

Serie Estudios sobre
Economía Popular y Solidaria

Contextos de la “Otra Economía”

Pablo Guerra
Hugo Jácome Estrella
José Ramón Páez Pareja
María José Ruiz
Santiago Egüez
Manuel Mariño
Carlos Alonso Naranjo
Geovanna Flores





Serie Estudios sobre la economía popular y solidaria
Contextos de la “Otra Economía”

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas 4430 y Villalengua,
Edificio Banco Amazonas. 2do. piso
TEI.:(593 2) 3948840 ext. 600403
Quito - Ecuador
<http://www.seps.gob.ec>

Compilación y dirección editorial:

José Ramón Páez Pareja, e Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas

Consejo Editorial:

Hugo Jácome, José Páez, Francisco Rhon, Jaime Fernández, David Vera y
Gabriela Córdova

ISBN: 978-9942-07-695-3

Diseño de portada e interiores: SEPS.

Intendencia de Comunicación e imagen Corporativa / Santiago Pazmiño

Impresión: Imprenta Calderón

Primera edición: octubre 2014

Quito, Ecuador

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista, ni opinión que al respecto de los asuntos tratados posee la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

Índice

Presentación	05
Prólogo	07
- La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: El caso latinoamericano	11
<i>Pablo Guerra</i>	
- Desafíos para la economía social y solidaria en la región: Una mirada desde la realidad del Ecuador	25
<i>Hugo Jácome y José R. Páez</i>	
- Balance Social de las cooperativas en Ecuador: Modelo y primeros resultados agregados	41
<i>José Ramón Páez Pareja</i>	
- Apuntes sobre el Buen Gobierno Cooperativo	83
<i>Carlos Alonso Naranjo Mena</i>	
- Importancia del Buen Gobierno Cooperativo	103
<i>Manuel Mariño</i>	
- Situación y fuentes de financiamiento de las cooperativas no financieras en el Ecuador	127
<i>María José Ruiz y Santiago Egüez</i>	
Reseña Institucional	
- La SEPS, organizarse para servir mejor	163
<i>Geovanna Flores</i>	

Reseña Institucional

La SEPS, organizarse para servir mejor

Geovanna Flores¹

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) desde su inicio ha tenido la función principal de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS), entendiendo a éstas en sus diversas formas de organización para la producción, el ahorro y crédito, consumo, vivienda, servicios y transporte, bien sea de manera: comunitaria, cooperativa, asociativa, y demás: las que albergue esta “otra economía”.

El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, promulgada en el Registro Oficial N° 444 de 10 de mayo de 2011, proporciona el marco legal para que la SEPS ejerza sus funciones, otorgándole potestad para el ejercicio de los siguientes objetivos:

- a) “Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con cada una de las instituciones del Estado.
- b) Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay.
- c) Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;

¹ Ingeniera comercial especializada en Administración de la Productividad, PUCE; Msc (e) Dirección Estratégica de Recursos Humanos, PUCE; Msc Capital Humano y Empresa, Universidad de Belgrano Ecuador-Argentina, ha sido Intendente Administrativo Financiera y de Talento Humano; Asesor Intendente General; Asesor/Coordinador General de Despacho.



- d) Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley.
- e) Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento”.

Con base en estos mandatos, la Superintendencia al ser parte de la Función de Transparencia y Control Social como entidad de “Supervisión y Control”, ha venido trabajando por crear un marco que brinde garantías a los socios, propietarios y usuarios de sus organizaciones, el correcto manejo de sus activos, gestión del bien común y la participación de todos/todas.

Para la implementación de su misión, la SEPS estableció un modelo que busca dar un servicio integral con eficacia. Para lo cual se definió primero la cadena de valor conforme a las atribuciones que le otorga la base legal (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, su Reglamento, y el direccionamiento estratégico), definiéndose con todo ello las áreas estratégicas de su gestión. Citada cadena de valor se planteó en base a los siguientes procesos:

Figura N° 1.



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos. SEPS.

Esta cadena de valor viabilizó el planteamiento de la Estructura Orgánica con la que actualmente cuenta la Superintendencia, siendo ésta definida con la intención de dotar de autonomía a sus brazos ejecutores para que puedan trabajar de forma integral y bajo una cadena de mando que permita implementar la regulación y normatividad, así como la supervisión y el control de las organizaciones bajo su mandato y servicio.

Para iniciar con la operatividad se consensuó y formuló el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, elaborado de acuerdo a las normativas



legales vigentes emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales. Éste vendría a ser el documento en el que se describiesen las principales atribuciones y responsabilidades de las unidades administrativas que conforman la mencionada Estructura Orgánica (diferenciando entre aquellas áreas técnicas, directamente relacionadas con el sector, y las operativas o de gestión).

Es importante destacar en esta estructura la relevancia que la Superintendencia le otorga a los “clientes externos”, es decir, a los socios y asociados de las organizaciones de la economía popular y solidaria, considerando indispensable posicionar una unidad especializada que lidere una eficiente atención a los usuarios. Además, ésta se encargará de implantar un proceso de capacitación a las organizaciones del sector en la nueva normativa y regulaciones, con el propósito de ir adecuando su estructura, estatutos y procesos, para que cumplan con la Constitución vigente del Ecuador y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS).

En lo referente al área Técnica, tal y como puede extraerse del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos (2012), ésta se consolidó con los siguientes procesos agregadores de valor:

- Gestión General de Estadísticas, Estudios y Normas de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Gestión General de Riesgos de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Gestión General del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Gestión General de la Economía Popular y Solidaria.
- Gestión General de Supervisión Auxiliar de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.
- Gestión General de Procesos Jurídicos.
- Gestión de Atención al Usuario y Capacitación.

Con el mismo planteamiento se estructuró el área de Gestión, conformada por la Intendencia General de Gestión y sus Intendencias, diseñada con el objetivo fundamental de coordinar y ejecutar los procesos, recursos humanos, físicos y financieros que permitan soportar y facilitar a las áreas técnicas la consecución de objetivos y acciones alineadas a la estrategia institucional; coadyuvando de esta manera



al cumplimiento de la función de control y supervisión para con las organizaciones, en cumplimiento de los mandatos de la Constitución, la LOEPS y su Reglamento.

El área General de Gestión se creó de con los siguientes procesos habilitantes:

De **Asesoría**, constituidos por:

- Gestión General de Comunicación e Imagen Corporativa.
- Gestión General de Planificación.
- Gestión General de Procesos, Evaluación y Seguimiento.

De **Apoyo**, que integran los servicios de:

- Gestión General Administrativa Financiera y de Talento Humano.
- Gestión General de Sistemas de Información y Tecnologías de la Información.
- Gestión de Secretaría General.

Para una mejor prestación de servicios, así como para fomentar una atención más personalizada al total de usuarios, se diseñó una estructura descentralizada a través de Intendencias Zonales. Por medio de ésta se pretendía afianzar la presencia de la SEPS en los distintos territorios que componen la nación. Estas son:

Zonal 1: Carchi, Imbabura, Sucumbíos

Zonal 2: Orellana, Pichincha, Napo

Zonal 3: Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza, Tungurahua

Zonal 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas

Zonal 5: Bolívar, Guayas, Los Ríos, Santa Elena, Galápagos

Zonal 6: Azuay, Cañar, Morona Santiago

Zonal 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe

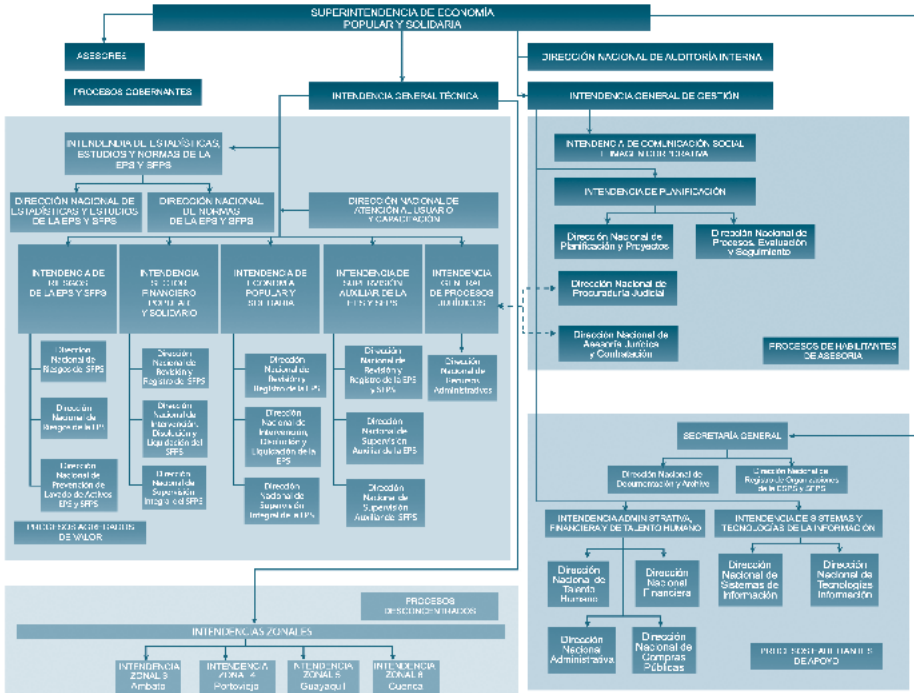
Como inicio de esta institucionalidad descentralizada, a partir del año 2013 se habilitaron las siguientes intendencias: Zonal 3 con sede en Ambato, Zonal 4 con sede en Portoviejo, Zonal 5 con sede en Guayaquil, Zonal 6 con sede en Cuenca.

Una vez comentada la estructura organizativa de la SEPS, por medio de la Figura N° 2 se presenta de forma gráfica la estructura de organigrama que diseñó



en sus inicios esta institución en pro de maximizar su operatividad con la mayor efectividad posible y optimizando los recursos.

Figura N° 2. Organigrama de la SEPS.



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos

En el primer año de trabajo, el rol desempeñado por el Área de Gestión fue fundamental, pues ésta debía actuar de manera ágil sin descuidar el cumplimiento de los procesos que determina la normativa legal, a fin de dotar a la Institución de todos los servicios físicos, tecnológicos, materiales y de recursos humanos que requerían las áreas técnicas; igualmente, ésta debía consolidarse de forma interna para poder responder oportunamente a todas las futuras demandas.

Los principales esfuerzos institucionales planteados, durante este primer año para lograr la institucionalidad actual de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, son los que se mencionan a continuación:



Por un lado, se contó con el personal idóneo en los puestos de responsabilidad dentro del Nivel Jerárquico Superior, tanto los Intendentes Generales, Intendentes Técnicos, Intendentes de Gestión, Secretaría General, como los Intendentes Zonales, Directores y Asesores en General.

El proceso inicial, con el pasar del tiempo, se fortaleció con la aplicación de pruebas técnicas y psicotécnicas que permitieron afianzar la calidad del personal que ingrese a la Superintendencia, poniendo énfasis en sus estudios de tercer y cuarto nivel. Es por ello que actualmente el personal de la Superintendencia cuenta con un elevado nivel académico, aproximadamente un 70% de los servidores de la SEPS, son profesionales con título de tercer nivel.

Otro aspecto considerado fue el de los recursos presupuestarios, los cuales son determinantes para poder avanzar. En este sentido, a inicios de junio de 2012, se presentó el Proyecto de Inversión, definido como “Constitución de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”, aprobado en julio de 2012 con la finalidad de dotar de todos los aspectos necesarios para la operatividad la institución; principalmente la infraestructura física, que culminará con la inauguración de la Sede Oficial de la SEPS (programada para el año 2016).

En cuanto a la creación y el fortalecimiento de una institución que permita dar el mejor servicio a los usuarios, los principales aspectos considerados dentro del proyecto de constitución que dio vida a la Superintendencia fueron:

- Normatividad pertinente.
- Espacio físico adecuado.
- Infraestructura Tecnológica.
- Logística y Servicios Institucionales.
- Personal acorde a las necesidades de la nueva institución.
- Plan de desconcentración en las zonales.

Además de lo anterior, fue necesario el establecimiento de una serie de objetivos específicos, así como componentes internos para cada uno de ellos, que demarquen el accionar futuro de la Institución, así como su direccionamiento vinculado al Plan Estratégico. Por ello se acordó:



1. Elaborar la base legal que norme en el marco de la Ley pertinente, el funcionamiento integral de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.
2. Dotar de la infraestructura física, tecnológica, logística y demás servicios institucionales para el funcionamiento adecuado de la SEPS.
3. Seleccionar la contratación del Talento Humano técnico y de apoyo necesario, según la estructura organizacional definida y aprobada por las entidades pertinentes.
4. Desarrollar estadísticas, estudios socioeconómicos, financieros y de gestión de la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario.

Otro de los esfuerzos institucionales fue la gestión realizada para identificar la infraestructura física, comenzando por la búsqueda de un edificio en Quito como sede nacional de la SEPS. Habiéndose establecido los parámetros o restricciones para la búsqueda y locación del edificio, tales como su ubicación, o el tamaño del mismo, pues la SEPS nació con una estructura orgánica ambiciosa acorde a la estrategia institucional, y su crecimiento por lo tanto, se preveía ser rápido y continuo^{2,3}. La cohesión y el trabajo en equipo permitieron dotar de las herramientas físicas, y tecnológicas a los servidores que de manera planificada se fueron incorporando a la Superintendencia, destacando el mobiliario nuevo a nivel nacional, equipos de computación, equipos de videoconferencia y telecomunicaciones, vehículos, etc.

Por otro lado, es importante señalar que en el año de creación de la Superintendencia, 2012; se logró gestionar la transferencia de un inmueble, que por años permaneció desocupado. Igualmente se inició la gestión y se comenzó con los trámites que permitan obtener un terreno propiedad del Estado para que la SEPS pudiese iniciar la construcción de su matriz.

La adquisición de infraestructura y herramientas tecnológicas para el correcto ejercicio y desarrollo de la actividad supervisora ha sido otro pilar fundamental para facilitar una mejor llegada y acercamiento a los usuarios. En este sentido, habernos dotado de equipamiento humano y tecnológico nos ha permitido poseer una información clara y segura relacionada con el

² Para el año 2012, la SEPS cerró su año fiscal con 110 servidoras y servidores, y el año 2013 con 401.

³ El primer edificio de la SEPS, su matriz desde 2012, se encuentra ubicada en la Portugal y Avda. República de El Salvador.



sector de la economía popular y solidaria sobre el que la institución actúa, de modo que por medio de diversas campañas puestas en marcha, se posee en la actualidad un catastro de organizaciones cooperativas y asociativas, se ha realizado la identificación por segmentos y niveles de las mismas en cumplimiento de la LOEPS, etc.

A los tres meses de constituida la Superintendencia se implementó su primera página web, lo cual permitió realizar unos primeros acercamientos a los usuarios, y de éstos con la SEPS, facilitando el registro de las organizaciones y la adecuación de sus estatutos por medio de ella, así como socializar, a manera de consultas, información relacionada con el ámbito de acción de la Superintendencia y los avances en su gestión. De igual manera, la SEPS abrió sus puertas al público a través de la unidad de atención individualizada al usuario con diversos canales, físico, telemático, etc.

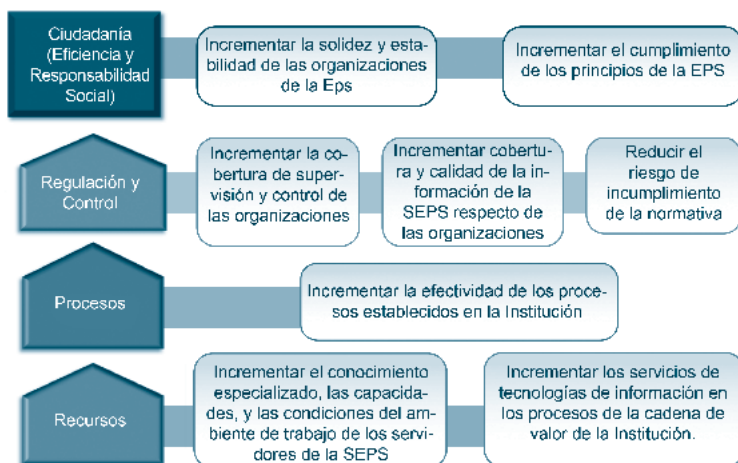
En el año 2012, una vez consolidado el equipo de Intendentes y Directores, se preparó la Planificación Institucional de la SEPS, definiendo los pilares fundamentales hasta el 2017, quedando éstos tal cual se detallan:

- Ciudadanía: Atención a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.
- Regulación y control: La supervisión y control de las organizaciones a través de la correcta implementación de la LOEPS, su Reglamento y la emisión de normatividad que garantice los derechos de los socios.
- Procesos: Optimización de los procesos de Supervisión y Control a nivel nacional.
- Recursos: Recursos humanos, físicos, tecnológicos, financieros que facilitan cumplir con la gestión, técnica y las expectativas de nuestros usuarios.

El mapa estratégico desagregado, que ha definido los pilares que alinean la estrategia de la institución a través de los objetivos, en los que se asienta el modelo de gestión de la SEPS, se detalla de la siguiente ilustración:



Figura N° 3. Mapa Estartégico



Fuente: Planificación Estratégica 2012-2017.

Elaboración: Intendencia de Planificación

Una correcta planificación estratégica anclada a la gestión, ha permitido ir modelando el portafolio de procesos institucionales, lo que propicia un mejoramiento continuo direccionado a la consecución de objetivos como el logro de eficiencia interna, mismo que se refleja en el servicio prestado a las organizaciones de la EPS.

Como se puede evidenciar, todos los primeros esfuerzos realizados para crear, desarrollar e implementar la institucionalidad de la SEPS, han permitido marcar el camino y el ámbito de acción en el que actualmente se ubica la Institución, a fin de lograr un mejoramiento en el servicio al usuario.

La Institucionalidad:

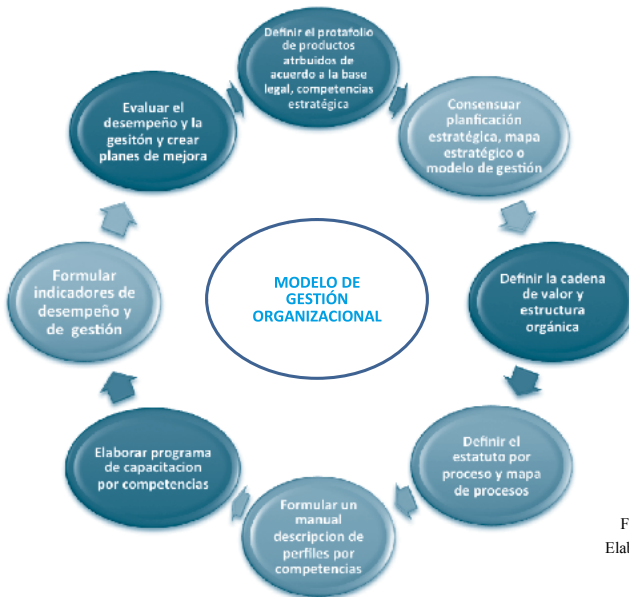
Con respecto a la funcionalidad y organización de la SEPS para ofrecer un mejor servicio, el contar con un mapa estratégico ha sido primordial para que la Institución defina tanto el propósito como el horizonte hacia donde debe trabajar en base a sus objetivos, estrategias planteadas sin dejar de lado sus responsabilidades, y las atribuciones legales. Sin embargo, uno de los puntos fundamentales para lograr que las instituciones alcancen la productividad que demandan sus servicios es su



recurso humano, la gente, los servidores públicos, de modo que sean el recurso que permita lograr resultados eficientes por medio de la aplicación de sus competencias y su compromiso con la Institución, por lo cual, la correcta retribución de su esfuerzo es fundamental; como señala David Ulrich. Por tanto, dentro del trabajo de creación y fortalecimiento de la SEPS, la institución también ha buscado incluir el crecimiento personal y profesional de sus funcionarios y servidores como parte de su modelo gestión.

Para la gestión institucional y la gestión de recursos humanos, las instituciones deben considerar todo un engranaje de procesos. A continuación se presenta un modelo de gestión institucional estándar, propuesta en base a varias teorías de recursos humanos que consideran incluso la normatividad pública, y que puede replicarse en la constitución de organizaciones diversas, entre ellas la SEPS.

Figura N° 4



Fuente: D. Ulrich
Elaboración: Propia



Es importante aclarar que no es suficiente estructurar la organización, lo importante también es definir sus “capacidades”, tal como indican los trabajos de David Ulrich, “...es importante que las organizaciones trabajen para identificar y construir capacidades de una organización”. A continuación se mencionan algunas capacidades emergentes, importantes a considerar en la gestión de las organizaciones:

Cuadro N° 1

Manejo de Riesgos	En mercados cambiantes y volátiles, las organizaciones que pueden anticipar y manejar los riesgos tendrán más capacidades para crear cambios sostenibles.
Responsabilidad social	Con una preocupación cada vez mayor en asuntos ambientales, las organizaciones que tienen la habilidad de ser socialmente responsables atraerán empleados, clientes e inversionistas.
Simplicidad	Mientras el mundo de los negocios se hace más complejo, las organizaciones que pueden permanecer simples en cuanto a diseño de producto, interfaces con clientes y sistema administrativos serán más receptivas.
Conexión	Siendo la tecnología el lugar de trabajo del futuro, las organizaciones que puedan formar conexiones entre los empleados y clientes y con los socios tendrán más posibilidades para tener redes sociales colaboradoras alrededor del mundo.
Innovación	Mientras que este no es un tópico nuevo, la innovación cada vez se ampliará más para incluir no solo los productos, sino interfaces o canales con clientes, procesos administrativos y modelos de negocios.”

Fuente: Ulrich (2011).

Incluir en los modelos de gestión, la conexión entre las capacidades y competencias individuales, constituiría el comienzo para contar con una sola organización, más que únicamente con la “suma de talentos individuales”. (Ulrich, 2011).



Bajo estas consideraciones, me permito citar algunos de los beneficios dentro de la teoría de Ulrich, y que se visionan a futuro para el éxito de una organización como la SEPS, pues éstas se están tratando de implementar en la institución.

- Crear valor dentro con los empleados y organizaciones, así como fuera de ellas con los usuarios, clientes, socios.
- Entender y asimilar el contexto del “Giro del Negocio” (a que se dedica la institución y el valor agregado que genera el usuario) dentro y fuera de las organizaciones que se refleje en un valor diferenciado al servicio final.
- Incrementar la productividad considerando en engranaje de los siguientes factores:
 - Competencias, es decir los conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño laboral.
 - Compromisos.
 - Contribución, es decir, que los empleados y trabajadores sientan que la inversión en el tiempo laboral les permita satisfacer sus necesidades personales.
- Mejorar las capacidades de la organización (cultura y procesos).
- Asegurar el liderazgo.
- Soluciones innovadoras entre gente, desempeño, información y trabajo.
- Medir el desempeño y la gestión para la toma de decisiones.

Las consecuencias y los beneficios son diversos, ya que una organización correctamente estructurada, en donde el centro de su modelo de gestión sea “el recurso humano”, a largo plazo permitirá contribuir a la excelencia a través de la “creación de valor” (Ulrich, 2011), radicando aquí la importancia que las organizaciones consideren un área de talento humano consolidada dentro de su estructura, misma que contribuirá al éxito de las organizaciones y tendrá una participación activa en la estrategia de la organización y con los usuarios o socios de sus servicios.

Este es uno de los retos que deben trabajar tanto las instituciones como las organizaciones, el modelo seguido y los preceptos conceptuales, pueden ser aplicados en las organizaciones, así deberían orientar su administración, a fin de prepararse para el futuro, tanto en su crecimiento como en el logro de incrementar



la productividad, lo cual contribuirá a su fortalecimiento, a la economía del país, visibilizando su participación en la búsqueda de “Otra Economía”.

En resumen, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria debe apoyar la organización de un sector que, en su mayoría, permanecía en condiciones inestables de administración e igualdad de condiciones de los socios, sin dejar de lado su crecimiento organizacional hacia la eficiencia, en el cumplimiento de sus atribuciones de supervisión y control, a fin de procurar un correcto funcionamiento del sector.