

# Políticas Públicas y Comercio Justo en el Ecuador: El Caso de la Estrategia Ecuatoriana para el Comercio Justo

CEPAL, Santiago, Chile  
Lunes 13 de noviembre 2017

Patrick Clark, PhD (c), Economía Política  
Carleton University, Ottawa, Canada  
Universidad Andina Simon Bolivar, Quito, Ecuador  
[patrick\\_clark@carleton.ca](mailto:patrick_clark@carleton.ca)

# Introducción

- El comercio justo es un sistema de comercialización alternativo que favorece a los pequeños agricultores y artesanos en el acceso a justos mercados nacionales e internacionales.
- El comercio justo es un ejemplo de lo que Van der Ploeg et al. llaman 'nuevos mercados' (2012; 2014). Es parte del panorama de otros 'nuevos mercados' por las características distintas (orgánicos, agro-ecológicos, indicadores de origen, etc.) y también circuitos y sistemas de comercialización alternativos a la agricultura convencional.
- El comercio justo se estableció como una estrategia desde las empresas solidarias, ONGs y cooperativas de productores.
- Hay pocos gobiernos en el mundo que han elaborado políticas públicas para el fomento de este modelo y por eso el caso de Ecuador durante la última década es llamativa.

# El Comercio Justo en el Ecuador

- Primeros esfuerzos desde la Iglesia Católica - procesos de organización de base y comunitaria de pequeños productores agrícolas y artesanos. Organizaciones como FEPP, Grupo Salinas y MCCH son los pioneros del comercio justo en el Ecuador (1970s-1980s). Estas organizaciones están afiliadas a la World Fair Trade Organization (WFTO) y conforman el Consorcio Ecuatoriano de Comercio Justo.
- La 'segunda ola' del comercio justo en Ecuador empieza en los 1990s y 2000s con la conformación de cooperativas y asociaciones que tienen certificación *Fairtrade*. Estas organizaciones conforman la Coordinadora Ecuatoriana de Comercio Justo (CECJ) en 2003.
- **Estos dos procesos tuvieron apoyo de las ONGs y actores asociados con la iglesia. En el periodo post-neoliberal: ¿cómo las políticas públicas puedan ayudar a que más productores ingresen en sistemas y mercados de comercio justo?**

# Constitución del 2008

- La nueva estructura constitucional e institucional del Estado, surgida a raíz del proceso de la “Revolución Ciudadana” liderada por Rafael Correa desde el 2006 da un marco legal innovador en relación a la institucionalización del comercio justo.
- **La constitución del 2008 establece como prioridades la construcción de un «un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable» (Art. 276, 2, Constitución de la República del Ecuador, 2008), y el fomento de «un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad» (Art. 416, 12).**

# La Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo

- En 2010, partiendo de la inclusión del comercio justo en la Constitución del 2008, el gobierno creó la **Dirección de Comercio Inclusivo** en el anterior Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Esa Dirección lideró la construcción de la *Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo* entre 2012-2014.
- En 2012, la Dirección organizó una **conferencia en la ciudad de Cuenca** para dialogar con los distintos actores del sector. Formaron parte del **grupo de trabajo**: el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), el Ministerio de Comercio Exterior y el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (PRO ECUADOR). Los actores del comercio justo incluyen a las organizaciones WFTO en Ecuador, la CECJ, exportadores o intermediarios de productos certificados, la ONG VECO Andino y representantes de la academia.

# Contexto Legal

- Las leyes secundarias que se relacionan con el comercio justo en Ecuador son: **La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)**, aprobada en abril de 2011, **el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones**, expedido en noviembre de 2010; y el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)**, aprobado en agosto de 2010.
- La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en su definición (Art. 1), ampara a los emprendimientos del movimiento por un comercio justo como formas de organización «basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad»; además, reconoce «el comercio justo y consumo ético y responsable» como unos de sus principios (Art. 4).
- En su artículo 137, «Medidas de promoción.- El Estado [...] d) Fomentará el comercio e intercambio justo y el consumo responsable».
- Además, el comercio justo está implícito en los temas de competencia desleal (Art. 11), de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 133), en los asuntos tributarios (Art. 139) y en los “Incentivos por responsabilidad ambiental” (Art. 141).

# Desafíos del Fomento de Comercio Justo

- Marco legal e institucional: A pesar de los reconocimientos en la Constitución y LOEPS, **«no existe una normativa específica que defina qué se entiende por Comercio Justo en el país y que determine con precisión qué instituciones serán las encargadas de los roles de rectoría, regulación y control, fomento y promoción del Comercio Justo»**
- Más bien existen: «Indefinición competencial, dispersión institucional, abordaje del tema de manera declarativa y coyuntural, débil articulación y coordinación interinstitucional por parte del Estado. Desconocimiento por parte de la sociedad y del Estado, sobre Comercio Justo, sus actores y problemáticas, a nivel nacional y local (Ministerio de Comercio Exterior, 2014: 45-46).

# Desafíos del Fomento de Comercio Justo

- Comercialización y mercado: «[...] No se cuenta con una oferta exportable suficiente y diversificada por parte de las organizaciones de pequeños productores y productoras, artesanos y artesanas».
- «limitaciones en el diseño, calidad y presentación de los productos, tienen además una débil capacidad de manejo de instrumentos básicos de comercialización internacional (catálogos, precios diferenciados, manejo de idiomas)»
- «débil orientación de las actividades del Comercio Justo hacia el mercado interno y una desconexión total con los temas de soberanía alimentaria».

# Desafíos del Fomento de Comercio Justo

- Producción: Bajos niveles de inversión, la escasa o nula disponibilidad de recursos para la pre-inversión, los altos costos de producción y distribución, los «bajos niveles de productividad y calidad, bajos niveles de profesionalización e innovación tecnológica, débiles sistemas de distribución de productos, limitado acceso a asistencia técnica, falta de capital de trabajo y de líneas de financiamiento específicas, infraestructura productiva deficitaria, déficit de redes logísticas y de centros de acopio, débil gestión empresarial, y limitado acceso a recursos productivos fundamentales como tierra, agua y tecnología».

# Desafíos del Fomento de Comercio Justo

- Organización y gestión: «[...] los procesos de organización y gestión presentan debilidades de articulación y de escala, problemas de falta de compromiso y lealtad de los productores con la comercialización asociativa, y de una mayor difusión y aplicación de los valores y principios del Comercio Justo [...]
- Todavía hay limitaciones de liderazgo, falta de compromiso e iniciativa, débil capacidad para representar y hacer efectivos los intereses de los pequeños productores y productoras, así también una falta de representatividad en las instancias de toma de decisiones del Estado»
- Finalmente, entre los principales temas, «No existe un registro centralizado de las organizaciones de Comercio Justo y tampoco información sistematizada sobre el sector».

# Desafíos del Fomento de Comercio Justo

- Consumo: Alto el desconocimiento de la sociedad sobre lo que significa el Comercio Justo y cuáles son sus prácticas, así como la ausencia de un trabajo dirigido a los consumidores y consumidoras dentro y fuera del país para la promoción de un consumo más responsable.

# Base Legal/ Institucional

- El Decreto Ejecutivo Número 25, del 13 de junio 2013, con el cual se creó el Ministerio de Comercio Exterior, es **la base legal-administrativa para las políticas de comercio justo en el país**. El artículo 4, numeral 12 de este decreto establece la competencia del Ministerio para «establecer políticas de comercio justo, comercio inclusivo y de consorcios de comercio exterior, con trato preferencial a las microempresas y actores de la economía popular y solidaria» (Ministerio de Comercio Exterior, 2013: 3). Por esta razón, el MCE es la institución del Estado que está liderando la implementación de la *Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo*.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es competente para las políticas de inclusión económica y movilidad social; el IEPS como brazo ejecutor del MIES, y por su rol facilitador en temas de intercambio y mercados vinculados a la economía social y solidaria, también está aportando enormemente al desarrollo de la *Estrategia*.
- El MAGAP, a través de la Coordinación General de Redes Comerciales, nacida de la consolidación del Proyecto CIALCO (Circuitos Alternativos de Comercialización), y Agrocalidad (Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro), para los temas vinculados a la producción agropecuaria.

# Coordinación Inter- Institucional

- 1. Ministerio Coordinador de Política Económica (MCPE); 2. Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) 3. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS); 4. Ministerio de Industrias y Productividad (MTPRO); 5. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP); 6. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); 7. Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS); 8. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS); 9. Corporación Financiera Nacional (CFIN); 10. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS); 11. BAN ECUADOR; 12. Ministerio de Comercio Exterior o su delegado será quien presida el Comité, a fin de que promueva y realice todas las gestiones para la conformación de este Comité.

# El Papel de la Academia

- Desde varias disciplinas (ciencias sociales, administración, agronomía, etc.) la academia puede aportar a las organizaciones de comercio justo con investigación, cursos de formación y capacitación, metodologías de trabajo, apoyo con pasantías, etc.
- La formación de profesionales con a través de cursos académicos que pueden trabajar acerca del tema.
- El Observatorio de Economía Solidaria y Comercio Justo del Ecuador, conformado por cinco universidades, es una plataforma para coordinar esfuerzos con respeto a las investigaciones acerca del comercio justo.

# Resultados de las Políticas Públicas

- En 2008, el gobierno de Correa estableció el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) y aprobó Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que establece medidas para favorecer a los productores de la economía solidaria en la compra pública, a través de las “Ferias Inclusivas”, mecanismos de contratación directa, «con la cual, los actores y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria no compiten por precios, sino que ofertan su capacidad de producción, a un precio establecido por el estado a todos por igual».
- Como Jonathan Báez (2015: 27) demuestra en su análisis de la compra pública en el Ecuador, la contratación de los productores de la EPS ha crecido durante el gobierno de Correa por el mecanismo de la Feria Inclusiva. Por ejemplo, entre 2012 y 2013 la contratación pública desde el sector incremento de 4,478,000 USD a 40,112,700 USD, un crecimiento muy significativo. Sin embargo, en comparación con el total de las compras públicas que el Estado realiza, el porcentaje que el Estado adquiere del sector de la EPS fue solo el 0.045% en 2012 y el 0.37% en 2013.

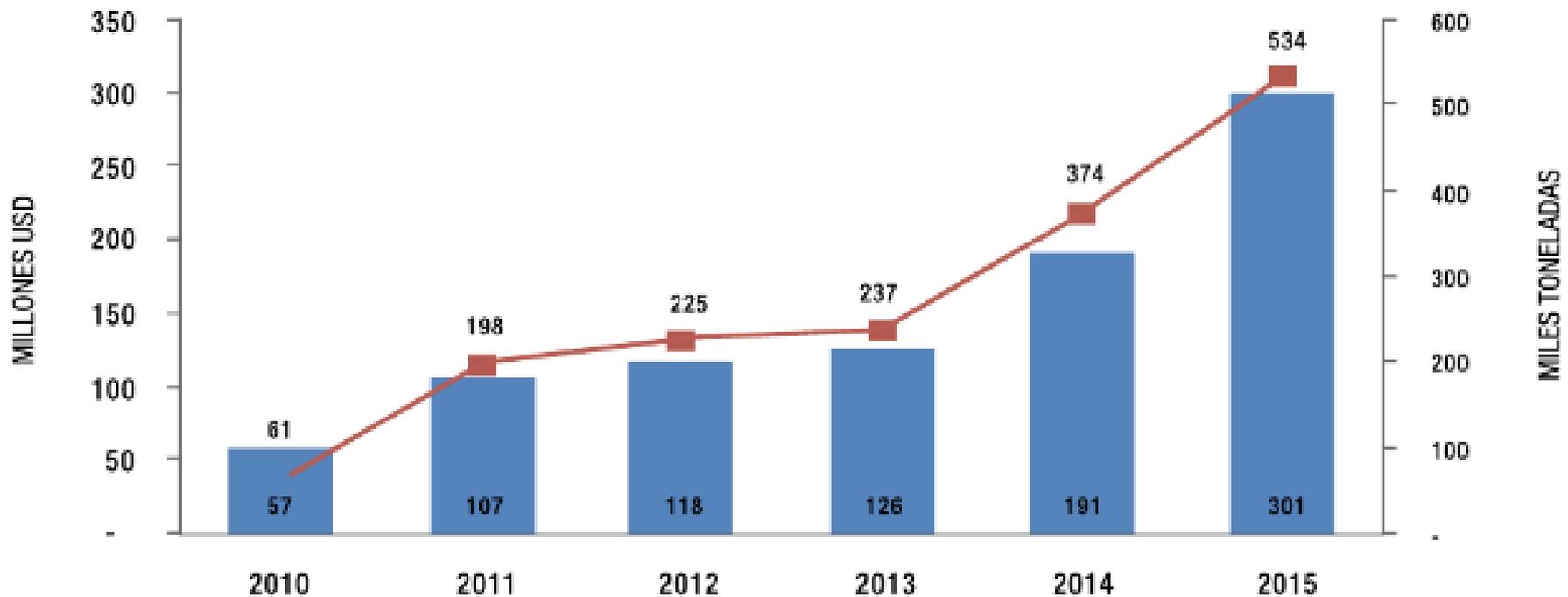
# Resultados de las Políticas Públicas

- El “Anuario de exportaciones del sector asociativo y comercio justo 2016” de ProEcuador, que se basa en los datos del Servicio Nacional de la Aduana del Ecuador (SENEA), agrupa las exportaciones de los dos siguientes grupos: 1) 40 organizaciones de la EPS: entre ellas 20 con certificación de comercio justo; 2) 21 empresas privadas con certificación de comercio justo.
- Según este anuario, “las exportaciones de actores de Economía Popular y Solidaria (EPS) han estado en constante crecimiento desde el año 2010, incrementándose a una tasa promedio anual del 39,29%, en valor monetario, y 54,53% en Toneladas Métricas (TM). En el 2015, se registró un valor exportado de 301 millones de dólares estadounidenses (534 mil TM); un 57,66% (42,95% en volumen) más que en el 2014”.

# Resultados de las Políticas Públicas

Gráfico N° 1

EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES ECUATORIANAS DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

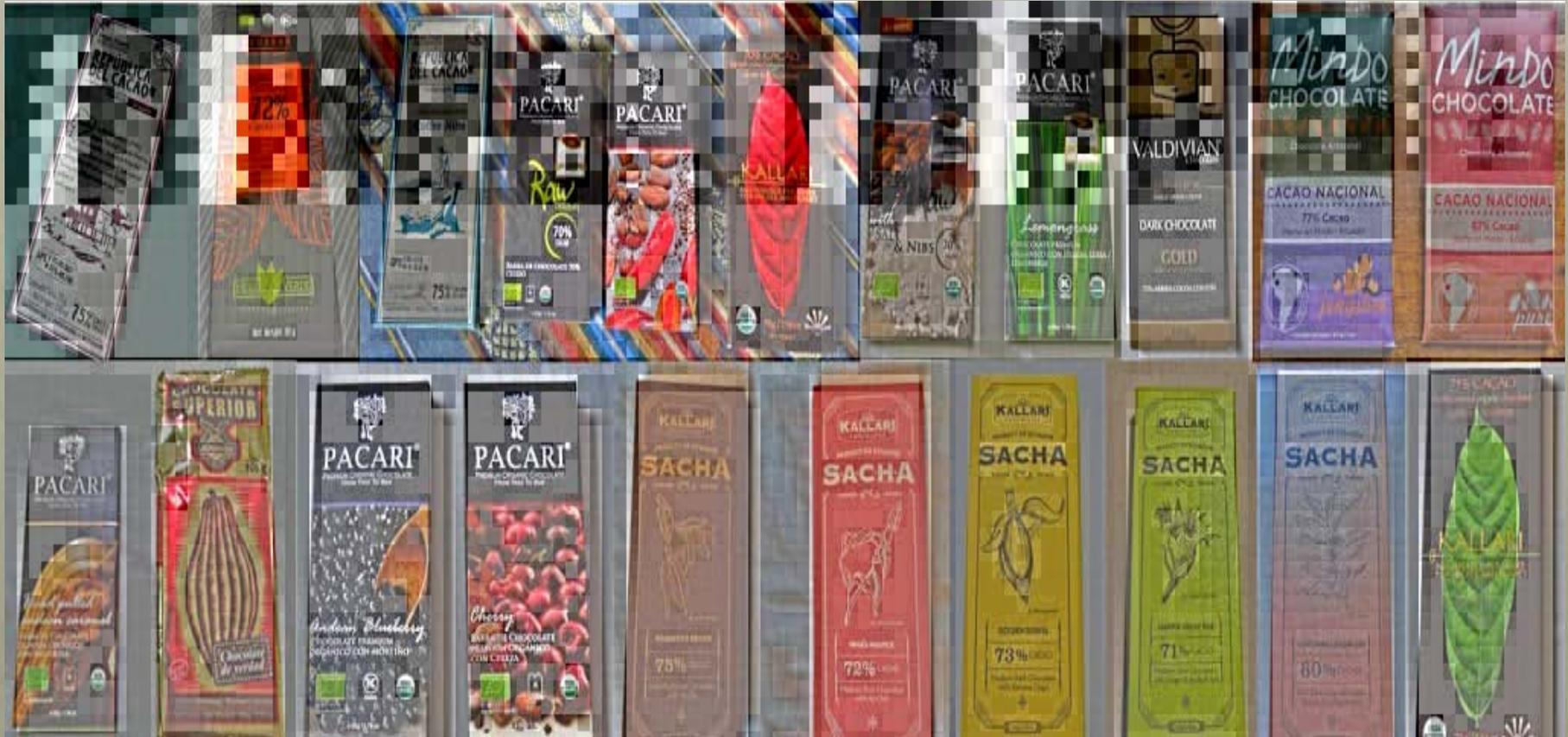


Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, SENAEC.

# Estudio de Caso: El Cacao

- La producción, exportación y consumo interno del cacao ha crecido durante la última década en Ecuador y esto ha tenido un impacto por los productores metidos en el comercio justo.
- Desde el 2000, la producción (hectáreas sembradas) y exportación del cacao se incrementó de una forma muy significativa, de 49,884 TM en 2000 hasta 198,766 TM en 2014 (BCE 2014)
- El cacao de comercio justo representa el 26,56% del valor total en USD del cacao ecuatoriano exportado en el año 2015 (Pro-Ecuador 2016).
- El procesamiento del cacao y actividades de valor agregado también han crecido tanto como el consumo interno del cacao.

# Estudio de Caso: El Cacao



# Resultados de las Políticas Públicas

- Marco legal e institucional: Mientras la dispersión institucional permanece hasta cierto nivel, especialmente en el ámbito de la implementación de las políticas públicas, el nuevo proceso del Mecanismo Nacional para el Fortalecimiento del Comercio Justo, brinda la oportunidad promover de manera decisiva la coordinación interinstitucional.
- PRO ECUADOR implemento un 'Programa de Formación Técnica Especializada sobre Economía Social y Solidaria, y Comercio Justo', que fue dirigido a funcionarios públicos, con el objetivo de especializar a 40 profesionales de diferentes instituciones públicas en la implementación de estrategias de fomento, promoción y posicionamiento de los productos del sector social y solidario y del comercio justo, tanto en mercados nacionales y como internacionales (PRO ECUADOR, 2015).

# Resultados de las Políticas Públicas

- Comercialización y mercado: Posible correlación entre ciertas políticas públicas implementadas y el crecimiento de las asociaciones de comercio justo y del volumen de las exportaciones.
- Impacto de los esfuerzos de Pro-Ecuador en la promoción de las exportaciones del sector.
- Impacto del programa nacional para la reactivación del cacao y café del MAGAP.
- La comercialización sigue siendo el cuello de botella para productores de la economía solidaria que no tienen certificación y acceso a mercados de exportación.

# Resultados de las Políticas Públicas

- Producción: La mayoría de los programas que existen por parte del MAGAP tienen un enfoque de la producción convencional que muchas veces va en contra de los esfuerzos de las organizaciones que trabajan con la métodos de producción orgánica.
- Sin embargo, en algunos productos, como cacao y café, si ha habido algunos apoyos con una orientación de producción orgánica. Algunos gobiernos locales han trabajado en el fomento de la agricultura orgánica y agroecológica.
- También falta mucha inversión en temas productivos todavía y siguen existiendo desafíos en temas como el acceso a crédito y otros recursos productivos.

# Resultados de las Políticas Públicas

- Organización y gestión: El estado puede ayudar con la implementación de medidas para mejorar la capacidad interna de las organizaciones pero ésta tiene que nacer de las organizaciones mismas. Los actores del sector, en conjunto con organizaciones de apoyo como ONGs u otras instituciones del Estado deben asumir un rol más protagónico en fortalecimiento organizacional y en temas como la inclusión de jóvenes.
- Sin embargo, muchas de las políticas para la producción han sido implementadas de una forma muy estado-céntrica sin 'margen de acción' para mismo el sector de la economía solidaria (Lanas, 2014: 18-19).

# Resultados de las Políticas Públicas

- Consumo: Se han dado avances importantes últimamente, aunque queda todavía mucho trabajo por hacer.
- El Gobierno avanzó en la compra pública y en la promoción de ferias de la EPS y del comercio justo. Además, la prensa ecuatoriana incrementó sus reportajes sobre temas relacionadas con el comercio justo y la EPS. Por ejemplo, la feria con productores del comercio justo durante el día internacional de comercio justo contó con una cobertura medial considerable.
- El IEPS, como parte de su trabajo en el Mecanismo Nacional, desarrolla una campaña nacional para promover el consumo responsable y el comercio justo y han trabajado con algunas universidades a través de pasantías en su fomento desde 2016.

# Prospectivas con el nuevo gobierno de Lenin Moreno

- Durante los finales del 2016 y principios del 2017 el avance de la Estrategia del CJ se paralizó por las elecciones nacionales.
- Con la elección de Lenin Moreno se puede esperar una continuidad general y algunas rupturas con el Correísmo.
- Compromiso Presidencial Nro. 0093, el Ministerio de Agricultura y Ganadería creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina solicitada por el presidente Lenín Moreno efectuado el 19 de Julio 2017.
- La Estrategia ya es política del Estado con la creación del Comité Interinstitucional de Fomento del Comercio Justo a través del Acuerdo Ministerial 3- Registro Oficial Edición Especial 945 de 10-marzo-2017.

# Conclusiones

- Ecuador tiene un marco legal muy prometedor en ámbito de comercio justo y economía solidaria. También se ha elaborado una propuesta muy visionaria con la *Estrategia Ecuatoriana de Comercio Justo*.
- La *Estrategia* es integral y presenta una importante coordinación inter-institucional a través del nuevo comité inter-ministerial.
- Distintos Ministerios ya empezaron a desarrollar y utilizar instrumentos políticos según los objetivos de la *Estrategia* para promover el comercio justo y la EPS.
- Además, algunos gobiernos sub-nacionales establecieron ordenanzas para promover el comercio justo y la economía solidaria.
- Sin embargo, los apoyos públicos al comercio justo y la economía solidaria, siguen siendo pocos en comparación con las inversiones en el sector convencional, que naturalmente sigue siendo el más grande.