



**Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto**

**Contrato de Asistencia Técnica Internacional –  
ATI a la Secretaría Técnica para la  
Reconstrucción y Reactivación Productiva  
para la consecución y acompañamiento del  
Plan de Reconstrucción y Reactivación  
Productiva post terremoto en el Ecuador**

**LA/2017/391-895**

**Plan de trabajo**

**Febrero de 2019**

Este proyecto está financiado por  
la Unión Europea

Proyecto implementado por el  
consorcio AGRER - TYPASA

---

**Disclaimer:**

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER-TYPSA con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

---

Proyecto financiado por la  
Unión Europea



# **Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto**

**Contrato N° LA/2017/391-895**

**Misión: Construcción de lineamientos de políticas e  
instrumentos de fomento a la asociatividad en el marco de  
la Economía Popular y Solidaria**

## **Plan de trabajo**

Sylvain Bleuze  
Vanessa Nieto  
Pierril Lacroix  
Juan Carlos Guzmán

Quito, febrero 2019

Consorcio AGRER - TYPASA



## Índice de contenido

ABREVIACIONES .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	6
2. DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL PLAN DE TRABAJO .....	6
3. CRONOGRAMA DE TRABAJO .....	15
4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	16
5. ANEXOS.....	17

## Índice de tablas

TABLA NO. 1 - CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	9
--	---

## Índice de figuras

FIGURA NO. 1 - CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	8
FIGURA NO. 2 - HIPÓTESIS CENTRAL.....	10

## Abreviaciones

ATI	Asistencia Técnica Internacional
CJ	Comercio Justo
COACS	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CORPEI	Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones
DUE	Delegación de la Unión Europea
EPS	Economía Popular y Solidaria
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones y Pesca
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MINTUR	Ministerio de Turismo
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SRI	Servicio de Rentas Internas
TDR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

## 1. Introducción

En el marco del proyecto de **Asistencia Técnica Internacional – ATI a la Secretaría Técnica para la Reconstrucción y Reactivación Productiva para la consecución y acompañamiento del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto en el Ecuador - Europeaid/139012/DH/SER/EC**, y sus términos de referencia (TDR), corresponde como Producto 1 elaborar un plan y cronograma de trabajo para 185 días que comprende la misión.

El objetivo general de esta ATI es *“elaborar insumos para la formulación de políticas públicas e instrumentos orientados a fortalecer las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y fomentar la asociatividad, para aumentar la participación de la EPS en la economía nacional”*, a nivel nacional. La etapa de diagnóstico y recolección de información se enfocará en las provincias mas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, Manabí y Esmeraldas, y en las asociaciones y cooperativas no financieras de la Economía Popular y Solidaria de los sectores agropecuario, pesca artesanal y turismo.

Para lograr las metas propuestas de esta ATI, se elaboró el presente Plan de Trabajo, cuya parte medular constituye la metodología que el equipo consultor ha propuesto, desarrollada a continuación.

## 2. Desarrollo del contenido del plan de trabajo

De conformidad con los términos de referencia de la ATI, se plantea los siguientes objetivos:

### General

Elaborar insumos para la formulación de políticas públicas e instrumentos orientados a fortalecer las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y fomentar la asociatividad, para aumentar la participación de la EPS en la economía nacional.

### Específicos

1. Realizar un diagnóstico de la situación actual de las asociaciones y cooperativas no financieras de la EPS; entendiendo su impacto en el sector agropecuario, de pesca artesanal, y turístico (PRODUCTO 2)
2. Evaluar el estado de situación de la regulación vigente para las asociaciones y cooperativas no financieras de la EPS, y cuál ha sido su impacto en la creación y capacidad de gestión de estas organizaciones. (PRODUCTO 3)
3. Identificar y evaluar alternativas de política pública e instrumentos de apoyo que permitan incrementar la participación y representatividad de las asociaciones y cooperativas no financieras de la EPS en el sector agropecuario, de pesca artesanal, y turístico. (PRODUCTO 4)
4. Identificar modalidades legales y regulación aplicable que permita conformar fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, que brinde servicios de apoyo a sectores productivos vulnerables específicos. (PRODUCTO 5)
5. Generar propuestas de reforma a la normativa vigente para la EPS, para que se constituya como una herramienta de fortalecimiento al sector. (PRODUCTO 6)

### Contexto económico y político de la consultoría

En el marco de los objetivos planteados, la etapa de diagnóstico y recolección de información se enfocará en las provincias mas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, Manabí y Esmeraldas, en las asociaciones y cooperativas no financieras de la EPS de los sectores agropecuario, pesca artesanal y turismo; y, adicionalmente, en las instituciones públicas con vínculo directo o indirecto con el fomento, regulación y control de la asociatividad económica - productiva del sistema de la EPS.

El equipo consultor tomará muy en cuenta el contexto económico y político del Ecuador. En lo económico, el débil crecimiento de la economía nacional conjugado con un endeudamiento estatal importante conllevan a una reducción del gasto público para los próximos años, hecho que será determinante a la hora de proponer lineamientos de política pública de fomento de la asociatividad.

En el campo político, se reafirma una visión más ortodoxa respecto de la política económica del Gobierno, por un lado; y, los resultados limitados en cuanto a la consolidación del sistema de la EPS de los últimos años, por otro, desembocan en una apreciación escéptica hacia la EPS por parte del gobierno actual, comenzando por la institucionalidad al retirar a la Vicepresidencia de la República de la presidencia del Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, y delegarla al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) mediante Decreto Ejecutivo No. 648 de 28 de enero de 2019, lo cual podría eventualmente incidir en la importancia política dada al sistema de EPS. Por esta razón, el equipo consultor enfatizará su trabajo en el tema de asociatividad, aspecto de común interés en el contexto actual, sin perder de vista que el sujeto prioritario es el sector de la agricultura familiar campesina, la pesca artesanal y el turismo comunitario.

Para sostener la propuesta desde el aspecto técnico y legal, el análisis y comparación de experiencias con otros países (Benchmarking) resultará útil para demostrar el enorme potencial que la asociatividad y el cooperativismo tienen en materia de generación de empleo, riqueza, ingresos, desarrollo territorial, otros.

Finalmente, representantes del MPCEIP, CORPEI y sector agroempresarial, en los últimos meses han elaborado y consensuado un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura, que será enviado para su tratamiento a la Asamblea Nacional. Este texto prevé, en particular, la creación de Fondos de Competitividad por Cadena de Valor, para lo cual el equipo consultor adelantará el desarrollo del Producto 5 de esta ATI para entregar insumos que permitan analizar la viabilidad de dicha propuesta (eventualmente otras) y recomendar alternativas para la inclusión efectiva de las organizaciones del sector agropecuario en la implementación de este Fondo.

## Conceptos y alcance

La presente ATI busca formular lineamientos de política e instrumentos de fomento de la asociatividad en el marco de la economía popular y solidaria; para el efecto, asociatividad será definida como la facultad de los actores (personas u organizaciones a menudo con características similares) de juntarse voluntariamente a través de una organización, alrededor de un objetivo común, para obtener beneficios entre asociados y así dar respuestas colectivas a determinadas necesidades o problemas; por ejemplo, un clúster corresponde a una forma de asociatividad entre empresas privadas.

Los TDR de esta ATI señalan que el objeto de estudio es la “asociatividad en el marco de la EPS”. La Constitución de la República establece en el artículo 283 que *“El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los **sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.**”* Esto incluye también otras formas de organización: federaciones, uniones, corporaciones; sin embargo, debido a que en los TDR de esta misión definen como alcance las asociaciones y cooperativas no financieras de la EPS, es decir aquellas con carácter productivo y/o económico, se excluye cooperativas de vivienda, transporte y organizaciones comunitarias que gestionan exclusivamente recursos (territorio, tierra, agua, bosque) o de tipo cultural, religiosa, política.

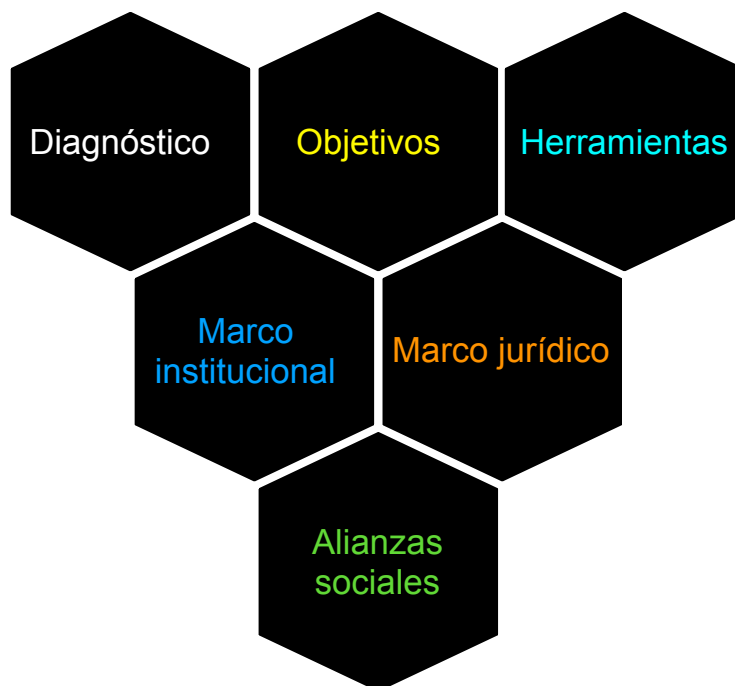
Como complemento a lo anterior, esta misión se concentrará en estudiar: (a) las condiciones de asociatividad de productores de las agriculturas familiares campesinas, pescadores familiares artesanales, turismo comunitario o iniciativas similares; y, (b) modelos de asociatividad que incluyan a estos mismos sectores, con participación en la toma de decisiones y acceso a beneficios.

Finalmente, es pertinente señalar que seguramente algunas organizaciones a estudiar no necesariamente estarán bajo el registro de la SEPS, sino en el de los Ministerios Sectoriales (MAG, MIPRO, MPCEIP), que igualmente serán consideradas si están bajo la lógica señalada. El acceso a los registros de los distintos ministerios es fundamental para dimensionar el universo de organizaciones de interés.

## Metodología

Considerando que la parte medular de esta ATI es proponer lineamientos de política pública e instrumentos tendientes a fortalecer la asociatividad en el marco del sistema de la EPS, de los sectores pesca, turismo y agropecuario, el equipo consultor parte de caracterizar los componentes de la política pública como muestra el esquema a continuación:

Figura No. 1 - Caracterización de la política pública



En virtud de que cada componente y las interacciones entre sí definen un sistema de políticas públicas; en este caso, para la asociatividad, será analizado en base a los siguientes elementos:

1. *Diagnóstico*: ¿qué lectura tiene el Estado de la situación de la asociatividad en el Ecuador, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas?
2. *Objetivos*: ¿qué metas se fija el Estado en cuanto a la asociatividad, en términos de servicios provistos, población involucrada y peso económico en diferentes sectores?
3. *Herramientas de política*: ¿qué mecanismos ha desarrollado el Estado para fortalecer la asociatividad, tanto a nivel central como de los gobiernos locales?
4. *Marco jurídico*: ¿qué cuerpos legales determinan el campo de desarrollo, fomento, regulación y control de las organizaciones no financieras de la EPS?
5. *Marco institucional*: ¿cómo se organiza el Estado concretamente para implementar las políticas públicas desde las diferentes instituciones involucradas con el sector de la EPS?
6. *Alianzas sociales*: ¿qué alianzas existen o se establecen con el sector organizado para la concepción de la política, su seguimiento y evaluación? ¿Cómo la política pública fomenta el establecimiento y fortalecimiento de espacios de cooperación y concertación entre actores de la EPS?

Por otra parte, si bien en los términos de referencia se prevé realizar, por un lado, un diagnóstico de la situación actual de las organizaciones de la EPS, entendiendo su impacto en el sector agropecuario, de pesca artesanal y turístico (**objetivo específico 1**); y, evaluar el estado de situación de la legislación y normativa vigente para organizaciones de las EPS, y cuál ha sido su impacto en la creación y capacidad de gestión de estas organizaciones (**objetivo específico 2**), por otro; el equipo consultor propone ampliar durante la fase de diagnóstico el análisis en base a los componentes de la política pública. Esto permitirá posteriormente contar con argumentos sólidos para identificar y evaluar alternativas de política pública e instrumentos de apoyo para incrementar la participación y representación de las organizaciones (**objetivo específico 3**). Luego será posible profundizar en dos aspectos como son los fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad (**objetivo específico 4**) y la generación de propuestas de reforma a la legislación y normativa vigente para la EPS (**objetivo específico 5**).

Partiendo de los componentes definidos en la Figura No. 1, el equipo consultor plantea las siguientes hipótesis que orientarán el desarrollo de la misión:



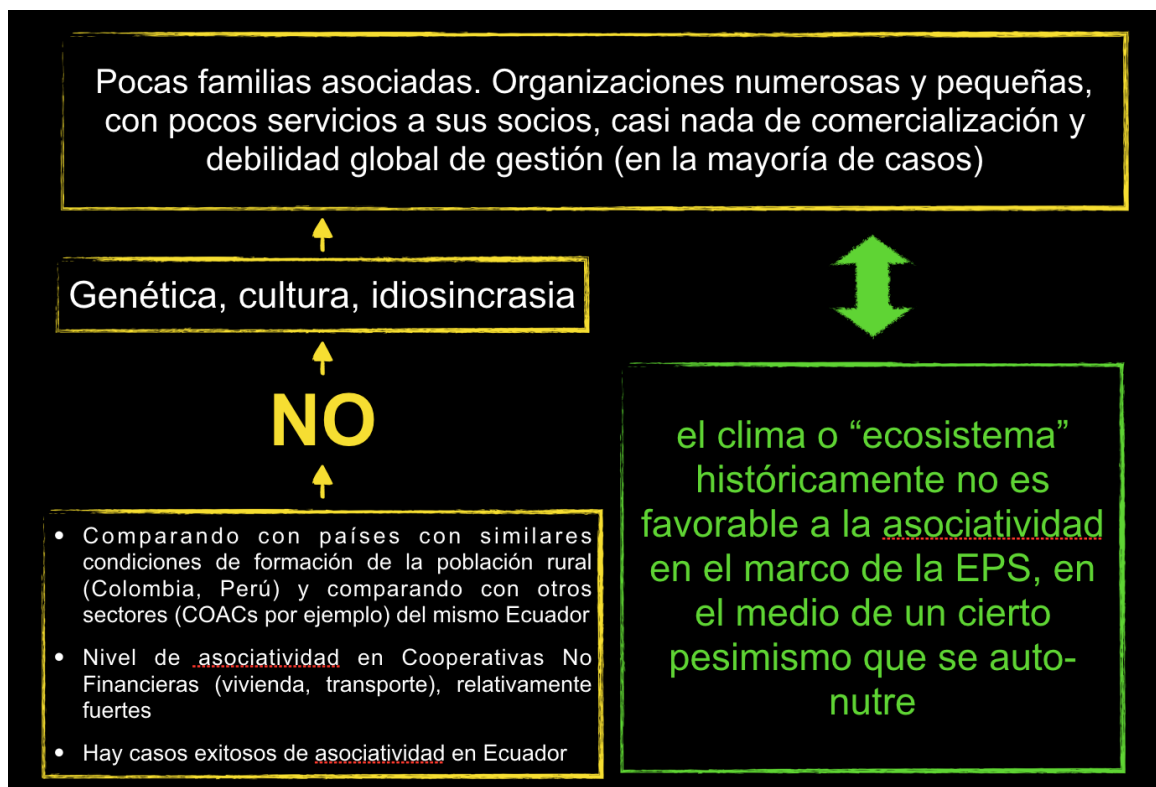
**Tabla No. 1 - Caracterización de la política pública**

Componentes de la política pública	HIPÓTESIS
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las organizaciones en general presentan una débil capacidad de gestión comercial, financiera, administrativa, técnica, organizativa, producto de varios factores internos (p.e bajas habilidades gerenciales) y externos, llegando a la inactividad, fraccionamiento o incluso quiebra de las mismas.</li> <li>- Existe una multiplicidad de organizaciones de tamaño pequeño (número de socios, volumen) lo cual no permite la sostenibilidad del sistema de EPS.</li> <li>- El sector productivo dinámico de la EPS es articulado a mercados especiales como es el comercio justo, circuitos cortos.</li> <li>- La gran mayoría de organizaciones no tienen actividad propia debido a que su creación fue motivada por un proyecto exógeno.</li> <li>- Las organizaciones de la EPS tienen dificultad para articularse al mercado ya que su oferta (volumen, calidad, producto transformado) no permite generar un precio diferenciado y/o servicios al productor.</li> <li>- Las organizaciones de la EPS tienen enormes dificultades para acceder a financiamiento ya que la oferta de servicios financieros (tasas de interés, productos, plazos) no es adaptada a su realidad y que las organizaciones no cuentan con las garantías ni solvencia para respaldar su endeudamiento.</li> <li>- La mayoría de organizaciones disponen de un patrimonio incipiente. Cuando existe patrimonio, en muchos de los casos es fruto de donaciones (proyecto estatal o de cooperación) con pocas aportaciones (a pérdida) de los socios.</li> <li>- Existe un pesimismo generalizado hacia la asociatividad por los fracasos acumulados, sin embargo el modelo de cooperación agrícola prácticamente no ha sido probado en el Ecuador (relación con el tema legal).</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las referencias a la asociatividad en el marco de la EPS en los objetivos de políticas públicas es eminentemente discursivo. Pasó de ser considerado como el modelo económico imperante (Constitución del Ecuador) a un sector económico más (Plan de Desarrollo vigente).</li> <li>- La falta de metas claras e indicadores cuantificables en los Planes de Desarrollo, puede conducir a implementar políticas públicas desarticuladas y sin horizonte común.</li> <li>- Al parecer se priorizó metas de cantidad de organizaciones creadas antes que la calidad de las mismas.</li> <li>- Se ha impulsado la conformación de asociaciones (no financieras para nuestro caso) para poder canalizar los programas estatales (Plan Renova de motores fuera de borde, entrega de kits, poda en el marco de la Minga Café y Cacao)</li> <li>- Se ha favorecido mayormente la conformación de asociaciones cuando el modelo cooperativista agrícola sería teóricamente más eficiente, según la experiencia en otros países.</li> </ul>
<b>Herramientas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover asociatividad en el ámbito productivo, exclusivamente, limita la gestión de las organizaciones.</li> <li>- La ausencia de un registro o catastro único de organizaciones (incluyendo MIPRO, MAG, Pesca, turismo) no permite conocer a plenitud el sector dificultando la formulación de la política pública.</li> <li>- Las exigencias y requisitos para ser reconocidos y validados no serían adecuados a la realidad de las organizaciones.</li> <li>- La operativización de la preferencia de la compra pública hacia el sector de la EPS dificultaría su participación (apenas 2 % del total de la compra pública)</li> <li>- Existiría pocos lineamientos estatales en torno al acompañamiento de la asociatividad. Se concentra los esfuerzos en la regulación y control.</li> <li>- La normativa y políticas públicas permiten a las organizaciones desarrollar autogestión y gestión integral, sin embargo los proyectos gubernamentales, decisiones de la autoridad coartan y/o limitan este campo de acción</li> </ul>
<b>Marco institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las instituciones públicas relacionadas con la asociatividad &amp; EPS tendrían bajos niveles de articulación entre sí y con el nivel territorial.</li> <li>- Los mecanismos institucionales regulación y control ha constituido una carga operativa difícil de llevar para las organizaciones</li> <li>- La migración de organizaciones hacia la SEPS fue forzada y provoco complicaciones en las organizaciones con ida-vuelta en su registro entre varios Ministerios. (confusión registro único y registro en una sola entidad pública).</li> </ul>
<b>Marco jurídico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley de EPS no permite libertad de actividades en el caso de cooperativas lo que coarta su posibilidad de abarcar varios servicios a sus bases.</li> <li>- Reformar el campo de actividades de las cooperativas para que sea general y no restrictivo</li> <li>- La Ley de EPS obliga a que el representante legal de las organizaciones sea el gerente a diferencia de la legislación de otros países, llevando a fuertes complicaciones internas de las organizaciones.</li> <li>- Vacío jurídico respecto del reglamento de federaciones o uniones. (permitir enviar a delegados de grupos de base a partir de 200 socios por ejemplo). La ley permite la asociación solamente de niveles similares a diferencia de Perú</li> <li>- La Ley de EPS no permite certificados de aportaciones en organizaciones no financieras impidiendo el crecimiento endógeno del patrimonio de las mismas.</li> </ul>

Componentes de la política pública	HIPÓTESIS
Alianzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas, planes, programas y/o proyectos estarían contruidos e implementados sin participación efectiva de las organizaciones.</li> <li>- Actores de la EPS (públicos, privados, cooperativistas, asociativos y comunitarios) desacreditan el sistema económico social y solidario, producto de la visión pesimista que se tiene de la asociatividad y su relevancia en el sistema de la EPS.</li> <li>- Si bien los Consejos Ciudadanos Sectoriales que creó el MAGAP (en su entonces) y los Consejos Cantones/Provinciales de Turismo (GADs y MINTUR) son espacios de diálogo y deliberación de políticas públicas, como es su fin, a menudo se han convertido en espacios para realizar peticiones de recursos y/o proyectos, e incluso políticos, por tanto aún es débil el “puente” entre las organizaciones y el Estado.</li> </ul>

Estas hipótesis iniciales, luego de un proceso de jerarquización y priorización llevan al equipo consultor a definir un punto de partida de trabajo:

Figura No. 2 - Hipótesis central



Con esta base, se introducirá una perspectiva histórica y comparativa; y, a través del enfoque analítico, participativo, sinérgico y práctico, consultas a actores del sistema de la EPS y entidades públicas relacionadas, determinando los frenos y factores favorables que permitan el desarrollo de la asociatividad, vía propuestas para mejorar el “entorno”.

En lo que respecta al análisis comparativo (Benchmarking) se documentará políticas públicas exitosas, en particular:

- El aspecto legal vinculado a la EPS y cooperativismo, que permitirá generar condiciones propicias al desarrollo del sector (incorporado en Productos 3 y 6)
- Políticas de fomento, acompañamiento a las organizaciones, incentivos, regulación, control (incorporado en Producto 4)
- Mecanismos financieros o fondos especiales (incorporado en Producto 5)
- Institucionalidad para el diálogo y co-construcción de políticas con los actores de la EPS
- Apoyo al desarrollo de capacidades de representación y propuesta de los actores de la EPS

Para precisar, este análisis se realizará con las siguientes consideraciones:

- Se sustituye Francia por España, país propuesto, considerando que Francia tiene experiencia histórica en las bases de la asociatividad y cooperativismo en diferentes sectores, en particular agrícola. Parte del equipo consultor conoce este sector francés de la economía social y solidaria. Este cambio es favorable para el estudio, además, debido a que uno de los consultores del equipo radica en Francia lo que facilitará la realización de entrevistas directas con actores y gremios de las cooperativas agrícolas, como con instituciones públicas de fomento al sector.

- Colombia, dado que dicho país cuenta con asociaciones de gran escala que han logrado una articulación positiva con el sector público, y ha desarrollado un notorio mecanismo de parafiscalidad.
- Se sustituye Perú por Chile, país propuesto, tomando como referencia que Perú tiene políticas interesantes de fomento de la asociatividad, logrando modernizar el cooperativismo en particular. Otra ventaja con Perú es que las estructuras productivas y condiciones socio-económicas en el sector artesanal pesquero, turístico y de agricultura familiar, son similares a las de Ecuador, facilitando intercambios de buenas prácticas e implementación de propuestas concretas con las organizaciones de la EPS. Chile cuenta también con una experiencia importante en instrumentos de fomento e integración de las organizaciones de la EPS en el mercado, pero los tiempos de trabajo limitados de la consultoría no permiten realizar el benchmarking con más países.

En resumen, la consultoría se divide en dos (2) fases interconectadas:

1. **Diagnóstico**, que abarca las distintas dimensiones de la política pública (véase arriba) relativa directa o indirectamente con la asociatividad (Productos 2 y 3).
2. **Formulación de lineamientos de política pública** (Producto 4) con su fundamentación legal e instrumental (Productos 5 y 6).

A lo largo de la consultoría, se propiciará espacios de debate con los sectores públicos involucrados para garantizar su involucramiento y sensibilización hacia las hipótesis definidas, y así obtener elementos (pistas) para las propuestas de mejora de la política pública.

### Detalle de la metodología aplicada por producto esperado

#### PRODUCTO 1: Plan de trabajo

Para formularlo se parte de la revisión y análisis de los TDR, entrevistas con autoridades de SENPLADES y el Director (e) de la ATI de la UE. El equipo consultor realizó consultas bibliográficas, diversas entrevistas y reuniones internas. Como resultado de estas acciones se obtiene un documento borrador de plan de trabajo que es remitido al Director (e) de la ATI para comentarios, los que han sido incorporados en esta versión definitiva.

#### PRODUCTO 2: Diagnóstico de la situación de las organizaciones y cooperativas de la EPS en el sector agropecuario, de pesca artesanal y turístico

Para el diagnóstico del sector en el marco de la EPS, el equipo consultor enfocará su trabajo en:

- Un mínimo de 30 organizaciones (asociaciones y cooperativas no financieras) de Manabí (20) y Esmeraldas (10).
- Entrevistas guiadas a personas “recurso” en territorio y en los ministerios involucrados; para lo cual, el equipo elaborará una guía general sobre variables clave de asociatividad, y también específicas en función del componente de la política pública analizado.

En base a registros de organizaciones provistos por Ministerios y otras bases de datos a disposición de los consultores, se seleccionará a las 30 organizaciones motivo de análisis, de los **tres (3) sectores**, asegurándose de que estén representadas organizaciones **consolidadas, en vía de fortalecimiento, e incipientes**. El equipo consultor aplicará una ficha de caracterización a cada organización seleccionada, luego clasificará la muestra razonada (no estadística) en función de los criterios siguientes:

1. Sector (turismo, agropecuario, pesca artesanal);
2. naturaleza jurídica / Ministerio (Institución) que la regula;
3. número y tipo de asociados por organización (pluriactivos, agricultores de la AFC plena, medianos y grandes productores / homogeneidad - heterogeneidad);
4. servicios brindados a sus miembros (acceso a insumos, capacitación, transformación, comercialización, transporte, créditos, etc.) o múltiples/mixtos;
5. nivel de fortalecimiento (aplica estatutos, declaración al SRI diferente a 0, lleva contabilidad o no, auditoría externa, etc.), más allá del nivel de cumplimiento frente a requisitos de la SEPS (incipiente, en consolidación, consolidadas).

Para el trabajo, el equipo consultor combinará información resultante de las visitas a organizaciones seleccionadas y entrevistas a dirigentes, con talleres grupales participativos en las dos provincias para abordar colectivamente la situación concreta de las organizaciones y su evaluación de los componentes de la política pública, como insumos fundamentales para formular los productos siguientes.

Sin querer entrar en un diagnóstico detallado de las capacidades y nivel de desarrollo de las organizaciones de la EPS, resulta más interesante entender desde sus miembros y de las instituciones públicas de promoción de la EPS, el impacto concreto de esas organizaciones en la inserción socioeconómica de personas vulnerables, en la provisión de servicios de calidad y perennes, y en su capacidad de representación y propuestas.

Para complementar este análisis de la asociatividad en las dos provincias y considerando que no existe un registro único de organizaciones de la EPS (puesto que cada Ministerio y entidades vinculadas manejan su propia información), el equipo consultor analizará los registros de los distintos Ministerios involucrados para relacionar las conclusiones locales con dinámicas y realidades nacionales, para lo cual la colaboración de los Ministerios es fundamental.

### **PRODUCTO 3: Listado de regulación y normativa vigente para las organizaciones y cooperativas de la EPS, donde se analice si su impacto ha sido positivo o negativo en la gestión de las organizaciones**

Partiendo de que existe un sinnúmero de artículos, estudios y documentación, general y específica, relacionada a la asociatividad en el marco de la EPS, el enfoque metodológico propuesto para la evaluación es un enfoque mixto donde se vincula el trabajo de arriba – abajo para analizar la manera como la normativa legal y conceptual país han definido la asociatividad en el marco de la Economía Popular y Solidaria. De igual manera que incluyó un análisis de abajo – arriba para verificar como los actores o usuarios de la legislación (Instituciones del sector público, economía popular y solidaria) han cumplido con los objetivos de rectoría, regulación, control, fomento de la asociatividad.

La evaluación consistirá en un análisis cualitativo sobre tres criterios de evaluación: (1) mapeo de la norma existente y sus condiciones de aplicación en el país; (2) análisis comparativo legislación y herramientas de fomento nacional e internacional para el desarrollo de la asociatividad; y, (3) necesidad de reformas a la normativa de economía popular y solidaria para fortalecer el sector.

Para ello, se procederá a la revisión de información secundaria, que comprende:

- Normativa histórica y actual relacionada con la asociatividad en el marco de la Economía Popular y Solidaria en el país, con la legislación de Perú, Francia y Colombia.
- Normativa respecto de la conformación de fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, que brinde servicios de apoyo a sectores productivos vulnerables específicos.
- Marcos institucionales de participación, diálogo y negociación de políticas entre los poderes públicos y los actores de la EPS.

Asimismo, se levantará información primaria:

- Entrevistas (físicas y a distancia) a profesionales expertos en Derecho Constitucional y normativa de asociatividad en el marco de la Economía Popular y Solidaria.
- Entrevistas en campo a funcionarios de la SEPS, Superintendencia de Control de Poder de Mercado, GAD's Manabí y Esmeraldas, Asociaciones de productores, gremio y demás actores de la Economía Popular y Solidaria. El equipo pretende abordar este tema específico de la normativa durante los talleres de diagnóstico (Producto 2).
- Entrevista a los personeros de SRI, IEPS, Ministerio de Industrias, Producción, Comercio Exterior, Ministerio de Turismo, SERCOP y otras entidades vinculadas a la asociatividad en el marco de la Economía Popular y Solidaria.

El equipo consultor presentará sus conclusiones a delegados de los distintos Ministerios involucrados para debate, sensibilización y validación. Este Producto 3 es una etapa preliminar importante previo a la formulación de ajustes a la normativa (Producto 6).

### **PRODUCTO 4: Documento con propuesta de políticas públicas e instrumentos que permitan incrementar la participación y representatividad de las organizaciones y cooperativas de la EPS en el sector agropecuario, de pesca artesanal, y turístico**

Para desarrollar este producto, el equipo consultor se basará en la fase de diagnóstico (Productos 2 y 3) lo que permitirá plantear un panorama de la política pública respecto de la asociatividad, caracterizando sus distintos componentes: diagnóstico, objetivos, herramientas, marco jurídico, marco institucional, alianzas sociales.

Para profundizar, se propone además, recabar información adicional de tres (3) formas complementarias, iniciando con un panorama global del sector de la EPS en cada país, luego

analizando más a fondo la situación en el sector agropecuario, pesca artesanal y turístico y haciendo énfasis en buenas prácticas, innovaciones y tendencias, así:

- A. Análisis de documentos legales sobre la EPS y las cooperativas, con énfasis en el sector agrario; según los países considerados, se realizará consultas específicas sobre el sector pesquero y turístico (dependiendo de la importancia y estructuración de la EPS para esos sectores);
- B. entrevistas a distancia (y en físico en caso de Francia) a personas “recurso” identificadas a través de nuestra red de contactos. Por un lado dirigentes y funcionarios de gremios cooperativos de diferentes cadenas y formas jurídicas/tipo de servicios prestados. Se coordinará a nivel del equipo los tipos de cooperativas que serán priorizados para cada país objeto del benchmarking. Con esos actores se abordará las evoluciones legales y estatutarias, así como los instrumentos de apoyo público de los cuales benefician. Los logros obtenidos a nivel de incidencia pública serán también abordados. La pluralidad de formas jurídicas y su adaptación a la diversidad de los servicios agrícolas ofertados a los socios será igualmente abordado;
- C. entrevistas a funcionarios públicos encargados de promover la asociatividad en el marco de la EPS, en sus respectivos países. Se propiciará la discusión sobre evoluciones legales, y evaluación del impacto de los principales instrumentos de apoyo en cada país.

***A manera de ejemplo, se precisa aquí los actores previstos que se plantea encontrar en Francia:***

Para contar con un panorama global de los actores de la EPS, se dialogará en primer lugar con plataformas como el Laboratorio de la Economía Social y Solidaria, y con la central Coop Fr.

Luego para entender mejor el asociativismo aplicado al sector agrícola, la asamblea permanente de las cámaras de agricultura (APCA) será solicitada, para tener un panorama global de la historia, pluralidad y dinámica de las diferentes organizaciones existentes. Para profundizar el análisis específico sobre las cooperativas agrícolas, se prevé solicitar el gremio “Coop de France”, quien representa en particular los grandes grupos cooperativos (y en gran medida los grandes productores). Finalmente, actores “recurso” como Pierre Francois Vaquier de la Federación Nacional de Cooperativas de uso compartido de material agrícola (FN-CUMA), podrán dar una lectura diferenciada de los diferentes sub-sectores y de las innovaciones organizacionales en curso en el sector agrícola.

A nivel de instituciones públicas, la Asamblea de las Regiones de Francia indicará las políticas descentralizadas al sector de la EPS (como los PTCE o polos territoriales de cooperación económica entre actores de la EPS). A nivel del Ministerio de Agricultura y su Dirección General de Desempeño Económico y Ambiental de las Empresas, se tomará contacto con las personas encargadas de la regulación legal y estatutaria de las organizaciones agrícolas, así como con responsables de las políticas económicas de apoyo a esas organizaciones.

Metodológicamente y en base al estudio de benchmarking descrito, el equipo consultor construirá una primera base de propuestas de política pública. Estas serán discutidas en territorio mediante un taller con participación de organizaciones de la EPS de los sectores involucrados. De ahí, se plantea abrir espacios de debate mediante talleres en Quito con los distintos ministerios involucrados, en base a los aportes específicos que cada uno podría brindar para políticas públicas creativas, consistentes y duraderas en pro de la asociatividad en el marco de la EPS.

Finalmente, y a fin de contar con una referencia documentada de la información que se recabará de acuerdo al tipo de actor institucional, en Anexo 1 se encuentra la matriz de necesidades de información.

**PRODUCTO 5: Propuesta de conformación de fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, que brinde servicios de apoyo a sectores productivos vulnerables específicos**

Articulando la parte técnica y legal, el equipo consultor realizará una revisión bibliográfica sobre la temática de fondos especiales y otros mecanismos, complementado con entrevistas a actores claves del Ecuador y de los tres países. El trabajo se dividirá en 3 etapas, yendo de lo general a lo particular:

1. Descripción de fondos especiales para fomento de la asociatividad (¿qué gama de mecanismos existen?) con inclusión de actores de la agricultura familiar campesina, pesca artesanal, turismo o vulnerables de los mismos sectores.
2. Comparaciones con otros países (Perú, Francia, Colombia) para benchmarking para fondos especiales de fomento de asociatividad (u otro mecanismo). Se analizará los siguientes aspectos:

- Descripción del mecanismo

- Objetivo
- Origen de los fondos
- Mecanismo de recaudación (voluntario, obligatorio)
- Quien administra
- Marco institucional / Gobernanza
- Quien participa en toma de decisión
- Sustento legal
- Uso/destino de los fondos
- Qué resultados-impacto (en la asociación y/o cooperativa fundamentalmente)
- Eficacia y eficiencia de esta política
- En estos países, que políticas e instrumentos de política conexos permiten el desarrollo de los fondos o coadyuvan a que se fortalezca la asociatividad

3. Directrices para Reglamento a la Ley Económica urgente que se enviaría a la Asamblea Nacional, previo a lo cual el equipo consultor mantendrá reuniones con los actores que promueven dicha Ley con el fin de enriquecer la construcción de esta normativa específica.

**PRODUCTO 6: Propuesta de conformación de fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, que brinde servicios de apoyo a sectores productivos vulnerables específicos**

Una de las hipótesis manejadas por el equipo consultor, incluso mencionada en los TDR de la presente ATI, es que el marco jurídico ecuatoriano representaría un freno histórico al desarrollo de la asociatividad en el marco de la EPS. El cruce entre:

- El análisis histórico de la norma relacionada con la asociatividad y su impacto en el desarrollo del sector (Producto 3)
- El análisis comparado con la legislación e impacto en otros países.

El trabajo desarrollado en los productos anteriores permitirá al equipo consultor plantear de manera argumentada propuestas de reforma a la normativa vigente para la EPS, para viabilizar las propuestas de fortalecimiento al sector. El equipo consultor velará que estas propuestas sean debatidas con organizaciones y delegados de los distintos ministerios involucrados para propiciar un clima favorable al ajuste de la legislación vigente.

### 3. Cronograma de trabajo

EuropaAid/139012/DH/SER/EC

Asistencia Técnica Internacional – ATI a la Secretaría Técnica para la Reconstrucción y Reactivación Productiva para la consecución y acompañamiento del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto en el Ecuador  
**PLAN Y CRONOGRAMA DE TRABAJO**

PRODUCTOS	ACTIVIDADES	Consultor 1		Consultor 2		Consultor 3		Consultor 4		Enero / Febrero		Febrero / Marzo				Marzo				Abril / Mayo					OBSERVACIONES				
		Jefe Misión		Especialista en regulación		Especialista Internacional		Especialista fomento productivo																					
		Oficina	Campo	Oficina	Campo	Francia	Ecuador	Oficina	Campo	30	31	1	4-8	11-15	18-22	25-1	4-8	11-15	18-22	25-29	1-5	8-12	15-19	22-26		29-3			
		Sede de trabajo																											
		No. días según contrato		41	24	31	4	14	21	16	34																		
1	Plan de Trabajo elaborado por el equipo de expertos, consensuado con SENPLADES y la delegación de la Unión Europea	A01	Reunión inicial con expertos del equipo, funcionarios de Senplades y UE	0.5		0.5		0.5		0.5																			
		A02	Elaboración del plan de trabajo	0.5		0.5				0.5																			
		A03	Elaboración del cronograma detallado	0.5						0.5																			
		A04	Listado de requerimiento de información a instituciones públicas vinculadas	0.5																									
		A05	Elaboración de metodología (guía de entrevistas, talleres, identificación de actores)	1.5		0.5		0.5		1																			
		A06	Edición y presentación del PRODUCTO 1	1						0.5																			Fecha de entrega de producto (Febrero, 6)
		A07	Reunión informativa de presentación del proyecto y coordinación interinstitucional	0.5		0.5				0.5																			
2	Diagnóstico de la situación de las asociaciones y cooperativas de la Economía Popular y Solidaria en el sector agropecuario, de pesca artesanal, y turístico	A08	Revisión de la situación de la Economía Popular y Solidaria en el territorio ecuatoriano	1					0.5																				
		A09	Revisión bibliográfica específica (registros, bases de datos, estudios, tesis, publicaciones)	1.5					1																				
		A10	Entrevistas con actores claves / taller con personas recurso	2		1																							
		A11	Selección de asociaciones y organizaciones representativas para talleres en Quito, Manabí y Esmeraldas en base a propuesta de tipología	1		0.5			0.5																				
		A12	Construcción de entrevistas y encuestas para realizar a asociaciones y organizaciones	2				1	1																				
		A13	Entrevistas en territorio con asociaciones, cooperativas e instituciones		9			10	13																				Los días 4 y 5 son Feriado Nacional, no laborables para expertos locales. En color naranja semana de preparación.
		A14	Taller con asociaciones para validación de información de campo, identificación de necesidades y propuestas		2		2	2	2																				
		A15	Elaboración de un documento de diagnóstico del sector	4				2	2																				
		A16	Edición y presentación del PRODUCTO 2	2					1																				Fecha de entrega de producto (Marzo, 14)
3	Listado de regulaciones vigentes para las asociaciones y cooperativas de la EPS, donde se analice si su impacto ha sido positivo o negativo en la gestión de las organizaciones	A17	Revisión de la normativa histórica y vigente, comparada con otros países	1		2																							
		A18	Evaluación de la normativa y su impacto en la gestión de las organizaciones	2		2																							
		A19	Elaboración del listado de regulaciones			1																							
		A20	Edición y presentación del PRODUCTO 3	1		2																							Fecha de entrega de producto (Marzo, 22)
4	Documento con propuestas de política pública e instrumentos que permitan incrementar la participación y representatividad de las asociaciones y cooperativas de la EPS en el sector agropecuario, de pesca artesanal, y turístico	A21	Benchmarking con Colombia, Perú y Francia para identificar elementos de asociatividad en la política pública	4			4	2.5																					
		A22	Síntesis de las necesidades de asociaciones y cooperativas en función del trabajo realizado en territorio	2		1.5		1.5																					
		A23	Entrevistas con instituciones públicas relacionadas a la EPS	2		2			3																				
		A24	Taller con asociaciones para revisar políticas públicas vigentes, discutir instrumentos para incrementar participación y representatividad		5		4		8																				
		A25	Elaboración del documento con propuestas de política pública	4			2	2.5																					
		A26	Edición y presentación del PRODUCTO 4	2				1	1																				Fecha de entrega de producto (Abril, 05)
5	Propuesta de conformación de fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, que brinde servicios de apoyo a sectores productivos vulnerables específicos	A27	Benchmarking con Colombia, Perú y otras experiencias de la región para generación de propuesta sobre fondos especiales para asociatividad	3		2		1	2	1																			
		A28	Taller con asociaciones para discutir sobre fondos especiales para el desarrollo de la asociatividad, y otros mecanismos		2		2		4	4																			
		A29	Elaboración de propuesta de conformación de fondos especiales para asociatividad	1		2		2	1																				
6	Documento que contenga las propuestas de reforma a la normativa vigente para la EPS, para viabilizar las propuestas de fortalecimiento al sector	A30	Edición y presentación del PRODUCTO 5	1				0.5																				Fecha de entrega de producto (Abril, 19)	
		A31	Elaboración de propuestas borrador para reformas a la normativa vigente	2.5		4		1	0.5																				
		A32	Taller con actores involucrados para discutir la propuesta de reforma	1		2		0.5																					
		A33	Edición y presentación del PRODUCTO 6	2		3																							Fecha de entrega de producto (Abril, 30)

#### **4. Seguimiento y evaluación**

Internamente al equipo de trabajo constituido por los 4 profesionales contratados, el jefe de misión monitoreará el cumplimiento de las misiones encomendadas y descritas en el presente documento.

El responsable directo del seguimiento y evaluación de los avances de la ATI, es el director (E) del Proyecto de Asistencia Técnica para la Reactivación Productiva Post-Terremoto. Para ello, el equipo consultor plantea:

- El cronograma de trabajo (véase sección 4) con las fechas de entrega de los respectivos informes será la base de medición del cumplimiento de los plazos por parte del equipo consultor.
- En cuanto a la calidad del trabajo realizado, será evaluada por el director (E). En caso de comentarios, observaciones, los consultores tendrán cinco (5) días laborables para enviar una segunda versión corregida.



## Anexo 1 - Matriz de necesidades de información

Instituciones	Diagnóstico	Objetivos	Política Pública	Marco Institucional	Marco Jurídico
<b>SEPS</b>	- Registro de Únicos de Organizaciones Sociales - Diagnóstico actualizado	Plan Estratégico o documento similar	Políticas de control e incentivos	Percepción de roles y articulación interinstitucional  - ¿Dónde están los "cuellos de botella" en las relaciones? (normativa, procesos, roles, etc) - ¿Qué propone para mejorar?	Percepción sobre el marco jurídico de la EPS y legislación conexas. Posibles reformas legales (desde su necesidad)
<b>IEPS</b>	- Diagnóstico actualizado		Políticas de fomento y promoción		
<b>CONAFIPS</b>	- Diagnóstico actualizado (balance crediticio) - Servicios financieros a los actores de la EPS no financiera (agropecuaria, pesca y turismo)		Políticas de fomento y promoción		
<b>MAG</b>	- Registro de Organizaciones - Diagnóstico actualizado		Políticas Públicas		
<b>MIPRO</b>	- Registro de Organizaciones - Diagnóstico actualizado		Políticas Públicas		
<b>MIES</b>	- Registro de Organizaciones - Diagnóstico actualizado		Políticas Públicas		
<b>MINTUR</b>	- Registro de Organizaciones - Diagnóstico actualizado		Políticas Públicas		
<b>MCE</b>	- Registro de Organizaciones - Diagnóstico actualizado		Estrategia de comercio justo y Políticas Públicas		
<b>MAP</b>	- Registro de Asociaciones, Cooperativas - Diagnóstico actualizado		Políticas Públicas		
<b>SERCOP</b>	- Qué actores de la EPS acceden al Sistema Nacional de Contratación Pública		Políticas de inclusión de actores de la EPS, al SNCP		
<b>SPCM</b>	- Estado actual del cumplimiento de la exigencia del 15% de compra a actores de la EPS (agropecuaria, pesca y turismo)		Políticas de control desarrolladas para proteger a actores de la EPS		
<b>SRI</b>	- Cifras de recaudación IVA, IR? Sector agropecuario, pesca y turismo (Asociaciones, Cooperativas no financieras)		Incentivos y regulaciones a los actores de la EPS		
<b>GADP - Manabí</b>	- Acciones concretas de intervención con actores de la EPS (PDOT)		Políticas de fomento local a los actores de la EPS		
<b>GADP - Esmeraldas</b>	- Acciones concretas de intervención con actores de la EPS (PDOT)		Políticas de fomento local a los actores de la EPS		
<b>Vicepresidencia</b>	- Diagnóstico actualizado		Nuevos lineamientos de política pública		
<b>Banco Central del Ecuador</b>	- ¿Cómo se incorpora el sistema financiero de la EPS al sistema nacional de pagos administrado por el Banco Central de Ecuador?	Políticas del sistema financiero de la EPS			

## Anexo 2 - Primer esbozo de preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son las principales barreras a las que se han enfrentado que no han permitido su inserción en el mercado?
- ¿Qué motiva a los productores, pescadores, emprendedores a conformarse en asociaciones y no en cooperativas, y viceversa?
- ¿Cómo consideran la participación de la asociación en el mercado? SERCOP - Catálogo Dinámico Inclusivo, Ferias, etc.
- ¿Existe algún incentivo del sector privado a la asociación/cooperativa? Pagos por calidad, compra prioritaria.
- ¿Logran acceder a créditos? ¿Existen facilidades para las asociaciones/cooperativas (servicios financieros diferenciados)?
- ¿Cómo opera el sistema de acreditaciones y registro de organizaciones? ¿Es funcional? ¿Práctico? ¿Ágil?
- ¿Cómo evalúa la gestión de la asociación/cooperativa en el ámbito comercial, financiero, administrativo, técnico, resolución de conflictos?
- ¿Cuáles son los principales conflictos internos que tienen las asociaciones/cooperativas?
- ¿Cuáles son las reales dificultades al momento de buscar articulación interinstitucional? Esta pregunta nos ayudaría a dimensionar el tamaño del problema del deficiente marco institucional
- ¿Cuál es la estrategia de intervención con asociaciones/cooperativas no financieras en el ámbito territorial? ¿Existe un consejo temático cantonal, provincial con presencia de actores? ¿Qué acciones concretas están en marcha (esto podría ser interesante ya que las autoridades de los GADs han cumplido casi un período completo de gestión)?
- Para las instituciones, ¿cuáles han sido los cuellos de botella que han impedido contar con un catastro/registro único de asociaciones/cooperativas no financieras, sabiendo que cada institución tiene sus procesos y por tanto necesidad de información específica, lo cual no debería ser un limitante para tener un único registro?
- ¿Cuáles son las barreras que son necesarias eliminar para facilitar el fomento y crecimiento de las organizaciones?