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas» (art. 96.2°).

La Constitución declara al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como órgano de la función de transparencia y control social, a cargo de autoridades designadas, como el Fiscal General, el Procurador General y los miembros del Consejo de la Judicatura entre otros. La Constitución establece que todos los candidatos a este órgano serán propuestos por la sociedad civil y los ciudadanos.

A ello hay que añadir la constitucionalización de una serie de derechos civiles y políticos, entre los que destacan el derecho a la libertad de expresión (art. 66.5°), de asociación (art. 66.13°) y de protección de datos personales (art. 66.19°)<sup>11</sup>.

En lo que se refiere al PNBV 2013-2017, instrumento de planificación pero de obligado cumplimiento, conviene incidir en su reconocimiento de las funciones y valor de la sociedad civil, en particular de la economía popular y solidaria, esencial para la efectividad de la ESCCA y del buen vivir como marco de referencia para las políticas económicas de Ecuador. De su contenido, cabe destacar por la pertinencia para nuestro objeto:

El socialismo del buen vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. Propone la transición hacia una sociedad en la que la vida sea el bien supremo. Afirmamos la supremacía del trabajo (fin mismo de la produc-

---

11 Estas protecciones constitucionales son especialmente relevantes para el uso de TIC en la promoción del gobierno abierto y se consideran con más detalle en el documento oportuno (Restakis *et al.*, 2014).

ción y base para desplegar el talento) sobre el capital. En el trabajo nos reconocemos como seres sociales y como actores creativos, en ejercicio de derechos y libertades (SENPLADES, 2013, p. 24).

Un gobierno democrático participativo entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas, para tratar cuestiones locales y temas nacionales [...]. La democracia participativa pretende un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros (SENPLADES, 2013, p. 26).

Las transformaciones estructurales planteadas para el periodo 2013-2017 solo serán posibles si paralelamente se transforman las relaciones de poder, pues la construcción del Buen Vivir es eminentemente un proceso político que implica la radicalización de la democracia, concebida también como democracia socio-económica. De ahí la necesidad de dismantelar al Estado burgués y trabajar hacia la construcción de un Estado popular, que represente los intereses de la ciudadanía y exprese su opción preferencial por los más pobres. [...] El objetivo es democratizar las relaciones entre Estado y sociedad. (SENPLADES, 2013, p. 80).

Se trata de ideales poderosos e inspiradores que se dirigen al corazón de un verdadero enfoque democrático transformador. Respecto a profundizar la cultura democrática del Estado y la sociedad, el PNBV también especifica las siguientes políticas:

Política 1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.

Política 1.12. Fomentar la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común

Política 1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción.

Política 2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial.

Ahora bien, a partir de este marco ¿cómo pueden relacionarse estos principios con un desarrollo concreto, a través de unas políticas

públicas y una regulación para la infraestructura que encarne estos ideales y pueda sostenerse en el tiempo?

### **c) Ley de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)**

Como se ha introducido, en la regulación vigente existen una serie de medidas que actúan como impedimentos para el libre y abierto desarrollo de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil, en cuyo núcleo se encuentra un excesivo control por parte del Estado sobre las actividades de las empresas de economía social. Por otra parte, existen confusiones y contradicciones fundamentales en los términos de esta regulación, que provocan malentendidos sobre la definición de las organizaciones de la economía social y de la economía popular y solidaria en su conjunto. En la LOEPS<sup>12</sup>, la definición de la economía popular y solidaria se limita a afirmar «la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios [...]» (art. 1). Tal definición excluye a numerosos grupos de la economía social, cuyo objetivo principal es la producción de actividades sociales recreativas, culturales, espirituales o de otro tipo, que tienen poca relación con la producción o el consumo. Este acento sobre las funciones económicas distorsiona la naturaleza y la complejidad de la economía popular y solidaria, provocando que las políticas públicas destinadas a su fomento resulten incompletas, cuando no contradictorias, respecto a la lógica de funcionamiento del sector.

Un segundo problema tiene que ver con la fusión entre las nociones de *economía popular* y de *economía social y solidaria*. La comprensión habitual del término economía popular difiere de la economía social y solidaria, refiriéndose a una actividad económica limitada principalmente a prácticas económicas informales de empresas muy pequeñas entre personas de bajos ingresos, que, por lo general, se dirigen a la satisfacción de las necesi-

---

12 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 10 de mayo de 2011. Véase [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_econ.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_econ.pdf). Tanto en Restakis (2014a) como en el apéndice a este documento en su versión *online* (<http://flokso-ciety.org/docs/Ingles/3/3.0.pdf>), existe un análisis pormenorizado de estos aspectos en la LOEPS y su reglamento de desarrollo.

dades básicas. La ampliación de la noción de economía social y solidaria hacia la economía popular es coherente con la inclusión de pequeñas empresas familiares o empresas de propiedad individual de subsistencia en la LOEPS. Sin embargo, estas empresas no tienen necesariamente una conexión con los principios de cooperación, control democrático, organización colectiva o con el beneficio social que distingue a las organizaciones de economía social y solidaria. Aunque la importancia del sector de la economía popular es evidente, su inclusión en la LOEPS introduce también una cierta confusión en la definición de economía social y solidaria y nubla la naturaleza subyacente de este sector, al mezclar colectivos con situaciones muy diversas. Por ello, se urge a la separación de ambos conceptos. También sugerimos que el tamaño de una empresa, su relación con la producción de subsistencia o de necesidades básicas, sea irrelevante a efectos de definirla como parte de la economía social y solidaria. Este tipo de empresa, por motivos razonables, bien puede pertenecer al sector privado en función de su tipo de propiedad, estructura organizativa y su finalidad privada, en contraposición a la colectiva, de la empresa.

#### **d) Retos y contradicciones**

En contraste a este marco normativo, conviene reconocer, a partir de informes de las ONG ecuatorianas, la existencia de distintas limitaciones en la formación y el funcionamiento de la economía social, que provocan una tensión permanente entre los objetivos declarados por el gobierno y su tratamiento práctico en el reconocimiento a la libertad y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, estas tensiones se han exacerbado por una histórica debilidad de los controles y las prácticas regulatorias dentro de algunas asociaciones de la economía popular y solidaria, que contravienen los propios principios y propósitos de su gobernanza. Esta es una de las cuestiones que razonablemente preocupa al Estado respecto a los roles de la sociedad civil y de la economía social como espacios sociales y políticos autónomos, aun por encima y en contra de las exigencias legítimas del control y de la supervisión estatal.

Los casos de corrupción y abusos respecto a los mandatos institucionales de la economía social son una preocupación comprensible para el Estado

pero también son un asunto primordial para la credibilidad y la legitimidad de la propia economía social. Precisamente por ello, la cuestión es cuál resulta el mejor medio para hacer frente a este problema. La postura del Gobierno ha sido ejercer una supervisión y un control crecientes sobre las operaciones de las entidades de economía social y solidaria como remedio preventivo de esos potenciales abusos. Esto se manifiesta tanto en la letra como en la implementación de la regulación, donde existe una desconfianza generalizada hacia estas organizaciones<sup>13</sup>. Desde nuestra perspectiva, este enfoque resulta cuestionable, debido a su unilateralidad y escasa adecuación al desarrollo de una economía social que sea saludable y autónoma pero también, capaz de reformar las prácticas de las propias organizaciones cuando éstas sean contrarias a los fines para los que fueron creadas. Por esta razón, consideramos que debe buscarse otro enfoque más equilibrado.

## 2.2. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones de políticas públicas se basan en los principios descritos y en el análisis de la regulación vigente y los problemas identificados tanto por los interesados dentro de Ecuador, como también sobre la base de la experiencia internacional en este materia. Los apoyos institucionales requeridos para la expansión de la sociedad civil, en general, y de la economía social, en particular, abarcan una amplia gama de políticas, marcos legales, prácticas y relaciones provenientes, tanto de la sociedad civil, campo autónomo y autorreproducible, como de la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Esta última conexión es de vital importancia para el esclarecimiento y la definición de los roles y relaciones cambiantes entre estas dos esferas, en el avance hacia una sociedad abierta, plural y democrática. En concreto se recomienda que:

1. Dado que la libertad de expresión y asociación política es un atributo fundamental de una sociedad civil libre, abierta y democrática, las organizaciones de la sociedad civil no deben verse limitadas en

---

13 En particular el Decreto 982 otorga al Gobierno poderes de largo alcance sobre las ONG. Desde su aprobación, éstas han presionado para cambiar esta regulación, sobre en relación con las restricciones a la libertad de asociación y a la libertad de expresión (HRW, 2014).

cuanto al ejercicio de estos derechos como consecuencia de su condición de asociaciones sin fines de lucro o de beneficio social. En particular, debe derogarse la posibilidad de disolverlas por motivos de su acción política legítima.

2. La regulación vigente otorga al Poder Ejecutivo un acceso casi ilimitado a la información interna de las ONG y los ciudadanos también pueden exigir la rendición de cuentas de cualquiera de estas que realice actividades de interés público o que preste servicios o utilice recursos públicos. Además, las ONG también deben entregar a los servidores públicos cualquier información relacionada a sus actividades y deben poner sus predios a disposición de la inspección, siempre y cuando los funcionarios hayan notificado la inspección anticipadamente.

Se considera que estas disposiciones implican una carga indebida a las organizaciones civiles y no se encuentran claramente definidas ni delimitadas razonablemente dentro de la misma regulación. Por lo tanto, se recomienda que el acceso a la información relativa a las operaciones y actividades internas de un grupo debería restringirse a aquellos casos en que se sospeche actividad criminal y debería permitirse únicamente con la autoridad de una orden judicial. Lo mismo se extiende a la inspección de los predios de una organización.

3. Dado que la Constitución prohíbe la recolección y uso de información personal sin el consentimiento del individuo, se recomienda eliminar de la LOEPS el requerimiento por el cual las organizaciones de economía popular y solidaria deben registrar en una base de datos gubernamental información como nombres, números de identificación, nacionalidad y direcciones de cada uno de sus miembros.
4. Dado que, conforme a la LOEPS (art. 57), la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene competencias para la intervención y disolución de estas organizaciones, con el objetivo declarado de reducir al mínimo los abusos en el sector, se recomienda que ta-

les facultades de supervisión e intervención se limiten a casos en que exista sospecha fundada de actividad criminal y estén sujetas a autorización judicial.

Por otra parte, se recomienda que la responsabilidad de la supervisión y la reparación de las posibles irregularidades o abusos sean una responsabilidad compartida entre el Estado y las propias instituciones de la economía social.

A este respecto, se recomienda también establecer un observatorio independiente con representación de un amplio espectro de organizaciones de la economía social a través de una federación autónoma y representativa, para compartir las actividades de supervisión e intervención con la Superintendencia. Dicho observatorio, en colaboración con las organizaciones de economía popular y solidaria federadas, también podría encargarse de dar continuidad a las citadas labores de investigación sobre el sector, así como asumir actividades de formación y desarrollo profesional para estas organizaciones, de modo que los costes de sus actividades estén compartidos entre las organizaciones federadas y el Estado.

5. Dada la existencia de ciertos desincentivos para la creación y reconocimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria y de la sociedad civil, se recomienda reducirlos al mínimo en la regulación vigente. Esto incluye disposiciones y prácticas que limitan derechos individuales y colectivos de reunión, acción política legítima, privacidad, así como los procedimientos regulativos superfluos y relacionados con la provisión de información financiera y de operaciones, el reconocimiento legal y los cambios en las actividades y propósitos de las organizaciones.

### 3. POLÍTICA PÚBLICA PARA UNA ECONOMÍA SOCIAL

Durante los últimos veinte años, se ha registrado un interés creciente por la economía social y su relevancia en la vida económica y social de las naciones. Este interés ha generado una notable literatura sobre la naturaleza

y rol de la economía social, su tamaño y composición, sus reglas operacionales y principios organizativos, su relevancia en el bienestar económico y social de las poblaciones y su relación con el Estado y el sector privado. Cada vez más, la economía social se considera repositorio de valores sociales, culturales y políticos relevantes para proteger y avanzar hacia el bien común.

Por estas razones y por los graves daños ocasionados por el capitalismo de libre mercado, la economía social está emergiendo también como un complemento a la acción del Estado sobre el bienestar social de los ciudadanos; función cada vez más necesaria ante la abdicación de los Estados respecto a estas obligaciones. Dicha combinación de elementos ha impulsado a la economía social hacia una posición histórica destacada en la reconfiguración del cuerpo político de las naciones de todo el mundo. Habitualmente, se considera a la economía social como parte de las estrategias de cooperación o de autoayuda que operan en los márgenes de la economía para ayudar a los pobres o bien, un conjunto de medidas de autodefensa económica frente a los fracasos y depredaciones de la economía de «libre mercado». Sin embargo, es mucho más que eso. La economía social representa una concepción totalmente diferente de la economía en la que las fuerzas del mercado y las prácticas económicas sirven a los intereses sociales o colectivos y no solo a los del capital o del individuo. Es el campo de pruebas para un tipo de economía que puede atender realmente las promesas de justicia social, equidad y bienestar colectivo, que evidentemente están mucho más allá de la capacidad del paradigma capitalista.

Esta sección examina el modo en que las políticas públicas pueden fortalecer la economía social, a fin de que esta última adquiera una función central en la transformación de la matriz productiva del país. También se aborda la posibilidad de escalar el radio de acción habitual de la economía social, hacia su capacidad para participar en el diseño y la prestación directa de servicios públicos de atención personal (ancianos, discapacidad, crianza), con el consiguiente aumento del control y del empoderamiento de las comunidades implicadas en el ejercicio de estas actividades de alto impacto para una sociedad igualitaria. En contraste con el neoliberalismo, en el cual el capital erosiona y desplaza al Estado hacia la colonización y

privatización del dominio público, esta sección considera el modo en que el gobierno puede fortalecer la economía social a través de la elaboración de políticas públicas que fortalezcan los principios y propósitos cívicos al servicio del interés público, bases sólidas para los bienes y servicios públicos.

A diferencia de muchos países del norte, el Estado ecuatoriano desempeña un rol de creciente protagonismo en la prestación de servicios públicos. La cuestión del replanteamiento y reforma de la asistencia social en el siglo XXI se trata menos de proteger la prestación pública de las privatizaciones, que de llevarla más allá de la debilidad inherente a su tradicional modelo estatista. Sin embargo, ambas estrategias requieren reformular la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se busca articular una nueva relación que encarne los principios fundamentales del poder compartido, de la colaboración y la coelaboración de políticas públicas, así como la creación de nuevas instituciones capaces de completar la transición hacia un modelo de *partner State*, en el que el Estado facilita y promueve los valores ciudadanos y el bien común constituye uno de los principales objetivos del gobierno.

Otro objetivo relevante de esta estrategia es abordar la dependencia que mantienen las instituciones de la sociedad civil con respecto al Estado, algo especialmente cierto respecto a la prestación de servicios sociales y personales. En esta área, a pesar de las diferencias formales entre la economía social y el Estado, aquella continúa siendo un sector dependiente y en muchos sentidos, un sector-cliente del Estado. En un momento en que los gobiernos de muchos países han traspasado todos los límites para eliminar las diferencias entre el sector privado y el público, esta continua dependencia constituye una debilidad fatal que hace posible que los intereses del capital sigan dominando la política pública y perpetúen un sistema económico subordinado a dichos intereses. Ello no implica ignorar a las empresas de la economía social que operan en la economía comercial, ya que, por ejemplo, las cooperativas son absolutamente vitales para los intereses económicos de los pequeños productores de la economía agrícola, artesanal, manufacturera, de servicios financieros basados en la comunidad, como cooperativas de crédito y bancos comunales. También son cada vez más

relevantes para la producción de los bienes inmateriales y servicios que ofrece la tecnología digital a través de la operación de las redes *peer-to-peer*, basadas también en valores y prácticas de cooperación y de comunes.

Uno de los argumentos centrales que se desarrolla en este documento es que la economía social debe consolidar una fuerza social y política independiente, como condición para consolidar un verdadero mercado social que se corresponda con su función de democratizar la economía. Solo de este modo, el poder y la influencia abrumadora del mercado capitalista podrán ponerse en equilibrio con los valores ciudadanos. Una economía social autónoma y fuerte, basada en la reciprocidad, la mutualidad y los valores cívicos podrá hacer posible también un poder político necesario para negociar un nuevo contrato social para una era posneoliberal.

### 3.1. Hacia un nuevo paradigma

En la actual coyuntura política, la tarea clave es incrementar el potencial del capital social para controlar los intereses del capital en pro del bien común. En este sentido, se requieren políticas sociales y económicas que reconozcan los fundamentos de la economía social, como un paradigma distinto que relaciona los principios sociales a la economía con la asignación de recursos y un nuevo entendimiento de la creación de riqueza. La economía social contribuye a la socialización y democratización de los mercados y de la economía, y es una fuerza fundamental para la transformación de la matriz productiva, conforme al PNBV. En pocas palabras, la economía social es un espacio singular, con requerimientos y necesidades institucionales propias, capaces de reflejar la lógica y los objetivos de sus operaciones. Esto implica la necesidad de adoptar un enfoque holístico e integral del desarrollo de la economía social y la creación de lo que se podría denominar un *ecosistema* de apoyos institucionales análogos al ecosistema institucional capitalista que existe al servicio de la economía capitalista.

#### a) Más allá del Estado del bienestar

En Ecuador, la cuestión del Estado del bienestar es obviamente muy distinta a la del norte industrializado. Durante un período muy largo de tiempo,

Ecuador adoleció de una débil estructura estatal que no pudo proporcionar el tipo de servicios sociales que los ciudadanos habían alcanzado en los Estados industrializados. Para Ecuador, la idea del Estado del bienestar era todavía un objetivo de futuro que, de hecho, se está logrando en la actualidad, a través de unas políticas públicas que favorecen la participación pública creciente en la economía. En la educación, en los servicios de salud y en las prestaciones de seguridad social, se han desarrollado servicios públicos universales inéditos. En este caso, el problema reside más bien en las formas estatales en que se prestan tales servicios y en las debilidades inherentes a una concepción puramente estatista de la atención social.

Los principios ciudadanos que subyacen a la idea del Estado del bienestar son principios centrales del buen vivir y del desarrollo, que, en lugar de repetir los errores de la producción en masa de los Estados del bienestar de la segunda mitad del siglo XX, abren la posibilidad de que se pueda desarrollar una nueva forma de economía social *welfarista* que vaya más allá de las innovaciones sociales desarrolladas por tales Estados del bienestar, como está ocurriendo en regiones de Italia o en Quebec. La salud, la educación y otras formas de asistencia social responderán mejor, de manera más flexible y, en última instancia, más eficaz si se combinan con el poder y el potencial de la economía social. La aplicación de los principios de la economía social y de prácticas como la reciprocidad y la cooperación, así como el surgimiento de un gobierno democrático, distribuido, con sistemas de atención social controlados por el usuario, permitiría a Ecuador transitar hacia una nueva configuración de la protección social (la del *partner State*), que aprovecha y refuerza el auge de las redes ciudadanas, apoya nuevas formas de innovación social y reconoce el papel central de la sociedad civil en la promoción del bien común, sobre todo en el ámbito de la atención social.

La colonización del espacio público y social por parte del capital es uno de los efectos de la disminución estructural de las oportunidades de lucro del sector privado. En el preciso momento en que la debilidad de la economía y el aumento del desempleo exigen una fuerte red de seguridad social, los servicios públicos se están convirtiendo en fuentes de lucro privado. Con los gobiernos como socios bien dispuestos, la privatización de los bienes

públicos y la monetización de la asistencia social se han convertido en nuevos nichos de negocio, desde la prestación de servicios de salud y agua potable, hasta el funcionamiento de sistemas de educación y prisiones. Así pues, está claro cómo el capital privado puede invertir en lo que alguna vez fueron servicios públicos y beneficiarse de ello pero lo está menos si las instituciones de la economía social están o no preparadas para hacer frente a esta nueva realidad. La incapacidad del mercado de prestar servicios personales tanto en el sector privado como público constituye ahora el asunto medular de la política pública en las sociedades modernas, lo que aconseja adelantar esta discusión al contexto ecuatoriano.

¿Cómo podrían responder los gobiernos ante este dilema? ¿Podrían impulsar soluciones ciudadanas que ofrecieran una alternativa a la privatización de los bienes sociales, por un lado, y a los efectos sofocantes del estatismo vertical por el otro? ¿Cómo podrían diseñarse tales soluciones, a fin de que reflejasen y fortaleciesen esos valores, operaciones y principios de servicio social que son la mayor fuerza de la propia economía social? ¿Cómo podría la economía social ampliar su presencia e influencia en la economía mercantil en sentido amplio? ¿Cómo adquieren las empresas de economía social esos recursos y habilidades necesarias para prosperar en un entorno hostil dominado por el capital privado? ¿Cómo pueden construir a partir de sus éxitos y llegar a escalarlos? Y por último, ¿cómo pueden capitalizar la nueva lógica de las redes, producción distribuida y la tecnología digital, que va en consonancia con sus valores y sus fortalezas?

En cualquier caso, la creación de lo que podríamos llamar un *mercado social* para estos propósitos y el desarrollo de conocimientos libres y abiertos que contribuyan con ellos, es esencial en esta labor.

## **b) Economía social y mercado social**

En la sección 2.1.a mostramos la relevancia económica y social que había adquirido el sector de la economía social en Ecuador, aunque conviene recordar que su importancia no se refiere tanto a su valor de mercado, como a su capacidad para crear y potenciar relaciones sociales con el objetivo de producir valor social. Esto se logra en la medida en que estas organizaciones producen bienes sociales y servicios personales útiles, incluso si lo ha-

cen en un marco de economía ortodoxa. Ahora bien, los mercados para la creación de valor social no pueden ser iguales que los mercados para la acumulación capitalista. Por lo tanto ¿qué es un mercado que crea valor social?

En la mayoría de países, se reconoce de manera general que el carácter de las entidades de economía social y su rol dentro de la sociedad es distinto al de las empresas del sector privado, lo que amerita un tratamiento diferencial. Por ejemplo, obtiene apoyos públicos a través del sistema impositivo, exenciones fiscales, en el entendido de que las EESyS crean beneficios sociales de interés público y realizan un trabajo que, de otro modo, tendría que ser asumido directamente por el Estado. No obstante, conviene indicar que tradicionalmente era requisito para disfrutar de estas ventajas que las entidades de economía social no retuvieran ganancia alguna ni la distribuyeran entre sus directivos o miembros, siendo ésta una limitación que se mantiene hoy en Ecuador para distinguir normativamente a las organizaciones sin fines de lucro.

No obstante, en un tiempo en que la sofisticación y complejidad de las organizaciones de economía social han rebasado los regímenes de beneficencia pura y donde los modelos híbridos como empresas sociales y compañías de beneficio comunitario emplean mecanismos de mercado en busca de metas sociales, estos condicionamientos han devenido inadecuados. En general, no captan ni la realidad ni el potencial de la economía social como una esfera que no merece discriminación respecto a los sectores privado y público. También perpetúan la falsa noción de que la generación de ganancias es incompatible con la búsqueda de beneficio social, debido a que el beneficio se concibe aun en estrictos términos capitalistas, es decir, como un bien privado. La verdadera cuestión no se refiere al beneficio en sí, sino más bien al fin para el que este beneficio se crea y utiliza. El reconocimiento de la ganancia como activo social tiene implicaciones no solo sobre la economía social, sino también en relación a la forma en que se define, desarrolla y defiende el interés público.

### **c) Tributación, formación de capital y beneficio social**

Ahora bien, con carácter específico, respecto a los servicios públicos y bienes sociales, la cuestión central es ¿cómo concretar la reciprocidad y mutualidad como fuerzas institucionales para los servicios personales, inadecuadamente tratados tanto por las Administraciones Públicas como por el sector privado?

Una de las propuestas clave de este documento es la potencia de los mercados secundarios o bolsas sociales para preservar y expandir la economía social. En tal sentido, la creación de instituciones de este tipo implica dos cosas: permite que las organizaciones de la economía social incrementen su capital a través de la emisión de acciones o del uso de monedas sociales y, por otra parte, desarrolla una institución de intercambio para utilidad de la economía social que funciona en paralelo a la bolsa de valores para el capital.

Aunque después desarrollaremos algunos de estos conceptos (sección 3.3.a), el primer punto a destacar es que el acceso a capital es el principal obstáculo para el crecimiento de la economía social, tanto si opera en el campo de los servicios personales como de la economía más ortodoxa. Por fortuna, existen muchas maneras en que las políticas públicas puede incrementar la capacidad de las organizaciones de la economía social a este respecto.

La reorientación y reforma de las políticas tributarias es una de las vías más relevantes para enfrentar estos obstáculos. En Ecuador, tales beneficios fiscales se limitan a las contribuciones de capital que se realizan en favor de organizaciones que tienen reconocido su estatuto como organizaciones benéficas, sin ánimo de lucro. Sin embargo, existen argumentos convincentes para extenderlos a las realizadas en favor de cualquier organización cuyo propósito principal sea la provisión de un bien social, provengan de miembros de la organización o de otros miembros de la comunidad. Ello por la importancia de que estas entidades tengan la capacidad de obtener capital a través de la propia sociedad civil. A través de estas exenciones, también se mitigaría la secular dependencia de las EESyS respecto a la financiación pública directa. Por supuesto, ello requiere abando-

nar la premisa de que las EESyS tienen objetivos incompatibles con la generación y utilización del capital, con la obtención de lucro. Se trata del vestigio de un entendimiento erróneo del beneficio como bien privado, asociado con una identificación también caduca del mercado como mercado capitalista.

Toda empresa, sea comercial o social, debe generar una ganancia si pretende sobrevivir. La pregunta es, más bien, ¿con qué fin se usa este beneficio o plusvalía? ¿Es privada o social? El caso de las cooperativas demuestra que el beneficio puede ser un bien social, tanto como un bien privado. Su beneficio es de propiedad colectiva y sus miembros lo utilizan en beneficio mutuo. Cuando las organizaciones sin fines de lucro generan una plusvalía que luego se reinvierte en servicios a la comunidad, se trata también de una ganancia que se transmuta en bien común. Y al igual que el capital privado se orienta hacia la privatización del bienestar social, la economía social se debería enfocar hacia estos modos de socialización del capital.

La revisión de la normativa a este respecto permitiría a las EESyS emitir acciones para obtener capital, con el objetivo de disponer de una reserva no distribuida con la que alcanzar sus metas sociales o invertir en otras EESyS con igual fin. La creación de distintos tipos de capital con fines sociales, ahora posible en el caso de las cooperativas, debería extenderse en toda la economía social, con la condición de que el uso del capital sea transparente, dedicado a objetivos sociales y se rindan cuentas a los contribuyentes y usuarios de los servicios. Esta transparencia es esencial, ya que, de otro modo, existe el riesgo de que el capital acumulado por una organización con fines sociales se utilice finalmente para intereses privados, como a veces es el caso de organizaciones sin fines de lucro que no realizan esta rendición de cuentas a los interesados. Lo que resulta crucial en la protección del bien común no es la prohibición de la acumulación y distribución del capital devengado, sino la limitación social impuesta por la rendición democrática de cuentas con respecto al empleo de esa ganancia. Se trata exactamente del mismo principio utilizado para proteger el interés público, aplicado a las prácticas impositivas y de gasto del Estado.

Ahora se examinará un estudio de caso en Japón que ilustra muy bien los puntos principales que sostenemos respecto a cómo dicho sistema debería

funcionar respecto a los bienes sociales y particularmente respecto al uso de monedas sociales para este propósito.

### 3.2. Fureai Kippu (Japón). Caso de estudio

Japón cuenta actualmente con la mayor cantidad y más diversas formas de divisas sociales o complementarias del mundo (Kennedy y Lietaer, 2004): en 2008, eran unas 258. En particular, Fureai Kippu es un sistema de reciprocidad basado en los bancos de tiempo, que fue desarrollado desde hace más de cuarenta años para atender a las personas de edad avanzada. Fureai Kippu significa «billete para una relación de cuidado» y se refiere al bono que se gana cuando los voluntarios dan su tiempo para ayudar a las personas mayores. De acuerdo a la primera investigación publicada en Japón en 1992, Fureai Kippu es:

Un termino genérico para varios sistemas basados en el tiempo, tales como el Depósito del Tiempo, Punto del Depósito, Banco del Trabajo, etc., donde los miembros pueden ganar créditos de tiempo o puntos por las horas que trabajan como voluntarios, proporcionar atención física, ayuda a domicilio y asistencia emocional a los miembros dependientes de atención (Sawayaka Welfare Foundation, 1993, citado en Tanaka, 1996).

Fureai Kippu funciona conforme a un modelo de banco de tiempo que contabiliza y después reembolsa el tiempo empleado por los voluntarios en forma de créditos. Sin embargo, opera con variaciones respecto a la forma habitual de reembolso en los bancos de tiempo. El modelo tradicional opera conforme a un estricto principio de reciprocidad, de modo que los créditos conseguidos se amortizan en servicios, sea en favor de uno mismo o de quién uno decida. Un segundo modelo también devenga los servicios mediante una combinación de créditos de tiempo obtenidos y de cierto pago de dinero en efectivo. En ambos modelos, los usuarios que reciben los servicios pueden pagar una cuota de usuario pequeña si no son capaces de obtener créditos de tiempo suficientes por motivos de salud o incapacidad. Tales cuotas se pagan a la organización, que a cambio puede ofrecer a los voluntarios tanto créditos de tiempo como algún pago monetario.

Al igual que han mostrado los estudios sobre bancos de tiempo en otros lugares (Seyfang, 2004; Collom, 2007; Ozanne, 2010), Fureai Kippu genera una serie de impactos positivos, además del beneficio social evidente de ofrecer un medio eficaz para la atención social a los ancianos: fortalecimiento de las relaciones personales y ampliación de las conexiones sociales, mejora de la salud mental y física de los participantes, promoción de la reciprocidad y la responsabilidad con respecto a la atención a personas vulnerables, así como la creación de relaciones más igualitarias entre cuidadores y destinatarios (Hayashi, 2012). Además, el sistema ofrece un modelo ciudadano de cuidados, que resulta más rentable, flexible y humano que los costosos modelos verticales de arriba hacia abajo, característicos de la prestación estatal.

Sin embargo, el modelo Fureai Kippu no está exento de problemas. Uno de ellos está relacionado con el diseño de sistemas de intercambio recíproco en los que efectivamente se ajusten créditos obtenidos y servicios recibidos. En el caso de NALC, durante 2010, un total de 12.367 voluntarios asistieron a 3.126 miembros dependientes, obteniendo 198.091 créditos, de los que solo fueron reembolsados con nuevos servicios 10.548, un 5%. La diferencia fue liquidada a través de cuotas de los usuarios prestatarios, que se pagaban a cambio de actividades o de trabajo interno, como trabajo de oficina o de formación. En cualquier caso, este desequilibrio ha llevado a la acumulación de casi 1,7 millones de créditos en las cuentas de distintos miembros. Por lo tanto, la introducción de cuotas monetarias es un medio principal para que los usuarios puedan ver reembolsados sus créditos y los miembros prestatarios puedan obtener servicios inaccesibles de otro modo.

Otra vía de adaptación de tal desajuste ha sido la ampliación de la posibilidad de intercambios recíprocos. A diferencia del modelo tradicional en el que los créditos se intercambian por servicios a mayores dentro de la organización o se guardan para recibir estos servicios, sea uno mismo o sus mayores, se ha desarrollado un sistema de intercambio *horizontal* en el que, durante un corto periodo de tiempo, los créditos pueden ser canjeados por otros servicios personales, como servicios de crianza, u otros prestados localmente, tales como entradas de museos, actividades recreativas o bonos

de descuento en comercios locales, etc. Ello permite que las Administraciones y empresas locales apoyen el sistema, a la par que construyen comunidad y promueven la economía local. Estos créditos de tiempo también pueden usarse para pagar las primas de los seguros sociales para la atención pública de los ancianos. Por último, los créditos no canjeados pueden donarse a un fondo común para que los canjeen otras personas sin acceso a servicios.

Aunque el sistema Fureai Kippu no es una panacea, el modelo sí resulta un complemento exitoso respecto al sistema formal de atención social del Estado. Es una razón clave para que los gobiernos locales y federales hayan apoyado el sistema, incluyendo sus esfuerzos para reclutar voluntarios. A partir del 2009, la ciudad de Yokohama, cerca de Tokyo, atrajo a más de cuatro mil voluntarios en un solo año, en gran parte debido a ese esquema que permite intercambiar créditos de tiempo por servicios distintos al cuidado de ancianos. Además, a causa de este valor constatado para las comunidades donde opera y para el Estado que debe enfrentar el envejecimiento de la población, dicho modelo ha recibido una atención notable para su implementación en Estados como Reino Unido, donde las alternativas ciudadanas a los sistemas estatales se han convertido en una prioridad para el gobierno.

Esta dilatada experiencia nos permite extraer algunas lecciones. En primer lugar, que la reciprocidad y el mutualismo pueden valorarse en estrictos términos sociales, en oposición a los monetarios. El de los bancos de tiempo es un enfoque que continúa ofreciendo soluciones no comerciales para la prestación de servicios sociales, sobre todo si éstos se complementan con la acción del Estado y se flexibilizan sus mecanismos de intercambio. Fureai Kippu muestra cómo un sistema basado en la reciprocidad y arraigado en comunidades locales puede funcionar con los sistemas públicos sobre la base de la colaboración y ofrecer así una alternativa a la privatización y la mercantilización de aquello que debería permanecer en el plano de las relaciones sociales de cuidado.

No hay razón por la que los bonos u otros mecanismos para desplazar el poder a manos de los ciudadanos deban asociarse en exclusiva con la derecha política, como es el caso. El uso del poder de mercado para ofrecer

atención social es maleable para fines progresistas, siempre que el mercado en cuestión se estructure en torno a principios cívicos. Los mercados no son necesariamente comerciales o capitalistas y, cuanto antes se entienda esto, antes podrán comenzar los gobiernos y la sociedad civil a resolver la contradicción entre bienes sociales, por un lado, y los sistemas crónicamente subfinanciados y de distribución antisocial, por el otro lado. Gobiernos y sociedad civil deben abordar cómo puede hacerse funcionar una economía con fines ciudadanos y la creación de mercados sociales resulta esencial para ello. Se trata de la creación de un mercado social institucional, a través de la valoración formal de los bienes sociales, de la capitalización de estos bienes directamente por los ciudadanos y de la promoción de mercados sociales informales a través de mecanismos comunitarios como las monedas sociales, que valoran y potencian la reciprocidad y el capital social en la provisión de los bienes sociales. En todo caso, *el Estado mantiene un rol central como cofinanciador y facilitador.*

Dicho con toda claridad: este planteamiento no aboga por la mercantilización de las relaciones sociales ni promueve unas conexiones atomizadas y utilitaristas, como ocurre ahora con la privatización. En cambio, propone una forma de moneda social que opere como un medio de circulación para la expansión de un nuevo tipo de relación social entre el productor y el usuario, fundamentada en el carácter recíproco y mutualista de las relaciones sociales características de la propia economía social.

### 3.3. Recomendaciones

#### a) Bolsa social

Conforme a las experiencias y principios desarrollados, puede extraerse la necesidad de una *bolsa social*. En la actualidad, existen operativos algunos mercados de valores sociales, que comparten una característica común: la posibilidad de invertir en una empresa social a través de la adquisición de acciones que producen un retorno limitado a los inversionistas. Éste es un enfoque que mantiene las inversiones en los límites de devengar retornos no especulativos y de unas claras prioridades sociales, mientras que los recursos obtenidos cumplen una interesante función de financiamiento so-

cial. Aunque otros modelos prefieren alejar este financiamiento a los emprendimientos sociales de la noción de reciprocidad y aproximarlos a concepciones más capitalistas de la inversión<sup>14</sup>, por nuestra parte, se propone valorar tanto la contribución, como el retorno en términos de reciprocidad. Por ello, por ejemplo, trataremos de usar el término *contribuyente*, en lugar de *inversor*.

¿Qué requeriría la implementación de este dispositivo? En primer lugar y como se indicó, la extensión de exenciones tributarias y beneficios a los/as contribuyentes que apoyen la creación y la distribución de los bienes sociales, reconociéndose así el beneficio público y el principio de reciprocidad en el tratamiento fiscal de las inversiones. Esto también plasmaría el principio fundamental de responsabilidad pública frente a la atención social como derecho ciudadano, ya que esa debería ser la función de un sistema tributario.

## **b) Gestión ciudadana de servicios públicos**

Sin embargo, la política fiscal es insuficiente. El fomento de la economía social y solidaria para la transición hacia la economía social del conocimiento requiere también reajustar las competencias de control sobre el diseño y prestación de los servicios de atención social.

El uso de modelos de cooperación para la prestación de asistencia social ha promovido un aumento en la variedad y calidad de los servicios disponibles pero también, en regiones como Italia y Quebec donde se ha potenciado desde el Estado, una cantidad notable de nuevos empleos en el ámbito innovador de la economía social. Por ejemplo, en Quebec, el Estado financia el 85% de los costes de los programas de cuidado infantil de cuya prestación se encargan cooperativas y otras organizaciones de la economía social, de modo que el sector social se ha convertido en el cuarto con más personas empleadas en la región y las cooperativas gestionan el 40% de los servicios de atención domiciliaria. En Italia, a pesar de que las cooperativas sociales suponen solo el 2% de las organizaciones sin fines de lucro,

---

14 Esquemas como los de los bonos o acciones de impacto social, ahora de moda, arrojan evidencias preocupantes acerca de la facilidad con la que el capital privado puede explotar modelos de inversión social para generar beneficios a costa de servicios sociales.

son responsables del 23% de los puestos de trabajo en el sector social. Específicamente en Bolonia, el 87% de los servicios sociales se prestan a través de cooperativas sociales mediante contratos con el municipio. Incluso en el contexto de la economía comercial más amplia, las empresas de la economía social y solidaria han prosperado a raíz de una mejora del acceso a recursos básicos de capital (controlados por la propia economía social), mediante la implementación de una política fiscal progresiva, así como medidas regulativas, educativas, de formación profesional y sobre todo de participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de los citados órganos mediadores plurales o *multi-stakeholder*.

Por lo tanto, un cambio institucional como el que se propone, requiere considerar los siguientes factores. En primer lugar, conviene pensar una reforma respecto a la organización de los servicios sociales hacia un modelo de codiseño y prestación por parte de instituciones civiles democráticamente estructuradas. Conforme a este diseño, la Administración Pública retendría su rol como principal financiador y entidad de regulación y supervisión, con el objetivo de proteger el carácter social y el interés público involucrados en estos servicios sociales. En realidad, la primera parte de esta ecuación se encuentra ya bastante avanzada, ya que las Administraciones llevan más de dos décadas terciarizando servicios sociales sobre prestadores privados y organizaciones sin fines de lucro. Es más bien el segundo aspecto, la necesidad de control por parte del usuario y de rendición de cuentas del servicio, así como su financiación, lo que se encuentra pendiente de desarrollo. Los servicios sociales que reciben fondos públicos y que no presta directamente el Estado deberán prestarse solo con aquellas organizaciones que otorgan derechos de control a los/as usuarios/as sobre el diseño y la prestación de tales servicios. Y esto sirve del mismo modo tanto a los servicios donde cabe el lucro como en los que no, sean servicios a la tercera edad, domésticos, a individuos con discapacidades o servicios de cuidado infantil. Además, aquellos servicios que se mantienen bajo gestión estatal (seguros sociales, pensiones públicas, instituciones educativas, servicios de salud) deben democratizarse en lo que sea posible.

En segundo lugar, la financiación pública debería, al menos parcialmente, fluir de manera directa hacia los beneficiarios del servicio social, quienes

seleccionarían después los servicios que necesiten recibir de las organizaciones acreditadas. A fin de ser calificadas para recibir fondos públicos, estas organizaciones deben asegurar mecanismos para el control democrático del usuario en sus operaciones. Además, deben contar con fondos para su gestión y para asistir a los usuarios y sus familiares en las tareas de identificación, valoración y contratación de los servicios. Esto es crucial, especialmente en el caso de usuarios que no poseen los medios o la capacidad para seleccionar y contratar servicios por sí mismos de manera adecuada.

En tercer lugar, estas organizaciones deben tener la capacidad legal para obtener capital a través de las inversiones de los usuarios y la comunidad. Como inversión social, tales acciones reportarían a los inversores un valor tasado en servicios pero, a diferencia de los modelos de inversión social convencionales, el control del inversor dentro de la asociación se limitaría a asegurar el control democrático por parte de los miembros. Además y debido a su carácter social, los activos de capital resultantes no estarían sujetos a impuestos.

En cuarto lugar, el superávit generado por estas organizaciones debe considerarse, al menos en parte, como activos sociales. Así, estas organizaciones de servicios sociales que reciben fondos públicos, sea en forma de bonos y por tanto de gasto fiscal o de pagos directos del Estado, establecerían una reserva indivisible para la mejora de esa organización y sus servicios<sup>15</sup>. Además, una porción del beneficio operacional debería emplearse también para la capitalización de la organización a través de la adquisición de acciones en la bolsa social. Es ahí cuando se advierte que la capitalización social a una escala significativa requiere de la creación de una bolsa social configurada sobre principios de reciprocidad y mutualidad. En esta bolsa, los/as contribuyentes individuales adquirirían acciones que producirían un valor monetario que se canjearía por el uso de un bien social o de un servicio prestado por cualquiera de las organizaciones acreditadas en el sistema, como en el ejemplo de Furrei Kippu.

---

15 Las reservas indivisibles tienen una larga historia en las cooperativas y siguen siendo un medio fundamental por el cual estas capitalizan sus operaciones. La reserva se acumula con el tiempo a partir de los excedentes de la cooperativa y no puede ser distribuida a los miembros. Así, constituye un bien colectivo para su uso como un beneficio social y por lo tanto no se grava.

Por supuesto, es necesario establecer un mecanismo que medie la emisión de bonos sociales, por un lado, y por el otro, su canje por las otras necesidades definidas, a fin de equilibrar lo que reciben algunas organizaciones en contribuciones y lo que otras deben prestar como servicios. La creación de un fondo de capital colectivo para ayudar a las organizaciones a pagar por las acciones canjeadas podría ser un mecanismo para gestionar esta situación. El fondo colectivo se alimentaría de los aportes de las organizaciones participantes y otras contribuciones. Una bolsa social de esta naturaleza genera una fuente independiente de crédito y capital de inversión para las organizaciones de economía social, además de la financiación pública directa. Las acciones estarían sujetas a beneficios tributarios en razón de su utilidad social y las funciones del ejecutivo serían sobre todo mantener la financiación directa y la actividad de regulación y supervisión (de la distribución del servicio, establecimiento de estándares y protocolos, certificación de los prestadores y hacer efectivo en general el marco regulativo), siempre en colaboración con las organizaciones y los propios destinatarios de los servicios.

Por último, el lugar donde se diseña el servicio y las necesidades a cubrir, así como su prestación, debería llevarse a cabo, en lo posible, a nivel comunitario y regional. Esto requiere la creación de asociaciones civiles y municipales entre los actores del sector público y la comunidad para asegurar la transparencia y fiscalización de los servicios y el flujo de información necesaria para hacer eficaces las labores de planificación presupuestaria, diseño y prestación de servicios. El desarrollo de sistemas de conocimiento abierto donde la información y los datos sean transparentes y de acceso libre para los ciudadanos y las organizaciones de la economía social es una vía concreta de colaboración entre las instituciones de una economía del conocimiento común y abierto, y los objetivos de estas organizaciones de la economía social.

Más importante aun es que esta descentralización de la prestación de servicios incluya la democratización de la toma de decisiones a través de la compartición de los derechos de control con los usuarios de los servicios y con los/as cuidadores/as. Éste es precisamente un rasgo esencial del sistema que se ha implementado en Bolonia, donde las cooperativas sociales y

sus federaciones tratan directamente con los municipios para determinar las necesidades de servicios de las comunidades y para gestionar la entrega de los mismos<sup>16</sup>. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que estas políticas hayan demostrado ser muy eficaces en lugares como Quebec, Italia y Japón también se debe a la existencia de altos niveles de capital social, reforzados a su vez por una cultura que valora la reciprocidad. Esto es especialmente cierto en Japón, donde el sistema Fureai Kippu refleja y fortalece esta cultura y ha funcionado a pesar de no existir un gran número de organizaciones sin fines de lucro como, por ejemplo, sí fue el caso de Quebec (Hayashi, 2012). Por su parte, en Italia, la larga tradición de organizaciones cooperativas ayudó a formar las bases institucionales para la evolución y propagación de las cooperativas sociales. En términos prácticos, ello implica que políticas públicas democratizadoras y descentralizadoras no son suficientes por sí mismas y es necesario tomar en cuenta el trabajo educativo y de desarrollo comunitario, que condiciona la evolución de las instituciones civiles y las actitudes culturales que conforman la base para este tipo de transformación.

Para ello, es fundamental desarrollar entidades intermediarias con una composición plural (*multi-stakeholder*), que puedan actuar como interlocutores con el Estado en nombre del amplio sector de economía social. Desde la perspectiva del servicio, estas entidades intermediarias, al representar a diferentes grupos de actores e intereses, pueden negociar contratos y servicios, coordinar la organización y producción, así como apoyar a los proveedores de la economía social con la formación intersectorial, apoyo logístico, compras colectivas, financiación, programas de educación popular para crear conciencia y explicar este nuevo enfoque en las comunidades, etc. En general, es urgente la necesidad de investigar, a un alto nivel académico, la educación y la formación profesional en este sentido, tanto para los funcionarios, como para los agentes de la economía social. Con este fin, se propone la creación de una Universidad Cooperativa que pueda desarrollar las habilidades, las actitudes y la cultura solidaria capaces de sostener el proceso de transición expuesto<sup>17</sup>.

---

16 Puede encontrarse un estudio más detallado del caso de Bolonia y Quebec en el documento de política pública 3.2 FLOK Society, de John Restakis (2014b).

17 Esta recomendación se desarrolla en el documento de política pública 3.4 FLOK Society, de John

### **c) Ecosistema institucional**

Una revisión de las tendencias e instrumentos de las políticas públicas para apoyar la economía social revela un conjunto de estrategias altamente desarrolladas, implementadas por muchos países. A continuación se esquematizan varias áreas estratégicas que, como se ha justificado, pueden ser claves para un mayor avance de la ESyS en Ecuador y para su capacidad de maximizar los beneficios de una política de conocimiento libre dentro de esta economía. En todo caso, lo fundamental es combinar las políticas gubernamentales en materia social, educativa, desarrollo y finanzas, entre otras, para crear un ecosistema integrado y diversificado de apoyo institucional, capaz de instituir un medio ambiente en el que pueda florecer la economía social en Ecuador. Estos programas integrados pueden organizarse en líneas generales a lo largo de cuatro ejes que se apoyan mutuamente:

1. Políticas tributarias y subsidios públicos
2. Apoyos financieros e inversión social
3. Desarrollo, movilización y educación comunitarias
4. Formación profesional, educación superior e investigación

En general, el rol del gobierno respecto a la economía social podría resumirse de la siguiente forma:

- Facilitar la coconstrucción y coejecución de una política pública de economía social mediante la colaboración directa con los agentes de la economía social y otros prioritarios, como por ejemplo las municipalidades, los cantones y las regiones.
- Provisión financiera directa, incluidos capitales semillas y otras formas de aportaciones de crédito.
- Inversión, a través de préstamos sin interés para un determinado período y con posibilidad de renovación.
- Articular una política fiscal, con medidas tributarias de incentivo.

---

Restakis (2014a).

- Provisión de garantías financieras.
- Institución de un marco regulativo, incluida la reforma de la LO-EPS<sup>18</sup>.

En el contexto ecuatoriano, en que el movimiento cooperativo desempeña un rol económico central, ello implica que resulta indispensable la creación de estos órganos, en primer lugar, con la creación de una asociación cooperativa nacional. En los distintos contextos expuestos en que el movimiento cooperativo ha desempeñado un rol importante en la vida económica y social, ello ha ocurrido a través de la actividad de una asociación nacional federada, capaz de unir y movilizar a las cooperativas del país. Esto sigue siendo una tarea clave para el movimiento cooperativo en el Ecuador.

En resumen, no hay duda de que un uso concertado de las políticas públicas por parte del Gobierno ecuatoriano puede tener un efecto decisivo en la capacidad de la economía social para desempeñar un papel mucho mayor en la provisión de bienes y servicios, en la generación de nuevas oportunidades para la formación y el empleo, así como en el fortalecimiento de las capacidades productivas de los sectores clave a través del uso de sistemas colectivos de cooperación. Pero más que esto, el crecimiento de la economía social de Ecuador también se presta a la difusión de ideas y prácticas progresistas que, a su vez, refuerzan una economía social del conocimiento común y abierto. Esto es esencial para la búsqueda y la institucionalización de los valores que, en el largo plazo, serán la base para un orden social más justo.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UN *PARTNER STATE*

Cuando el gobierno de Ecuador presentó al mundo una Constitución visionaria y un PNBV audaz para reformular el sentido del desarrollo de acuerdo a los preceptos del buen vivir y de la ESCCA, dejó abierta la posibilidad

---

18 Ver sección 2.1.c Además, como se indicó, este análisis de la regulación vigente en materia de EPS puede profundizarse en el documento 3.1 del proyecto FLOK Society de John Restakis (2014c). Por otro lado, una relación más exhaustiva de estas recomendaciones sobre el ecosistema de política pública puede verse en Restakis (2014b, sección 4).

de una nueva concepción de la gobernanza y del rol de los ciudadanos, tanto en la definición como en la defensa del bien común. Esta sección examina el concepto de *partner State* en relación a una ESCCA y al buen vivir. Sobre la base de los fundamentos teóricos y prácticos del *partner State* y de un nuevo modelo de gestión pública, esta sección sostiene que la propuesta de transición y la realización del buen vivir requiere de una reestructuración radical del Estado hacia una dirección que permita el aumento de la autonomía y una significativa participación de la sociedad civil y de los agentes económicos de la pequeña empresa, en sentido amplio. A partir de estos requisitos previos de la transición, el *partner State* se presenta como el vehículo necesario para la efectividad del buen vivir, así como la culminación misma de tal proceso. En particular, el fortalecimiento de un mercado social como el que se ha analizado constituye un medio para ampliar el ámbito de actividades de la economía social en toda su complejidad y un aspecto central de este enfoque de *partner State*, en cuanto al empoderamiento de la sociedad civil que permite.

Las nociones de cooperación, capital social y bien común son los fundamentos éticos de un Estado en que son prioritarios los valores ciudadanos. El *partner State* contribuye a la promoción de estos sistemas cooperativos que apuestan por el capital social y las actitudes y habilidades que promuevan el intercambio y la búsqueda de objetivos sociales. Una ESCCA es en gran medida una economía cooperativa y, al igual que el buen vivir y la noción de *partner State*, constituye una ruptura radical tanto con el neoliberalismo como con la visión del Estado como aparato de mando y control que centraliza el desarrollo económico y social. El *partner State* se define a partir de una ciudadanía activa que busca el bien común y, como tal, es la expresión política de una sociedad en la que el conocimiento, la economía y la política social están al servicio de los valores ciudadanos y del bien común.

En momentos en que se están buscando alternativas viables al Estado del bienestar del siglo XX, por un lado, y al Estado corporativo emergente, por otro, el *partner State* se formula como una propuesta en la que el Estado, es a la vez, el garante del bienestar público y el promotor de los valores cívicos. Sumado al interés del gobierno ecuatoriano por promover un nuevo

paradigma económico y social a través del uso del conocimiento libre y de una economía basada en los comunes, el *partner State* emerge como un modelo que combina los valores de la Revolución Ciudadana y la Constitución de Montecristi de 2008 con la visión del PNBV.

Como es obvio, transformaciones políticas de esta escala contienen un elemento dinámico fundamental, referido a los patrones de producción existentes y a las actitudes culturales que conducen el comportamiento económico. El más importante de ellos es la presencia o ausencia de altos niveles de capital social y una predisposición a trabajar en conjunto para lograr objetivos compartidos. Cuando estos valores y actitudes sociales son fuertes y existen además instituciones de cooperación, este enfoque de colaboración para el desarrollo económico tiene muchas más oportunidades de cambiar la matriz productiva a través del uso del conocimiento social. Sin embargo, se trata de un factor sobre el que se puede intervenir, por ejemplo, a través del compromiso del Estado en crear las condiciones de proliferación de nuevas y más potentes entidades ciudadanas y de economía social. Las formas de organización social que incentiva el Estado fomentan determinados comportamientos, hábitos, actitudes y expectativas, al igual que las formas de la empresa capitalista refuerzan hábitos y valores privados y centrados en la acumulación de capital y propósitos individualistas.

En toda América Latina, el rechazo a las políticas neoliberales por parte del electorado de la región se ha visto reflejado en la ascensión de gobiernos que están reclamando y resucitando al Estado como un actor indispensable en la planificación económica y social. Esto es especialmente cierto en Ecuador, donde según el PNBV:

Recuperar el Estado y su rol planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor fue también vital para garantizar y abrir espacio a la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos (SENPLADES, 2013, p. 36).

En todo caso, la cuestión es ¿qué tipo de Estado refleja mejor estos valores y principios? Para alcanzar el modelo de sociedad prevista por el PNBV, es necesario un replanteamiento fundamental de la función del Estado. Como ha recalado Ana Ravegna, directora del Departamento de Equidad y Re-

ducción de la Pobreza del Banco Mundial, «esto incluye la aplicación de políticas estructurales destinadas a proporcionar a todos los miembros de la sociedad un grado mucho más alto de soberanía socioeconómica y proporcionar a los ciudadanos mecanismos para actuar políticamente y que tengan los medios para operar normal y correctamente dentro de la sociedad [...] sin tener que mendigar o pedir prestado a otros, y sin tener que depender de su beneficencia». El acceso a elementos esenciales para una vida productiva y gratificante no es una función del mercado, sino más bien tiene que ser un derecho de la ciudadanía. Esta política también es indispensable para el desarrollo de una sociedad digna, es decir, una sociedad cuyas instituciones no humillan a sus ciudadanos (Margalit, 1996) y el surgimiento de tal sociedad está íntimamente ligado a la democratización y humanización de sus instituciones públicas.

#### 4.1. Noción

En su evolución, la idea del *partner State* procede directamente del principio de que la sociedad civil es la fuente de legitimidad política dentro de una democracia<sup>19</sup>. Desde esta perspectiva, el Estado se encuentra al servicio de la sociedad civil, como un vehículo para promover y proteger el bien común. Por lo tanto, el *partner State* es un Estado facilitador, cuyo objetivo principal es maximizar la capacidad de la sociedad civil para crear valor social y para actuar como un igual en la formación y aplicación de políticas públicas para el bien común. El papel facilitador del Estado no se limita a la promoción del valor social, sino también a potenciar el acceso abierto a la economía proporcionando espacios para diversos modelos de iniciativas empresariales. Ello incluye las formas colectivas y basadas en los comunes, como las cooperativas y las redes de producción entre pares, así como la promoción de las políticas participativas. El *partner State* amplía el alcance de la autonomía personal y la libertad, al tiempo que refuerza los vínculos sociales que construyen comunidades saludables y una sociedad civil dinámica. La democratización del Estado es central para este proceso.

---

19 La noción de *partner State* fue elaborada por primera vez por Cosma Orsi (2006).

Tradicionalmente, el Estado se ha considerado el agente último de regulación y operaciones de los sectores económicos de la sociedad: el sector privado, el público y la ESyS. Cada uno de estos sectores funciona a partir de un conjunto distinto de principios y valores económicos. El sector privado utiliza el principio de la equivalencia de intercambio (los precios) para crear beneficios y sus valores son la acumulación de la riqueza y la eficiencia del mercado. Por su parte, el Estado opera a partir del principio económico de la redistribución de la riqueza para proveer bienes públicos y sus valores se basan en la equidad. La economía social funciona a partir de principios de reciprocidad y mutualidad para promover objetivos sociales, mientras se fundamenta en valores de utilidad social y solidaridad.

Desde la modernidad, la acción del Estado ha oscilado entre la promoción del sector privado a través del apoyo a la economía capitalista y una actividad redistributiva a través del control estatal de la planificación económica. La primera somete a las economías públicas y sociales a los requisitos del capital, mientras que la segunda somete a las economías capitalistas y sociales a las necesidades de la planificación estatal centralizada. Ambos modelos se han mostrado insostenibles en cuanto a sus costes económicos y sociales y, si bien se han producido variaciones a estos dos modelos, la gran mayoría de propuestas han terminado combinando en distintos grados dominio público y privado. Hasta el momento no existen ejemplos a gran escala de regímenes en que las necesidades de la sociedad civil y los valores de la economía social hayan predominado en la gestión pública de la economía y las políticas sociales. En la teoría y en la práctica, el *partner State* es la primera formulación del Estado con este objetivo.

Este cambio de paradigma no solo afecta a la ESyS, sino que también reorienta la disposición del Estado respecto a la economía privada y hacia las operaciones del sector público. Aunque el principio de beneficio de las empresas privadas seguirá desempeñando un rol importante en la economía, la diferencia reside en que, en el *partner State*, las funciones y poderes del mercado y de la economía pública se ven compensados por la primacía del bien común dentro del marco en el que se formulan las políticas públicas.

Para hacer efectivo este modelo, son fundamentales las instituciones de la sociedad civil, al ser el agente de traducción de este modelo desde las polí-

ticas y prácticas públicas hacia una participación política significativa a nivel de barrios y localidades y viceversa. En cualquier caso, ¿cómo puede hacerse realidad un modelo de este tipo? ¿Cuáles son las políticas y prácticas esenciales para su funcionamiento? ¿Qué ejemplos pueden servir de modelo para Ecuador?

## 4.2. Principios

### a) La economía social y el Estado

Antes de discutir cómo operaría un *partner State*, deben considerarse las diferencias económicas, culturales y estructurales que diferencian al sector público de la economía social<sup>20</sup>. Como se ha señalado, se trata de dos tipos de economía muy diferentes. Por su parte, el Estado se encuentra estructurado en términos de recompensas y gravámenes y su principal fuente de ingresos son los impuestos que cobra en nombre de la ciudadanía. Sus servicios son generalmente gratis y se administran a través de un sistema de control jerárquico altamente centralizado. Idealmente, este esquema se caracteriza por un alto grado de control sobre las funciones y comportamientos y ha sido construido en cierto sentido contra la incertidumbre, la innovación y la iniciativa individual. El poder se impone y fluye desde arriba hacia abajo y su ejercicio legítimo descansa en los administradores de la burocracia y en los ministros, que son, en lugar de la propia ciudadanía, los receptores de la información, a excepción de los procesos electorales periódicos. A todo ello, hay que sumar otros circuitos informales de ejercicio del poder dentro del Estado, que no son de menor importancia. La economía interna de este sistema estatal se basa en la negociación de los presupuestos financiados con impuestos o créditos y negociados en el interior de un pequeño grupo de ministros y altos funcionarios del Estado. Por su parte, el control se ejerce principalmente sobre los gastos, más que sobre los resultados (o los deseos) y, en la medida en que la disponibilidad de presupuesto permite el ejercicio del poder político, se tiende al crecimiento del gasto hasta los límites del presupuesto asignado.

---

<sup>20</sup> Esta sección y el esquema estructural que contiene provienen de las valiosas observaciones hechas por Robin Murray respecto a este documento.

Por otro lado, la economía social funciona de manera muy diferente. Como afirma Robin Murray, ya se trate de empresas sociales que concurren a los mercados, de organizaciones basadas en subvenciones o de asociaciones informales de hogares, la economía social tiene su impulso en un fuerte entusiasmo y un sentido de vocación. Se basa en la contribución voluntaria de tiempo, recursos económicos e ideas en la búsqueda de objetivos sociales. Lo que determina el magnetismo que se produce hacia este tipo de emprendimiento es la fortaleza de esta idea u objetivo social, así como la capacidad de comunicar, de despertar interés y movilizar recursos. Si el objetivo flaquea, las contribuciones voluntarias de los ciudadanos disminuyen con rapidez. Esta es su regla de funcionamiento, al igual que el mercado opera con base en los costes o el sector público con base en los presupuestos: la economía social está impulsada por su objetivo social. La siguiente tabla sintetiza algunas de estas diferencias:

*Tabla 1. Características distintivas del sector público y de la economía social*

<b>Características</b>	<b>Estado</b>	<b>Economía social</b>
Tamaño	Gran escala	Distribuido
Estructura	Jerarquía vertical	Horizontal
Cultura	Basada en reglas e impersonal	Emprendedora y afectiva
Rendición de cuentas	Por los contribuyentes y de manera mediata	Por los agentes ciudadanos y voluntarios e inmediata
Financiación	Impuestos	Aportes voluntarios, deudas, subvenciones, mercado
Estabilidad organizacional	Permanente	Fluctuante y fluida
Estabilidad relacional	Fluida	Estable
Conocimiento	Agregado por la administración a través de estadísticas, controlado	Modular, distribuido y abierto
Atmósfera	Rutinaria y predecible	Incierta y exploratoria
Sistema	Estable	Caótico
Dinámica	Dirigida por los costes	Acumulación de capital social dirigida a la consecución del objetivo
Trabajo	Tareas estructuradas y sindicado	Estructurado en función de las capacidades, la vocación y el trabajo voluntario. No sindicalizado
Estructura salarial	Desigual	Igualitaria
Relaciones exteriores	Transaccionales	Generativas

Dadas estas diferencias, parecerían mundos separados pero no conviene ignorar la existencia de una finalidad común entre ellos, ya que ambos sistemas se encuentran interpelados y, en su caso, legitimados por lo social, en lugar de por objetivos privados. Si articulamos ambos sistemas para la consecución de tales objetivos ciudadanos, el Estado ofrece la estabilidad y una escala sistémica, mientras que la economía social genera creatividad y conexiones sociales. Dada la complementariedad de sus características, la dificultad reside en establecer una división del trabajo que corresponda a los objetivos y a las disposiciones de ambas culturas. El Estado tiene la capacidad de ser un sintetizador y un facilitador, que puede establecer reglas y proporcionar un flujo básico de fondos que permita el florecimiento de un sistema distribuido de empresas sociales. Por su parte, la economía social es una fuente de innovación, de producción distribuida y relacional, algo esencial para la prestación de servicios personales. Constituye un espacio de democracia personal y productiva, en contraste con la democracia representativa y deliberativa del Estado.

¿Entonces, cómo podría funcionar una sociedad así? ¿Cómo se puede construir una interfaz entre estas dos economías para que sean más permeables y productivas? El siguiente apartado ofrece algunos lineamientos.

#### **b) Garantía de independencia económica mínima**

Entre los logros más significativos del Estado ecuatoriano en la promoción de la protección social se encuentra el *bono de desarrollo humano* (BDH), como instrumento para aliviar la pobreza y mejorar los resultados educativos y de salud. El BDH ha generado un aumento en las tasas de permanencia escolar, en las visitas de atención de salud, así como una reducción de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza de un 49% en 2002 a un 37% en 2010. Además, la relación entre la desigualdad de ingresos en Ecuador ha estado disminuyendo constantemente desde 2003. Por otra parte, en comparación con otras transferencias monetarias condicionadas, frecuentes en otros estados progresistas de la región, el BDH también ha logrado un nivel de cobertura más alto, alcanzando al 44,3% de la población en 2010 (Nehring, 2012).

Junto a otros programas sociales, como la Red de Protección Solidaria (RPS), la Cobertura de Protección Familiar (CPF) y el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), los programas de protección social de Ecuador son políticas con un enfoque de derechos y oportunidades, basadas en los fundamentos teóricos del *buen vivir* como una estrategia que va más allá de las mediciones cuantitativas de los resultados económicos y que establecen una nueva perspectiva de inclusión económica, transparencia y participación ciudadana.

Desde nuestro enfoque, se trata de elementos esenciales para la transición hacia un *partner State*. Este tipo de programas de ingresos sociales no solo constituyen medidas de seguridad y equidad, sino que establecen la base socioeconómica para el surgimiento de un espacio económico autónomo, para un verdadero mercado social. Proporcionan una forma social del capital que puede ser utilizado para financiar el desarrollo de nuevas formas de empresa social y para ampliar el alcance de la ESyS como un complemento (y no un sustituto) autónomo ciudadano para el sector público.

Ahora bien y a pesar de la importancia de estos programas, conviene indicar que permanecen bajo el control exclusivo de las instituciones del Estado, lo que limita su potencial transformador hacia la creación de un *partner State*. Ello requeriría un nuevo mecanismo de gestión compartida de estos sistemas por parte del Gobierno y los ciudadanos-usuarios. Por lo tanto, ¿cómo podría reimaginarse esa renta social para colaborar en esa transición? Es decir ¿cómo podría integrarse un ingreso social estatal dentro de la ESyS y convertirse así en un recurso social colectivo que pueda ser utilizado por las instituciones civiles para la producción de valor social?

Un aspecto clave para dicha transición es el uso de los ingresos sociales en la creación de un mercado social para la producción y el consumo de servicios personales. Desde esta perspectiva, cabría explorar la posibilidad de expandir el BDH hacia un ingreso social universal que pueda servir de combustible a la economía social a través del fortalecimiento de un mercado social para servicios personales. Por ejemplo, podría añadirse al BDH un vale o moneda social susceptible de canje por servicios ofrecidos por EESyS, al inicio por servicios personales, tales como la atención domicilia-

ria, cuidado de ancianos, cuidado de niños o servicios a personas con discapacidades.

Por supuesto, un ingreso social no tiene que estar necesariamente limitado a los pobres. Para cultivar nuevas formas de servicios sociales, la prestación de una renta social podría diseñarse para incluir también estratos de mayores ingresos y ajustarla según tales niveles de ingreso. Este enfoque también elimina cualquier estigma asociado con el programa.

Así, la posibilidad de un ingreso social para servicios personales abre un conjunto de oportunidades para aumentar la capacidad de la economía social en Ecuador y para crear las instituciones que pueden ofrecer servicios personales como un bien común, así como el marco inicial para una asociación entre el Gobierno y las EESyS hacia el codiseño y coprestación de estos servicios.

### **c) Democratización de la economía y reestructuración de la matriz productiva**

Aparte de las propuestas en economía social, la democratización de la economía comercial, en general, es de suma importancia para la evolución de un *partner State*. Se ha señalado que éste es un objetivo clave tanto del PNBV como de numerosos documentos programáticos. Debido a la necesidad de que toda la economía refuerce los valores y objetivos de la sociedad civil en su conjunto, es necesaria la transformación a esa escala general. Esto incluye todos los tipos de cooperativas, empresas sociales y empresas privadas que tienen por objeto la utilidad social y no solamente la búsqueda de beneficios. En resumen, significa la promoción de las empresas en las que el capital está bajo control social.

Frente a la reducción del mercado al dominio de las grandes corporaciones capitalistas, el *partner State* fomenta una economía cuyas instituciones apoyan y recompensan la pluralidad, la cooperación, la compartición, el beneficio social y el acceso abierto al mercado. Como facilitador de los mecanismos civiles de desarrollo económico, el *partner State* tiene un rol crucial en la formulación de una política económica que apoye el crecimiento de las empresas que promueven el valor social, la sostenibilidad ambiental,

la equidad y el bienestar económico y para ello resulta fundamental articular una planificación participativa y sistemas cooperativos locales para apoyar el surgimiento y operación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en sectores estratégicos de la economía. No conviene olvidar que, en la actualidad, las MIPYMES comprenden una parte significativa del PIB de Ecuador y representan un alto porcentaje del empleo, sobre todo en los sectores de la agricultura a pequeña escala, la silvicultura, la pesca, la construcción, la producción artesanal y los servicios. Estas empresas constituyen el semillero de las economías locales y la base para una generación local y para la circulación de la riqueza.

Las micro, pequeñas y medianas empresas tienen una importancia estratégica en el crecimiento de la economía, para la transformación del sistema de producción local, y la mejor posición competitiva del país. Además, estos segmentos de negocio contribuyen a la reducción de la pobreza y de la desigualdad [...]. El objetivo es que las Mipymes tengan un tratamiento prioritario en todas las etapas, desde las iniciativas para mejorar la productividad, la calidad y la comercialización, hasta los que promueven la participación estratégica y gratificante en los mercados nacionales e internacionales (MCPEC, 2011, p. 13).

En la promoción de estos objetivos, la Administración Pública ha iniciado un análisis exhaustivo sobre las capacidades productivas de cada una de las veinticuatro provincias de Ecuador, detallando y analizando las operaciones de las MIPYMES, así como los actores privados y públicos de cada región, la importancia relativa de sectores económicos concretos y las fortalezas y desafíos de los sistemas productivos en cada territorio. En todo momento, los documentos hacen hincapié en la importancia central de la colaboración entre los agentes económicos, el intercambio de la investigación y la innovación y la creación de instituciones que facilitan la solidaridad económica y social en la región.

Con respecto a las MIPYMES, se propone una serie de políticas generales para avanzar en esta dirección:

1. Facilitar y gestionar la interacción de los actores en las diferentes cadenas productivas.
2. Apoyar la participación de los campesinos en los sistemas de contratación pública.

3. Establecer un programa de innovación continua adaptada a las particularidades de cada región.
4. Crear programas de crédito preferenciales de los bancos públicos y fortalecer las instituciones de microfinanzas y cooperativas.
5. Promover el espíritu empresarial.

Este enfoque en la democratización económica a través del apoyo a pequeñas y medianas empresas, así como la promoción de los Consejos Regionales de representación en el proceso de desarrollo, son aspectos clave en el enfoque del *partner State*. Además, existen varios elementos esenciales para establecer un marco regulativo y político de apoyo a esta perspectiva:

1. Expansión de los valores de la ESyS en toda la economía, a través de la promoción de cooperativas y basada en modelos de comunes para las empresas.
2. Desarrollo de redes de cooperación que fomenten la colaboración y la promoción de los intereses colectivos y de una perspectiva regional entre los emprendimientos individuales.
3. Creación de instituciones que permitan la planificación conjunta entre las empresas locales y el gobierno.
4. Identificación de sectores estratégicos y el desarrollo de políticas regionales que comprendan y aborden las fortalezas y debilidades sectoriales en el largo plazo.
5. Desarrollo de centros de servicios localizados, controlados por las empresas que los utilizan y capaces de proporcionar servicios compartidos especializados a las empresas que operan en sectores específicos.
6. Creación de instituciones localizadas de apoyo a la capitalización de las empresas.
7. Creación de redes empresariales capaces de acceder y utilizar el conocimiento para avanzar en el desarrollo empresarial, promover la innovación, y transformar la producción a través del intercambio de información y tecnologías (TIC), en particular de las tecnologías libres, así como apoyo en la provisión de recursos para estos aspectos.
8. Fomento de la investigación, a la par que a la adaptación y aplicación de sus resultados, dirigidas al avance de estos objetivos.

Aunque algunas de estas recomendaciones, como los análisis de la economía de las MIPYME, ya están siendo implementadas y la mayoría forma parte de una política estándar para fortalecer la actividad de estas empresas, sigue habiendo algunos puntos de distancia entre las políticas actuales y las que nos enfocarían hacia un *partner State*:

1. Casi todas las políticas descritas parecen estar gestionadas principalmente por el Estado.
2. Parece haber poca consideración práctica sobre la estructura, diseño y funcionamiento de las instituciones y organizaciones que van a ejecutar estas políticas.
3. Hasta donde alcanzamos a conocer, no se encuentra una estrategia clara para el necesario desarrollo de las capacidades de gestión del talento humano en las MIPYME y de una política de este tipo en general.

#### 4.3. Institucionalidad empresarial en Emilia Romagna (caso de estudio)

Emilia Romagna es una región de cuatro millones de personas situada en el Norte de Italia y uno de los mejores ejemplos de cómo un gobierno puede emplear principios cooperativos y comunes enmarcados en el *partner State*, tanto para el desarrollo económico como el social.

El sistema económico cooperativo en Emilia Romagna ha logrado una coherencia interna y de integración únicas. Sus más de ocho mil cooperativas representan casi un tercio del PIB de la región, que además es el más alto per capita en Italia (Restakis, 2010, cap. 4). Por otro lado, se trata de la región exportadora más grande del país, con el 13% de las exportaciones (Bardi y Bertini, 2005), aunque en la década de los años 1950 era una de las regiones más pobres. Su economía estaba basada en la producción a pequeña escala de la agricultura, en la producción de maquinaria y en la artesanía tradicional. Era, en cierto modo, una economía similar a la actual economía ecuatoriana, sin contar los recursos minerales. Hoy, Emilia Romagna se encuentra entre las diez economías más dinámicas de Europa ¿Cómo se ha logrado esto?

Los sistemas y las ideas que sustentan este sistema regional son el resultado de decisiones legales y políticas que han sido cuidadosamente desarrolladas. Estas decisiones tenían como objetivo el desarrollo de una forma mixta de prestaciones sociales, que considerara por igual a las formas cooperativas y colectivas de empresa que a las empresas privadas y capitalistas. Durante un período de treinta años desde la formación de los gobiernos regionales en 1971, el Gobierno regional de Emilia Romagna articuló los puntos fuertes del sistema de cooperativas con el poder público para crear un modelo económico cooperativo que trascendiera el tercer sector para impactar en la generalidad de la economía. Este enfoque ha tenido un profundo efecto en la igualdad de la región respecto al ingreso, los altos niveles salariales, la pluralidad de empresas tanto en tipo como en tamaño (casi una MIPYME por cada diez habitantes) y su mercado de trabajo inclusivo, a consecuencia de lo cual esta región tiene la proporción más alta de participación femenina en la fuerza de trabajo.

Una de las características distintivas de este modelo industrial es la agrupación de las pequeñas empresas en los distritos industriales<sup>21</sup>. Aunque el modelo ha experimentado cambios significativos desde su desarrollo inicial en la década de los años 1970, el modelo de desarrollo industrial que representa es un ejemplo único de cooperación exitosa en un marco capitalista. La cooperación de las pequeñas empresas de los distritos industriales ha permitido que las empresas de la región prosperen, en contra de todas las expectativas y de las teorías dominantes sobre el desarrollo industrial en una economía global. Este modelo muestra cómo las empresas pequeñas pueden seguir compitiendo en un mercado global, de manera que, a pesar de la crisis económica, este modelo de cooperación entre empresas ha superado a las demás regiones italianas.

La clave del modelo es que la producción en los distritos industriales depende de la voluntad de los empresarios locales y de la capacidad para cooperar sin dejar de ser competidores. Por supuesto, también es importante la participación del Gobierno regional, que comprendió las fortalezas y debilidades de este sistema y elaboró estrategias, en colaboración con las

---

21 Se trata de lo que la literatura especializada llegó a conocer como *modelo Emilian*.

partes interesadas, para que el sistema pudiera adaptarse a las amenazas internas y externas. Un tercer factor crucial ha sido el auge de la tecnología digital altamente flexible y apropiable en la pequeña escala, así como los sistemas de producción especializados en contraposición a los altamente centralizados y de alta intensidad de capital de las tecnologías industriales fordistas de producción masiva. Tales tecnologías permitieron que las pequeñas empresas se especializaran, innovasen y crearan nuevas economías de escala a través de la colaboración con otras empresas dentro de sistemas de producción compartidos.

Una clave para este enfoque es la comprensión de que los *distritos industriales* son formas económicas orgánicas. Lejos de ser estáticos, evolucionan y tienen su principal fortaleza en la capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes de las empresas que los componen y de las dinámicas cambiantes de los mercados y de las fuerzas económicas más allá de su control. A lo que hay que añadir el importante rol de las estrategias de política pública.

En este contexto, se sitúa la agencia ERVET y los Centros de Servicio Real (CSR). Una de las primeras tareas del Gobierno regional fue la creación de un mecanismo a través del cual diagnosticar los puntos fuertes y débiles de la economía regional en su conjunto, a lo que siguió un programa de desarrollo adecuado. En este contexto, se creó ERVET, una agencia de planificación y desarrollo económico con un impacto duradero en el desarrollo de sectores estratégicos de la región.

ERVET era una entidad público-privada financiada y dirigida por una alianza entre la Administración regional y sus principales aliados entre las empresas, trabajadores e instituciones académicas. Tras el diagnóstico de los sectores económicos clave y su situación, se establecieron un conjunto de CSR para proporcionar asistencia estratégica a las empresas y a los distritos industriales de la que formaban parte. Mientras que los servicios particulares prestados por cada CSR se adaptaban a las necesidades del sector en el que operaban (cerámica, maquinaria agrícola, calzado, ropa), la estrategia general siguió incidiendo en aumentar la capacidad de producción y la competencia individual de las empresas y garantizar que sus

vínculos se mantuvieran fuertes y se movilizaran para reforzar el conjunto del sistema.

Algunos de estos CSR, como ASTER o Democentre, se dedicaban exclusivamente a la investigación, capacitación y transferencia de tecnología. Los CSR se financiaban a través de una combinación de fondos ERVET y cuotas de los miembros, dirigidas por representantes electos de las empresas que utilizan sus servicios. Esto aseguró que los servicios de los centros respondieran a las necesidades reales de las empresas. En último término, estas redes de CSR han sido un factor decisivo para que las MIPYMES pudieran acceder a investigaciones, la formación y conocimiento, favoreciendo su supervivencia a largo plazo<sup>22</sup>.

A modo de ejemplo, en Capri, el centro de servicio CITER desarrolló una base de datos en línea para sus miembros que contenía miles de diseños de moda, combinaciones de colores y patrones textiles que reducían el tiempo necesario para el desarrollo de un prototipo de diseño. El centro envió agentes a los mejores desfiles del mundo y dos veces al año producía un compendio de los próximos estilos para que, en consecuencia, las empresas asociadas pudieran preparar y diseñar sus productos futuros. Por supuesto, estos servicios excedían la capacidad de cualquier empresa individual en la región pero permitían a las distintas empresas competir en el ámbito global.

Desde allí, los patrones de cooperación se extendieron mucho más allá de la producción industrial para hacer frente a cuestiones básicas, tales como la inversión de capital, la investigación y el desarrollo de productos, la recopilación de inteligencia de mercado, el apoyo a la exportación y la transferencia de tecnología aplicada. Respecto a las inversiones de capital, por ejemplo, las empresas han sido capaces de organizar cooperativas de crédito. Estos consorcios asumen la responsabilidad de los préstamos obtenidos por sus miembros y operan también como un círculo de préstamos para las pequeñas empresas. Además tales préstamos se adaptan mejor a las necesidades de crédito de las empresas emilianas (inicialmente a las

---

22 Aunque en la actualidad, la importancia de EVERT ha decaído, limitándose a los centros de investigación ASTER y Democentre, ha desarrollado un rol fundamental en los últimos veinte años.

agrícolas) y se proporcionan a intereses muy bajos desde las cooperativas bancarias. Su funcionamiento exitoso, con bajas tasas de morosidad, ha alentado a los bancos nacionales comerciales a introducirse en este mercado, aunque con escaso éxito, debido a que los bancos regionales más pequeños ya proporcionan suficiente capital para casi todas las necesidades de la región.

Las prácticas cooperativas de Emilia Romagna muestran una clara afinidad con los enfoques del PNBV para Ecuador. Aunque no cabe duda acerca de la diferencia en cuanto a los antecedentes de Italia y Ecuador, pueden seguirse las lecciones de la cooperación como un instrumento para el desarrollo regional y para el desarrollo de las MIPYMES. La diferencia más significativa es seguramente que, en Ecuador, las desigualdades económicas y la dominación de las estructuras de poder son aun más desfavorables para los intereses y las perspectivas de las MIPYMES. Sin embargo, ello hace aun más imperativa su cooperación a nivel regional, en particular para aprovechar los nuevos sistemas de conocimiento y tecnologías digitales, que tan fuerte impulso dieron a la especialización e innovación de MIPYMES en Emilia Romagna desde finales de la década de los años 1970 y que tienen hoy una arquitectura basada en el código abierto y los bienes comunes capaz de reforzar la situación de esta economía en Ecuador.

Como se ha mostrado en otros documentos FLOK Society (Dafermos y Vivero-Pol, 2015) Internet permite hoy adaptar la maquinaria agrícola a las necesidades locales a través de los diseños de código abierto que pueden ser compartidos a un costo mínimo. La tecnología de código abierto proporciona un medio para que los pequeños agricultores tengan acceso a una información en línea que mejore su producción mediante su ajuste a las particularidades de los cultivos, suelos y climas. También se abren grandes posibilidades de comercialización global de productos locales a través de las redes de distribución de comercio justo. En todo caso, conviene incidir en estas estrategias de cooperación que han demostrado su eficacia en regiones como Emilia Romagna y en los distritos industriales de Alemania, Francia y Estados Unidos así como en contextos más próximos al ecuatoriano. Sin embargo, ella les ha exigido adaptarse a las necesidades de las economías regionales en países como Sri Lanka, México, y Costa Rica, con

problemas de escala, segunda industrialización, mercados de difícil acceso y escaso control de la distribución de productos a través de intermediarios.

#### 4.4. Recomendaciones

##### a) Asegurar los comunes

El reconocimiento, la protección y expansión de los bienes comunes de la sociedad son características centrales del *partner State*. Respecto a los bienes comunes, aquí nos interesa principalmente el acceso libre a estos recursos y su gestión por parte de la comunidad. Más que en la propiedad, la cualidad de los comunes radica en su acceso, lo que los convierte en anti-téticos a los bienes cercados (*enclosed*) para beneficio privado. En su lugar, un bien común se basa en la ética social de la interdependencia y de la cooperación, además de que su valor se genera a través de las prácticas de compartición. Es decir, un bien común es el producto de esas relaciones sociales que permiten tal uso.

Tradicionalmente los bienes comunes se han referido a los bienes naturales como el agua, la pesca, los bosques, pastos, etc. Sin embargo, el concepto se ha ampliado para incluir recursos no materiales tales como el conocimiento, la cultura, el *software* e Internet, que tienen unas cualidades compartidas de libre acceso e intercambio y de gestión colectiva de los usuarios. Por lo tanto, los bienes comunes son una manifestación de esos mismos valores de reciprocidad, mutualidad y apuesta por el beneficio social que subyacen también en las operaciones de la sociedad civil y la ESyS.

Dadas estas características, los bienes comunes son fundamentales para los objetivos del buen vivir y también están íntimamente ligados a las protecciones constitucionales de la naturaleza. Estos dependen así mismo de la vitalidad de la participación de los pueblos indígenas y de la subsidiariedad del Estado en las decisiones que afectan al desarrollo de su territorio y al disfrute de sus formas de vida tradicional, así como con del establecimiento de un sistema de gobierno plurinacional. Por otra parte, la noción de *derechos colectivos* también es inseparable de la idea de bienes comunes y del

bien común. Se trata de derechos que encarna la comunidad en su conjunto y que se ejercen a través de la agencia de cada individuo. El disfrute colectivo de estos derechos está ligado a la noción de un *uso ciudadano*, más coherente con la noción de buen vivir, y opuesto al uso meramente gratuito o al uso público.

En todo el planeta, el cercamiento (*enclosure*) y la mercantilización de los bienes comunes socavan la base material de las formas colectivas de vida y de las relaciones sociales que, a su vez, reproducen esas formas. Se trata de un recurso insustituible para volver a generar capital social y para validar y manifestar la idea de la solidaridad social, expandir los valores y las operaciones de la sociedad civil. Como tal, la protección y expansión de estos bienes es clave para cualquier programa de transición hacia la economía social del conocimiento en Ecuador.

### ***Lo común vs. lo público***

Sin embargo, los bienes comunes deben distinguirse de los bienes públicos o de propiedad pública. Si bien ambos contienen las ideas de no exclusión y de valor social, los bienes públicos no son controlados o administrados por sus usuarios, sino por el Estado. Por ello cabe que se tomen decisiones como su privatización por parte del Estado, algo que está ocurriendo en distintos lugares, en el contexto de una de las mayores usurpaciones de la riqueza social que se producen.

La evolución de la relación entre los Estados y el capital, entre la propiedad pública y la privada ha llegado a un punto en que la privatización y el estatismo constituyen fuentes de peligro de la supervivencia misma de los bienes comunes, con el consiguiente riesgo para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, como lo que ocurre con el agua, la distribución de semillas o el aire limpio. Los esquemas contemporáneos de gobernanza no son capaces, por lo tanto, de proteger los intereses ciudadanos y los bienes comunes aparejados a éstos. Así pues, se requiere renovar las relaciones de gobierno de modo que la legitimidad de las actividades de la autoridad formal en un determinado territorio provenga de la participación directa de las comunidades locales en la gestión pública.

También es necesario un marco normativo que proteja las cualidades ciudadanas y comunitarias de los bienes y los vincule de forma inalienable al territorio y a las decisiones ciudadanas. Ello implica tanto la promulgación de protecciones legales para su preservación, como la aplicación de políticas públicas para su expansión. Por encima de todo, significa el reconocimiento por parte del Estado de un espacio distinto e inalienable de los comunes, *commons wealth*, como una riqueza que no puede ser apropiada ni comprada<sup>23</sup>.

### ***Legislación para los comunes***

La característica más sobresaliente de esta nueva relación entre los servicios sociales y sus ciudadanos es la gobernanza colaborativa basada sobre el principio de subsidiariedad horizontal. La *subsidiariedad horizontal* requiere que todos los niveles de gobierno busquen las vías de compartir sus competencias y de cooperar con los ciudadanos individualmente o asociados. A diferencia de la subsidiariedad convencional, que es vertical y jerárquica, la horizontal subraya la colaboración entre actores sociales y Administración en cada ámbito y nivel competencial en los que la acción se llevará a cabo. La gestión de los bienes comunes es central a este respecto. En este modelo, las Administraciones Públicas dejarán de gobernar solo *en nombre* de los ciudadanos, para gobernar *con* los ciudadanos, reconociendo que éstos representan, como declaran en Labsus, un «potente y fiable aliado capaz de desencadenar una gran fuente de energía, talentos, recursos, capacidades e ideas que pueden movilizarse para mejorar la calidad de vida de una comunidad o ayudar a contribuir a su supervivencia»<sup>24</sup>.

---

23 Un ejemplo actual de este tipo de legislación (enfocado en los comunes urbanos) se encuentra en la ciudad de Bolonia, que se ha convertido en la primera ciudad de los Comunes en Europa.

24 Véase <http://www.labsus.org>. Durante los últimos diez años, Labsus ha recogido y analizado casos de gobernanza colaborativa con el objetivo de demostrar cómo un nuevo modelo de gobierno podría ser utilizado para realizar estos objetivos. El proyecto aplica un enfoque empírico y, tras un programa de capacitación con funcionarios de la ciudad y líderes ciudadanos locales, se facilitó el nacimiento de asociaciones entre la ciudad y los residentes locales con respecto a la gestión de tres bienes comunes urbanos: una plaza pública, el conocido sector el Portici y un edificio público. El borrador de la regulación que se adoptó entonces fue sometido a consulta pública y revisado por algunos de los más prominentes estudiosos italianos de derecho administrativo. Se incluye en el apéndice 3 de la versión extendida, en inglés, de este documento. Véase <http://flokksociety.org/docs/Ingles/3/3.0.pdf>. Este proyecto se constituía la dimensión técnica de la iniciativa más amplia de Bolonia como ciudades de los comunes en 2012, gracias al apoyo de la Fondazione del Monte di Bologna y Ravenna.

Elinor Ostrom (1990) ha documentado ejemplos de regímenes de propiedad ciudadana y de gobernanza de los comunes de este tipo, así como las normas para su funcionamiento, desde la gestión cooperativa de la pesca en Japón, a la de los cursos del agua y sistemas de riego de los agricultores indígenas de Bali (Arifin, 1995).

A este respecto, Ecuador ha recorrido una distancia considerable, como se constata en su Constitución y PNBV. Se han consagrado principios de descentralización y toma de decisiones a nivel local, lo que obliga a todos los niveles de gobierno a promover el desarrollo de bienes y servicios a través de unas políticas de contratación pública que den prioridad a los grupos de la economía popular y solidaria y ha puesto en el centro del cambio de la matriz productiva al conocimiento libre y los comunes. Esto aparte, el desarrollo de un verdadero *partner State* requeriría ahora la formulación de un marco regulatorio que afianzara los comunes, en todas sus formas, como un verdadero patrimonio nacional fuera del alcance de los intereses que buscan privatizarlos o controlarlos con fines políticos.

Para ello, proponemos las siguientes recomendaciones de política públicas:

- Realizar un mapeo exhaustivo de los bienes comunes de los recursos naturales existentes.
- Introducir una regulación eficaz en el aseguramiento y protección de los bienes comunes como un patrimonio nacional, así como ligada a los territorios en los que se utilicen estos bienes comunes.
- Establecer marcos regulativos específicos favorecedores de la co-gestión de los bienes comunes urbanos.
- Que las EESyS se reconozcan como la forma más adecuada para la gestión ciudadana de los comunes y que la LOEPS se revise para aceptar la creación de servicios de cooperativas comunitarias y cooperativas de múltiples agentes<sup>25</sup> como instrumentos sociales para la gestión de los bienes comunes.

---

<sup>25</sup> *Multi-stakeholders cooperatives*, noción referida a un modelo de cooperativa de composición plural y opciones de organización y negocio más flexible, respecto a las categorías clásicas de cooperativas (NdE).

La definición de los recursos naturales como bienes comunes nacionales cuya administración se realiza de manera coparticipada entre el estado y las comunidades locales constituye un enfoque nuevo para la transformación de la matriz productiva del país en la dirección del buen vivir.

### **b) Remoción de los obstáculos institucionales**

El principal obstáculo para la implementación del *partner State* proviene posiblemente de las estructuras burocráticas del Estado. Si bien hay un contundente reconocimiento formal de los principios y objetivos del buen vivir y el rol de la economía popular y solidaria, también existe un alto grado de complejidad y dificultad de coordinación entre las diversas instituciones que han recibido el mandato de llevar a cabo las políticas y programas del PNBV en esta materia.

Desde la perspectiva del *partner State*, otro factor de debilidad es el rol secundario asignado a los actores no gubernamentales en tales políticas, ya que su diseño e implementación se reserva principalmente a organismos controlados por el Estado, que no están adecuados para compartir poder y funciones con las instituciones y con los actores tanto de la sociedad civil, como de la economía en general. A pesar de las buenas intenciones de sus fundadores, estas instituciones se han sumado al tamaño, complejidad, falta de transparencia e inmovilidad que son características de las burocracias estatales en su conjunto.

La transición hacia un modelo de *partner State* exige transformar estas estructuras hacia instituciones incluyentes y que trabajen en condición de igualdad con las agrupaciones ciudadanas. Ello exige una estrategia de formación integral y de desarrollo humano que proporcione a los tomadores de decisiones y servidores públicos conceptos, habilidades, experiencias y actitudes adecuadas para la implementación de una nueva concepción de gobernanza inclusiva y para el desarrollo socioeconómico.

En un nivel práctico, debido a que la economía social se ha expandido en los últimos treinta años y a que las limitaciones de las estructuras y de las operaciones aisladas del Estado se han hecho evidentes, se han producido

una serie de experimentos para crear una interfaz más armoniosa entre el Estado y la economía social:

- Equipos de composición mixta dentro de las instituciones del Estado, situando además a participantes de la economía social dentro del Estado y viceversa.
- Laboratorios de innovación social, sea dentro del Estado o en colaboración con personas de ambas economías.
- Formación compartida para ambos grupos, por ejemplo en los cursos sobre innovación social.
- Celebración de contratos generativos más que puramente transaccionales entre Estado y las EESyS para emprendimientos económicos ciudadanos que puedan asumir la prestación de servicios públicos (ver sección 4.4.c).
- Prácticas de compras a través de consorcios civiles, así como el desarrollo de una cultura de compras centradas en la innovación social y el desarrollo de servicios de calidad por parte de las empresas públicas<sup>26</sup>.
- Desarrollo de métricas de servicios para las empresas públicas / civiles, que también pueden ser utilizados como datos para la rendición de cuentas públicas.
- Libros abiertos para emprendimientos ciudadanos que asumen servicios públicos.
- Movilización conjunta de conocimiento desde el estado y desde las empresas ciudadanas en torno a proyectos concretos.
- Acciones para cooperativizar el propio Estado, con un cambio hacia una organización más lateral, basada en equipos de trabajo y en la

---

<sup>26</sup> El programa de cooperativas Evergreen de Cleveland constituye un ejemplo destacado. Véase <http://evergreencooperatives.com/>

participación de los trabajadores de primera línea, junto con los usuarios, en el codiseño y coprestación de los servicios públicos<sup>27</sup>.

- Acciones para democratizar la economía en general, mediante el desarrollo y la promoción de modelos de propiedad colectiva y de producción cooperativa.

Estas acciones reflejan vías concretas a través de las cuales las dos culturas pueden encontrar una causa común mediante la combinación de las fortalezas de cada una e innovar en la prestación de servicios públicos y en la economía social del conocimiento común y abierto en general.

### **c) Democratización y coconstrucción de servicios y bienes públicos**

En este apartado, se analizan los instrumentos jurídicos y políticas públicas que son necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de la ESyS, de modo que sea capaz de desempeñar un rol propio dentro del *partner State*. Como se ha señalado, los principales instrumentos son:

1. El desarrollo de un verdadero mercado social que amplíe el ámbito de la ESyS y de las organizaciones de la economía social en toda la economía.
2. La creación de instituciones civiles y comunitarias que medien entre el Gobierno y los individuos para la creación de bienes y servicios sociales.
3. La progresiva democratización de los bienes y servicios públicos a través de la transferencia de control institucional de las burocracias estatales hacia los organismos ciudadanos democráticamente gobernados.

Por otra parte, ya se ha incidido en la mejora de calidad y la eficiencia económica de los servicios que viene aparejada a su democratización y descentralización<sup>28</sup>: procesos de reducción de costos gracias a la eliminación

---

<sup>27</sup> El caso de la innovación a través del Transnational Institute para Newcastle (Reino Unido) es un caso llamativo, ya que permitió ofrecer una alternativa a la privatización.

<sup>28</sup> Véase sección 3.2 y 3.3.b, así como Restakis (2010).

de burocracia y a la búsqueda de rentas; de innovación, gracias a la participación de los usuarios en el diseño y en la prestación de los servicios; aumento de la autoestima y la autonomía personal de los usuarios del servicio a través del ejercicio de sus derechos de control; y lo más importante, creación y expansión de las relaciones de afecto entre las personas.

Ni la privatización de la asistencia social, que instrumentaliza a las personas para generar beneficios de lucro, ni la despersonalización de la atención por parte del Estado, que somete a los individuos a las exigencias impersonales de la burocracia, son capaces de humanizar la atención o de responder adecuadamente a las necesidades reales de los individuos y de sus comunidades. La creación de organismos ciudadanos que operen a nivel local y regional y que proporcionen un mecanismo mediante el cual los individuos puedan determinar directamente la naturaleza de la atención que reciben es una condición indispensable para el funcionamiento de un modelo de *partner State* respecto a la prestación de atención social.

En este sentido, el PNBV es claro en su llamamiento a la descentralización de la planificación económica y social de los territorios. El PNBV reconoce la importancia de la participación local de los organismos y de los ciudadanos en su aplicación, así como en las decisiones de planificación del desarrollo económico y social. En tal dirección, la vigencia del principio de subsidiariedad en la planificación resulta clave para la reforma de los servicios públicos en el *partner State*. Todo ello insta a una reforma de la regulación de la economía social, su participación en la ESCCA y su articulación con el Estado. Entre las disposiciones de reforma figurarían:

- El reconocimiento de los modelos de cooperativas y de estructuras plurales (*multi-stakeholders*) como modelos únicos para la prestación de asistencia social.
- El reconocimiento y la promoción de los intereses mutuos para servir al bien común de las autoridades públicas locales y para la asistencia social de las cooperativas, con especial énfasis en la inclusión social y en el servicio a los más vulnerables.
- La implementación de apoyos fiscales y de financiación dirigidos al funcionamiento de las cooperativas sociales y de otras

organizaciones sociales como agentes clave.

- La creación de consejos locales y regionales que permitan la colaboración y la co-construcción de servicios sociales a través de la participación conjunta de organismos civiles y gubernamentales<sup>29</sup>;
- Un presupuesto participativo y la asignación de recursos, incluido el acceso libre a los datos disponibles, para la prestación de servicios sociales a nivel local, regional y nacional.

Italia (Restakis, 2010, cap. 6) es uno de los mejores ejemplos de este enfoque de descentralización y de democratización de los servicios personales. En el modelo italiano, las cooperativas sociales trabajan en estrecha colaboración con las autoridades gubernamentales locales para identificar las necesidades de servicios y mejorar su diseño, después de lo cual se negocian las condiciones de prestación, incluidos los presupuestos y las medidas de control de calidad. El codiseño y la prestación de servicios para atención social se apoyan en un sistema de subsidiariedad que concede a las autoridades locales estas competencias. En Ecuador, las provisiones del PNBV apoyarían esta arquitectura institucional.

Para maximizar la potencia de este enfoque es necesario asegurar una planificación y una gobernanza eficientes, que permitan prestar estos servicios personales en niveles regionales e incluso nacionales. Con este fin, se propone la adopción de *modelos de sistemas viables*, que maximizan la toma de decisiones y la autonomía local. Tales modelos permiten escalar a órdenes superiores la prestación de servicios a través de la adopción de estructuras de gobernanza de cooperación que se dediquen tanto a servir a la sociedad civil, como a los gobiernos en distintos niveles territoriales (Walker y Espinoza, 2011).

A continuación se incluye una relación de recomendaciones con el objetivo de profundizar en este paradigma del *partner State*, muchas de ellas propuestas en el propio PNBV:

---

<sup>29</sup> El Ejecutivo actual instituyó una política para el desarrollo de consejos de barrio en todo Ecuador. Sin embargo, en la medida en que estos consejos terminan por integrarse en el movimiento político de gobierno, no atienden plenamente esta función.

- Que los Gobiernos regionales y locales participen de una política de compras públicas que promueva a las organizaciones de la economía social y las oriente en particular hacia la producción de servicios personales.
- Que la prestación de estos servicios se diseñe y realice en colaboración con asociaciones de la economía social en cada jurisdicción local.
- Que se haga una revisión de las políticas de contratación existentes, incluidas las de los tratados comerciales, para identificar y eliminar las barreras a la contratación por parte de las entidades de la economía social<sup>30</sup>.
- Que se establezca una oficina dedicada a prestar asesoramiento y asistencia técnica a Gobiernos locales y EESyS en el diseño, desarrollo y contratación de servicios públicos.
- Que se realice una revisión estratégica interna a la Administración Pública para analizar las mejores vías hacia esa coconstrucción de los bienes y servicios públicos en Ecuador y en qué áreas podría iniciarse.

#### Recomendaciones para la prestación de servicios compartidos:

1. Que el Gobierno, en colaboración con las EESyS, identifique las áreas específicas en las que los servicios podrían ser compartidos y co-prestados junto a EESyS.
2. Apoyar la creación de consorcios de servicios estratégicos compartidos, sobre la base de las jurisdicciones locales y regionales.
3. Que sea posible financiar estos consorcios con aportaciones a las EESyS.

---

<sup>30</sup> Conviene notar que las cláusulas sobre contratación pública que vienen aparejadas en los tratados de libre comercio, como los que se discuten en la actualidad, en favor de las corporaciones transnacionales pueden hacer inviable el desarrollo de la ESyS en este ámbito.

4. Que la composición de la junta directiva de estos consorcios incluya a las distintas partes: representantes de la Administración, miembros de EESyS y usuarios, aunque la cantidad de vocales no miembros de EESyS no debería exceder el 20%.
5. Establecer un programa de asistencia técnica, formación y financiación de las EESyS destinadas a la prestación de servicios sociales, codiseñado con las EESyS y la sociedad civil.
6. Ofrecer incentivos a la cooperación entre las EESyS para producción de bienes y servicios sociales.
7. Que las operaciones del Instituto de Economía Popular y Solidaria incluyan el estudio, monitoreo, seguimiento del empleo y de las necesidades estratégicas y tendencias, lo que permite desarrollar servicios educativos y de investigación de la ESyS en Ecuador.

Recomendaciones sobre planificación estratégica y diseño. Consejos regionales y barriales:

- Establecer, en cada municipio, un consejo conjunto municipalidad / sociedad civil a los efectos de la determinación de las necesidades prioritarias para la prestación de servicios sociales.
- Que tales consejos promuevan la prestación de los servicios por parte de las EESyS.
- Que el consejo esté compuesto por un número igual de representantes de la Administración Pública y de la sociedad civil local.
- Que los representantes civiles se seleccionen un proceso democrático por parte de las EESyS en cada jurisdicción.
- Que la presidencia de los consejos sea compartida entre un presidente y un vicepresidente, provenientes de la Administración Pública y de la sociedad civil respectivamente y de forma alterna, con un periodo de mandato de dos años.

#### **d) La universidad cooperativa**

Una de nuestras recomendaciones principales para la transición hacia un *partner State* es la creación de una *universidad cooperativa*, como entidad principal de investigación, educación y formación para generar las actitudes, conocimientos y habilidades profesionales necesarias para la implementación de las políticas públicas y la realización de los objetivos de un *partner State*.

Recientemente, se han publicado investigaciones referidas a la relevancia de los valores y las estructuras de cooperación para los numerosos desafíos críticos que enfrentan las universidades contemporáneas en el neoliberalismo. Estos se apoyan en el incremento de más de setecientas escuelas cooperativas en el Reino Unido y en los estudios sobre el funcionamiento de las universidades cooperativas existentes, como la Universidad de Mondragón en el País Vasco (Wright *et al.*, 2011). Tales estudios señalan el potencial del modelo cooperativo para reformar radicalmente la práctica pedagógica, tanto en la enseñanza primaria, como en la superior (Cook, 2013).

Un tema constante de estas investigación se refiere a la construcción de un modelo de organización y de cultura de aprendizaje que reoriente la universidad desde la producción de las habilidades y conocimientos con fines privados o hacia el mercado capitalista, hacia la producción de bienes comunes, donde el conocimiento se produce sobre todo por el avance de los objetivos sociales. Sobra indicar que ello tiene una relevancia fundamental para el avance de una economía social del conocimiento común y abierto. Como se ha señalado al inicio, estos conceptos están encarnados en el mundo material de las relaciones sociales y de las instituciones, en los modelos de producción y en las formas de organización que facilitan o no el acceso al conocimiento y difunden sus beneficios con fines colectivos. En ninguna parte es esto más importante que en las instituciones que tienen que ver directamente con los procesos formales de producción de conocimiento, transferencia y aplicación, es decir en las universidades.

## 4.5. Conclusiones

Desde nuestra perspectiva, la idea y la práctica del *partner State* es un reto absolutamente necesario de afrontar. El estancamiento en las formas de gobernanza y la democracia representativa que se practica muestran su incapacidad para atender el interés público general que se ha confiado a los Gobiernos. Existen claros motivos para esto: captura de los Gobiernos nacionales por parte de los intereses del capital y transmisión a las políticas públicas, lo que debilita la protección social y del trabajo. Por otra parte, existe una progresiva criminalización de la disidencia y una creciente desafección y desconfianza hacia el Gobierno y el paradigma económico imperante, que es consecuencia directa de este callejón sin salida. En Occidente, mientras el Estado del bienestar de posguerra contribuyó a la mejora de las desigualdades sociales y económicas, el desmantelamiento de este modelo en el marco de las políticas neoliberales ha devuelto a un gran número de la población mundial a la precariedad de épocas anteriores.

A menos que las economías de las naciones se redireccionen hacia la búsqueda del bien común y hacia una forma más equitativa, humana y sostenible de economía, el avance de esta situación solo profundizará la crisis de nuestros días. Al contrario, es necesario un cambio fundamental en el modo en que los Gobiernos operan y se relacionan con sus ciudadanos.

La premisa fundamental de la democracia es que los Gobiernos son responsables ante sus ciudadanos y actúan en favor del interés común. Un aspecto insustituible de este interés común son los propios bienes comunes que subyacen a las operaciones, actitudes y habilidades que hacen posible las formas colectivas de vivir y de actuar, y que definen el carácter social y solidario de una sociedad civil sana. Se requiere que los valores colectivos de la sociedad civil y del bien común puedan determinar el funcionamiento de las economías y el *partner State* es una vía para ir marcando el comienzo de esta gran reforma.

En el análisis llevado a cabo, las propuestas para la implementación de un enfoque de *partner State* en Ecuador se presentan como una extensión de los preceptos y objetivos de la Constitución y del PNBV. A éstos, resultan inherentes los principios de respeto a la naturaleza, de oportunidades para

que las personas persigan un bienestar individual y colectivo, la promoción de actividades sociales y económicas que promuevan el bienestar público y el derecho de las comunidades a participar de manera significativa en los asuntos de Estado que les afecten.

Éstas son las bases éticas para una nueva forma de gobierno que coloca al poder ciudadano en una relación de igualdad con el Ejecutivo, en el diseño y ejercicio de las políticas económicas y sociales que operarán a nivel nacional, regional y local. En el *partner State*, el Gobierno se convierte en socio y facilitador de soluciones a los problemas colectivos. Aunque las operaciones del mercado capitalista continúan, al igual que las del sector público, se ven compensadas con la reorientación del Estado hacia los objetivos colectivos y ciudadanos, en alianza con las instituciones de la sociedad civil. Pensamos que la realización del buen vivir no es alcanzable sin un cambio sistémico del Estado en este sentido.

Sin embargo, no se trata solo de hacer realidad las aspiraciones del PNBV. El concepto de *partner State* es una oportunidad para salvar lo que es bueno y necesario en los aparatos de Estado, mientras se abre a los valores ciudadanos que pueden restaurar su legitimidad. En sus aspiraciones hacia el *buen vivir*, Ecuador tiene la oportunidad de promover un modelo de este tipo. Si lo hace, ofrecerá un ejemplo de cómo el Estado puede de hecho cambiar el rumbo hacia un futuro más humano y sostenible a través de la participación y el empoderamiento de la ciudadanía en los asuntos comunes. De otro modo, se perderá una oportunidad para un cambio significativo y los poderosos ideales cívicos de la Constitución y del buen vivir quedarán como objetos de admiración, inalcanzables como tales.

## 5. REFERENCIAS

- Arifin, B. (1995). Indigenous knowledge and sustainable commons: The case of an Indonesian subak. En *Reinventing the Commons*. Bodo, Noruega. Recuperado a partir de <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/316>.
- Bardi, A., & Bertini, S. (2005). *Dinamiche territoriali e nuova industria. Dai distretti alle filiere*. Rimini: Maggioli.
- Collom, E. (2007). The motivations, engagement, satisfaction, outcomes and demographics of time bank participants: Survey Findings from a U.S. system. *International Journal*

- of *Community Currency Research*, 11, 36-83.
- Cook, D. (2013). *Realising the Co-operative University*. The Cooperative College. Recuperado a partir de <http://josswinn.org/wp-content/uploads/2013/12/realising-the-co-operative-university-for-disemmination.pdf>.
- Cruz, F. (2003). *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador frente a la crisis financiera de 1999* (Documento para discusión No. 4). DGRV. Recuperado a partir de <http://www.dgrv.org/docs/57.ecuadorpr02.pdf>.
- Dafermos, G., & Vivero-Pol, J. L. (2015). Agroalimentación: sistema agroalimentario abierto y sustentable en Ecuador. En D. Vila-Viñas & X. E. Barandiaran (Eds.), *Buen Conocer - FLOK Society. Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en el Ecuador*. Quito: FLOK Society. Recuperado a partir de <http://book.floksociety.org/ec/2/2-1-sistema-agroalimentario-abierto-y-sustentable-en-ecuador>.
- Hayashi, M. (2012). Japan's Fureai Kippu Time Banking in Elderly Care: Origins, Development, Challenges and Impact. *International Journal of Community Currency Research*, 16.
- Human Rights Watch, (HRW). (2014). *Informe mundial 2014: Ecuador (resumen)*. HRW. Recuperado a partir de <http://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/122004>.
- Kennedy, M., & Lietaer, B. (2004). *Regionalwährungen: Neue Wege zu nachhaltigem Wohlstand*. München: Riemann.
- Ketilson, L. H., & Birchall, J. Y. (2009, junio 10). Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis [Brochure]. Recuperado 20 de marzo de 2015, a partir de [http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_108416/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_108416/lang-en/index.htm).
- Margalit, A. (1996). *The decent society*. Harvard University Press.
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competividad. (2011). *Agendas para la transformación productiva territorial: Provincia de Bolívar (Agenda)* (p. 59). Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competividad. Recuperado a partir de <http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/AGENDA-TERRITORIAL-BOLIVAR.pdf>.
- Naranjo Mena, C. (2013). La Naturaleza legal de las cooperativas y del acto de la economía solidaria. *Apuntes de Derechos Cooperativo*. Recuperado a partir de [http://www.aidcmess.com.ar/jdownloads/Archivos%20de%20Investigaciones%20y%20trabajos%20de%20los%20Asociados/Carlos%20Naranjo/articulo\\_ruptura\\_2\\_1\\_carlos\\_alonso\\_naranjo\\_mena.pdf](http://www.aidcmess.com.ar/jdownloads/Archivos%20de%20Investigaciones%20y%20trabajos%20de%20los%20Asociados/Carlos%20Naranjo/articulo_ruptura_2_1_carlos_alonso_naranjo_mena.pdf).
- Nehring, R. (2012). *Social Protection in Ecuador: A New Vision for Inclusive Growth* (No. 28). International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Orsi, C. (2006). *The Value of Reciprocity. Arguing for a Plural Political Economy*. Roskilde (DK): Federico Caffè Centre Publisher, University of Roskilde.
- Ospina Peralta, P. (2013). 'Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo'. La revolución ciudadana en Ecuador (2007-2012). En *Promesas en su laberinto: cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA; Centro Internacional Miranda, CIM. Recuperado a partir de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3808>.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. NY: Cambridge University Press.

- Ozanne, L. K. (2010). Learning to exchange time: BeneLits and obstacles to time banking. *International Journal of Community Currency Research*, 14, 1-16.
- Restakis, J. (2010). *Humanizing the Economy - Co-operatives in the Age of Capital*. New: Society Publishers.
- Restakis, J. (2014a). Public Policy for a Partner State (v1.0). FLOK Society policy paper 3.4. IAEN. Recuperado a partir de <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.4.pdf>.
- Restakis, J. (2014b). Public Policy for a Social Economy (v1.0). FLOK Society policy paper 3.2. IAEN. Recuperado a partir de <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.2.pdf>.
- Restakis, J. (2014c). Social Knowledge for a Social Economy (v1.0). FLOK Society policy paper 3.1. IAEN. Recuperado a partir de <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.1.pdf>.
- Restakis, J., Araya, D., Calderón, M. J., & Murray, R. (2014). ICT, Open Government, and Civil Society (v2.0). FLOK Society policy paper 3.3. IAEN. Recuperado a partir de <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.3.pdf>.
- Sawayaka Welfare Foundation (Sawayaka Fukushi Zaidan). (1993). *Report by the Fureai Kippu Research*.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Ecuador: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado a partir de <http://www.buenvivir.gob.ec/>.
- Seyfang, G. (2004). Time banks: Rewarding community selfhelp in the inner city? *Community Development Journal*, 39(1), 62-71.
- Tanaka, N. (1996). *Volunteering in Civil Society: Future for Fureai Kippu*. Tokyo.
- Tandon, R. (1991). Civil Society, the State, and Roles of NGOs. *Institute for Development Research*, 8(3).
- Walker, J., & Espinoza, A. (2011). *A Complexity Approach to Sustainability: Theory and Application* (Vol. vol. 1). Imperial College Press.
- Wright, S., Greenwood, D., & Boden, R. (2011). Report on a field visit to Mondragón University: a cooperative experience/experiment. *Learning and Teaching*, 4(3), 38-56. <http://doi:10.3167/latiss.2011.040304>.