

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CONVOCATORIA 2004 - 2006**

**LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN ECUADOR Y SUS  
TRANSFORMACIONES DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS.**

**POR: NUT GUTIÉRREZ GARCÍA**

Quito, junio 2009

## **DEDICATORIA:**

Dedicada al ángel que Dios me envió: mi esposo; a la bendición reflejada en mis hijos; a los ejemplos de mi vida: mis padres y mis amados hermanos y a mi patria el Ecuador.

## **AGRADECIMIENTO:**

Primero a mi Dios porque a través de unos sabios padres me dio la vida y la decisión de vivir bien,

A mi esposo y mis hijos por la paciencia y el apoyo brindado durante el tiempo que les privé de atenciones durante mi asistencia a clases y la elaboración de mi investigación,

A mi padre, mi madre que ya no está y mis hermanos, que siempre me acompañaron espiritualmente,

A mi estimado profesor, amigo y Director de Tesis, el doctor Marco Naranjo, abnegado investigador y generoso en participar de sus conocimientos a sus alumnos,

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, y a su cuerpo docente, especialmente a la doctora Betty Espinosa y al doctor Hugo Jácome.

A todas las personas que me ayudaron con sus valiosos conocimientos y experiencias en el vivir cooperativo, que por temor a la omisión, me abstengo de nombrarles.

A mis amigas y amigos, verdaderos tesoros.

## **CONTENIDO**

### **CAPITULO I: HISTORIA, REGULACIONES Y ORGANIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO**

Introducción.....	6
Historia, regulaciones y organización de las cooperativas de ahorro y crédito.....	20
Principios cooperativos.....	25
Las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador.....	28
Regulaciones .....	31
Clases de cooperativas.....	34
Organización de las cooperativas de ahorro y crédito.....	36
Las cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.....	39
Tamaño de las Coacs controladas.....	40
Tipos de créditos que conceden.....	41
Modalidad de la concesión de créditos.....	42
Costos de los créditos.....	43

### **CAPITULO II: DATOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS SOBRE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DEL ECUADOR.....**

Distribución geográfica de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos.....	44
Superintendencia de Bancos.....	46
Carta total de las Coacs controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros	48
Composición de la cartera por destino de los créditos.....	52
Composición de la cartera por vencimientos.....	54
Evolución de los depósitos.....	55
Activos .....	60
Resultados.....	61
Capital y reservas.....	62
Calificación de riesgos.....	64

### **CAPITULO III: TRANSFORMACIONES OCURRIDAS EN LAS COACs DURANTE LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REGULACION Y REGLAMENTACION.....**

Análisis de las Resoluciones.....	84
Algunas experiencias de la gestión de cooperativas en el Ecuador.....	93

### **CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA PUBLICA.....**

Conclusiones.....	102
Recomendaciones de política pública.....	105
Bibliografía.....	112

## **Anexo I**

## SÍNTESIS

Luego de la severa crisis económica de las décadas de los ochenta y noventa, el Sistema Financiero Ecuatoriano experimentó cambios en la legislación determinados por las entidades de control que conforman el gobierno.

Durante el período que se menciona, el Ecuador sufrió grave crisis en su economía, provocada por la deuda externa, la volatilidad del precio internacional del barril de petróleo, las guerras con el Perú, la crisis financiera internacional y los desastres climáticos y naturales como el Fenómeno de El Niño, los terremotos y la mancha blanca. La crisis financiera que se desarrolló en el país tuvo como efectos la fijación de altas tasas de interés, problemas de solvencia en el sistema bancario y la pérdida de confianza en el sucre, desencadenando en la quiebra de algunos bancos privados de lo cual en el año 2007 la Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera estimó que la pérdida fue de 8.072 millones de dólares, lo cual provocó la desconfianza del público para realizar depósitos en esas instituciones, no así en las cooperativas de ahorro y crédito que tuvieron un significativo crecimiento a través de la captación de dinero y de la búsqueda de financiamiento de las actividades productivas de los ecuatorianos de menores ingresos, que no tenían acceso al crédito de la banca formal. A partir del año 2000 se adopta el sistema de la dolarización, el cual coincide con el período de nuestro estudio.

El Estado ecuatoriano por su parte, tuvo que intervenir en el mercado de dinero asumiendo el rol de regulador en estas actividades, y durante estos últimos diez años emitió mediante decretos ejecutivos las Resoluciones N° 1227 en 1998, N° 2132 en el año 2001 y N° 354 en año 2005. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la regulación se dirigió a disponer que aquellas que registran capitales superiores a US \$ 200.000, 00 queden bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), mientras que las que registran valores inferiores al mencionado, estén bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas, entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. El análisis financiero y económico realizado a las primeras, así como la evolución de sus principales cuentas, dan señales de buena posición económica y financiera además de buenas calificaciones de cartera de riesgos, aunque no necesariamente manifiestan el total cumplimiento de los principios cooperativos.

Uno de los elementos para desafiar la pobreza es la concesión de créditos para producción o préstamos de menor cuantía, especialmente a quienes, por las asimetrías de información, no pueden acceder al sistema financiero. Dado que el sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, da señales de ser un instrumento importante de aporte al desarrollo económico, sugerimos al final de este estudio, ideas para la construcción de políticas públicas.

## CAPÍTULO I

### **HISTORIA, REGULACIONES Y ORGANIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO.**

#### **Introducción.**

La preocupación por lograr el desarrollo económico especialmente cuando se vive una crisis, conduce a buscar alternativas. Una de ellas es conseguir la reducción de la pobreza, la cual limita la obtención de tasas de crecimiento altas y sostenidas.

El desarrollo económico se detiene, entre otras causas porque los pobres carecen de acceso a créditos y seguros y una buena parte de la población no puede efectuar inversiones potencialmente rentables para la economía nacional. Los países que no logran salir de la pobreza son los que, cuando los hogares pobres, enfrentados a escuelas de menor calidad y restricciones de liquidez, no invierten lo suficiente en la educación de sus hijos y la sociedad se priva así de la contribución potencial de un gran número de talentos. Individuos con mala nutrición y salud aprenden y producen menos que aquellos con acceso a servicios de salud de calidad, de tal manera que en aquellos con alta pobreza, la sociedad como un todo se priva del concurso productivo de muchos de sus miembros.

En el afán de colaborar con propuestas de política pública para lograr el desarrollo económico, el presente estudio se basa en el conocimiento de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, los principios y objetivos con los que fueron creadas, el crédito que conceden a los sectores más vulnerables y las regulaciones que desde el gobierno se han emitido. Con el análisis de las resoluciones emitidas mediante decretos presidenciales, se encontrará respuesta a la realidad que atraviesan estas organizaciones, y se presentarán propuestas que pueden colaborar con su fortalecimiento a través del planteamiento de mejoras en el tema legal y reglamentario que faciliten la prestación de servicios financieros a medianos y pequeños productores, así como a quienes no tienen acceso para solicitar recursos que satisfagan sus requerimientos.

Para explicar la existencia de las cooperativas, la historia nos relata cómo las épocas y formas de constitución de estas organizaciones, aparecen debido al sistema de libre mercado que comenzó a tener fuerza con el advenimiento de la Revolución Industrial en Inglaterra entre 1750 y 1840 y de una transformación agrícola que favorecía la industrialización y cuando los fundadores del movimiento cooperativo movidos por su espíritu social vieron a la cooperación como una solución al problema que soportaban las clases que se habían empobrecido. Antes de la revolución en el Reino Unido existían tierras comunales que eran aprovechadas por los vecinos en el cuidado de pastos y bosques, generando para ellos ocupación e ingresos, pero a mediados del siglo XVIII cambió la situación cuando el gobierno publicó una ley para suprimir las propiedades comunales y realizar subastas públicas. Las tierras fueron adquiridas por los más ricos, causando resultados sociales y humanos negativos ya que los campesinos pobres y jornaleros se quedaron sin lugar para trabajar y tuvieron que emigrar a las ciudades para ocuparse como obreros en las nuevas fábricas que se iban instalando. Estas transformaciones económicas, produjeron amplios cambios sociales, con la aparición de grandes fábricas y el crecimiento de las ciudades, donde los talleres artesanales desaparecieron porque la industria tradicional no podía competir con las fábricas (Johan: 1972).

La abundancia de mano de obra en las ciudades era aprovechada por los dueños de las factorías que pagaban salarios extremadamente bajos por jornadas de trabajo superiores a las 14 horas diarias con los cuales apenas les alcanzaba para comer y vestir andrajos. Con el fin de pagar remuneraciones bajas también ocupaban a mujeres y niños. Muchos matrimonios obreros no alcanzaban a alimentar a sus hijos y se veían obligados a abandonarlos en orfanatos, los cuales, por la sobrecarga de niños, los vendían a las fábricas convirtiéndoles en esclavos que trabajaban a cambio de la alimentación. Los centros urbanos crecieron con gran rapidez y de manera desordenada, se agudizó la separación entre los grupos acomodados, que habitaban en barrios confortables y los obreros condenados a apretarse en chabolas repugnantes por el déficit de viviendas.

Avalados por una doctrina que defendía la libertad económica (liberalismo económico), los empresarios obtenían grandes riquezas, no sólo por las ventas sino también por los

precios bajos reconocidos a la fuerza de trabajo (Johan:1972), mientras la precaria situación de los obreros buscaba soluciones encaminadas a tener una sociedad ideal, justa y libre de problemas sociales. En esta situación, el socialismo científico de Carlos Marx proponía la revolución y la desaparición de la propiedad privada. La Iglesia Católica planteaba la abolición de abusos mediante la Encíclica Rerum Novarum emitida por el Papa León XIII que exigía que el Estado se ocupe de proteger a los más débiles, y decía que si los trabajadores prestaban su fuerza de trabajo era para alcanzar lo necesario para vivir y adquirir el derecho a percibir un salario y hacer de éste el uso que quisiere, elementos sobre los cuales se fundamentaron los movimientos reivindicatorios de los derechos de los trabajadores (Vásquez: 2002).

A fin de comprender el nacimiento de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y su desempeño, la Economía Social invita a reflexionar sobre la democracia y el empresariado colectivo (Levesque: 2003)<sup>1</sup>, cada una con sus propias particularidades de tipo jurídico y/o sociopolítico.

La Economía Social surge en la primera mitad del siglo XIX como un enfoque alternativo a la Economía de Mercado, con influencia de varias corrientes que reaccionan ante la extrema explotación y empobrecimiento que causó la revolución industrial, a fin de reivindicar las dimensiones sociales, morales y la capacidad de auto organización de la clase obrera (Defourny, 2003)<sup>2</sup>.

León Walras de la escuela liberal y Charles Gide de la escuela solidarista<sup>3</sup> utilizaron el concepto de Economía Social con distinto enfoque en el aspecto económico y en el

---

<sup>1</sup> En Verbeke : 2004-2005

<sup>2</sup> En Verbeke : 2004-2005

<sup>3</sup> La Escuela Solidarista Alemana fue fundada por Heinrich Pesch, sacerdote jesuita y moralista alemán, quien en el contexto de los extremismos ideológicos de principios del siglo XIX propone su filosofía social basada en la “antropología personalista”, basada en una visión integrada de la persona como individuo y como ser social: ni el individuo puede diluirse en la sociedad ni debe afirmarse de tal forma su libertad que niegue sus responsabilidades sociales en la búsqueda del bien común de la sociedad. Este pensamiento social, a su vez, fue desarrollado por el jesuita alemán Gustav Gundlach, principal continuador de la escuela solidarista alemana, profesor desde 1934 de la Universidad Gregoriana de Roma. La filosofía social de Gundlach busca una profundización del solidarismo que coloca a la persona como principio, sujeto y fin de toda la vida social. Esta formulación “personalista” luego sería incorporada por Juan XXIII en Mater et Magistra y por la Constitución Pastoral Gaudium et spes , y tuvo

social. Walras la concibió como la ciencia de la justicia social y Gide como la que observa las relaciones que los hombres establecen entre sí, con el fin de conseguir una vida más fácil, un futuro más cierto, una justicia más benévola y más alta que la aplican los comerciantes cuando buscan obtener beneficios económicos.

Autores contemporáneos como Deforny y Monzón en 1992, Chaves en 2003, Demoustier en 2001, Bidet en 1997, Lévesque en 2002 y Lavilla en 2004, aseguran que en las últimas décadas se impone un concepto más específico y preciso de la Economía Social que se manifiesta diferente del entorno del sector privado que tiene fines lucrativos, y del sector público, debido al origen y a los mecanismos de gestión, a la sustitución del interés particular por el social y de la aplicación de principios mercantiles en la representación de la voluntad societaria por la democracia y la autogestión, junto con la presencia de finalidades económicas y sociales ( Verbeke 2004-2005).

Stuart Mill, 1852, asegura que en el cooperativismo los trabajadores son a la vez capitalistas, con todos los incentivos y responsabilidades de la propiedad del capital. Marshall, en cambio, dice que los trabajadores son también los capitalistas, pero ellos controlan la actividad de la empresa, Olivera (1973). Osvaldo Sunkel, 1969, cuando se refiere a la teoría de Marshall sobre el crecimiento, dice: *“Marshall supone que a medida que se progresa, el hombre es menos egoísta y, por tanto, está más obligado a trabajar y ahorrar con el fin de asegurar a su familia un futuro bienestar, y existen señales de un porvenir todavía mejor, en que todos estarán dispuestos a trabajar y ahorrar a fin de aumentar la riqueza pública y las oportunidades de un mayor bienestar para todos. Parecería, por tanto, que la racionalidad creciente se aplicara no sólo a la solución de los problemas técnicos, sino también a las acciones mismas de los hombres”*.

---

gran influencia en la encíclica *Quadragesimo anno* de Pío XI, según comenta Nell-Breuning –designado para redactar uno de los borradores de este documento– se inspiró en la escuela solidarista alemana para la redacción del citado borrador.

León Walras, 1896, destaca que la economía política y social están compuestas de tres partes: el estudio de la riqueza social o economía política pura, el estudio de la producción de la riqueza o economía política aplicada y el estudio de la distribución de la riqueza o economía social. En la distribución de la riqueza social entre los hombres, o teoría de la propiedad y del impuesto, encuentra dos escuelas que persiguen esta finalidad, la de la verdad moral o de la justicia y la de la verdad económica o del interés, las dos con el mismo objetivo: atribuir toda la riqueza a las personas, sin ninguna reserva en beneficio de la comunidad o del estado. En el compromiso de establecer relación entre estas escuelas proclama el advenimiento de una ciencia social que incluya la actividad del hombre en la sociedad en su conjunto, es decir, industria, propiedad, familia, etc.

Después de lo expuesto, resulta interesante encontrar la diferencia entre la Economía Social de Mercado que identifica al hombre como eje y fin de la actividad económica, dejando de lado la búsqueda de utilidades, y la Economía de Mercado, también llamada “capitalismo” que estudia la forma de relación entre productores y consumidores los cuales interactúan en el mercado guiados por el precio para acordar entre las cantidades acordadas para comprar y vender bienes y/o servicios, y en la cual las utilidades son el eje central de la actividad económica, ya que no se organizan empresas para satisfacer las necesidades básicas de la población, sino que los individuos movidos por su interés en satisfacer sus necesidades acuden al mercado a demandar bienes y/o servicios por los cuales pagan un precio y mediante el cual los empresarios obtienen utilidades. Estos dos agentes económicos asumen el precio de los bienes y servicios como un dato dado en el mercado, y a partir de éste toman decisiones para producir y consumir, procurando maximizar las ganancias los ofertantes y maximizando la utilidad (beneficio, satisfacción) los consumidores. La participación de ambos en el mercado ejerciendo sus respectivos roles, a su vez puede alterar las condiciones del mercado afectando la evolución de los precios. Este proceso ha sido denominado por Adam Smith<sup>4</sup>, el de la

---

<sup>4</sup> Economista y filósofo escocés, nació el 5 de junio de 1723 y murió el 17 de julio de 1790. Uno de los máximos exponentes, si no el mayor, de la economía clásica. En 1776 publica: *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, en la que sostiene que la riqueza procede del trabajo. El libro fue esencialmente un estudio acerca del proceso de creación y acumulación de la riqueza, tema ya abordado por los mercantilistas y fisiócratas, pero sin el carácter científico de la obra de Smith.

“mano invisible”, porque cada uno actúa llevado por su beneficio particular y cuando se encuentran, fomentan el bien común.

El modelo de la Economía Social impulsado en los países que se plantean tener mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos, fue impulsado por Eucken, Bohn y Ropke (CIEDLA: 1983), quienes creían en un orden económico y político que colocaba al ser humano como eje y fin de la actividad económica, donde se establecía la relación entre los sistemas políticos y económicos, desde la libertad política y el respeto a la persona de manera individual, materializada en un sistema democrático. Ellos procuraban darle al concepto económico una dimensión más amplia que incluya valores morales y culturales. En este sentido, el principio de la competencia como instrumento de organización de la sociedad y el desarrollo de formas de cooperación entre los miembros de las comunidades, así como la interrelación tanto entre ellas como con el entorno cultural y natural, fueron factores que formaron parte de los principios de esta visión de la economía.

Las organizaciones cooperativas están representadas en las cooperativas, mutualidades y asociaciones, cada cual con sus propias características y mecanismos operativos, pero unidas por su condición jurídica, tomando en cuenta las realidades regionales y su evolución socioeconómica, creando además tres interfaces: la una que pone en contacto a la economía social con el sector público mediante la empresa cooperativa, mutualista o asociativa concertada con servicios públicos; otra con el sector municipal que se realiza junto a las asociaciones barriales o cooperativas locales; y, la que se establece entre la economía social y el sector privado tradicional que nace cuando la empresa privada gestiona las actividades y los resultados con la participación de los trabajadores. (Verbeke: 2004-2005).

El vínculo que une a estas organizaciones se sitúa en el conjunto de principios y valores que guían su funcionamiento:

---

Este trabajo obtuvo para él el título de fundador de la economía porque fue el primer estudio completo y sistemático del tema.

1. Finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad en lugar de beneficio,
2. Autonomía de gestión,
3. Proceso de decisión democrática,
4. Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de los beneficios.

El fin es brindar servicios en favor de la comunidad y la generación de excedentes de la actividad no es la finalidad principal. La autonomía de gestión diferencia a las organizaciones cooperativas de las públicas cuya acción viene desde afuera y no pueden ser modificadas por propia iniciativa, en cambio en la gestión de las primeras y el control deciden sus propios miembros. La decisión democrática es esencial en las organizaciones cooperativas, donde el poder de decisión es igual para todos al momento de ejercer el derecho y donde cada miembro tiene derecho a un solo voto, lo cual sienta la diferencia con el sector capitalista clásico donde la participación en las decisiones descansan en el capital aportado por cada accionista. La primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de excedentes, se refleja en actividades como la remuneración limitada del capital, el reparto de los excedentes entre los trabajadores o entre los miembros de la organización bajo la forma de retorno, la constitución de una reserva para desarrollar la actividad de la empresa, la asignación inmediata de los excedentes para fines sociales, entre otros.

Entonces los valores de la democracia, justicia y equidad son el pilar fundamental de las organizaciones cooperativas, mutuales y empresas que constituyen la Economía Social. A los valores se suman las reglas que coordinan la actividad económica con la asociación de personas, dando forma a una nueva economía que desarrolla un proceso donde la sociedad civil establece un tipo de sociabilidad basada en la solidaridad.

Vienne<sup>5</sup> distingue cuatro categorías de grupos cooperativos que se subdividen además en otros más homogéneos: las de empresarios individuales, las de producción, las de consumidores y las de ahorro y distribución de crédito.

---

<sup>5</sup> En el texto de Griselda Verbeke, estudio sobre las transformaciones de la estructura del sector cooperativo de ahorro y crédito en la Argentina, caso de las cajas de crédito, para el período 1996-2005.

La base para tomar la decisión de formar cooperativas ha sido inscrita en las comunidades locales donde los lazos de amistad o familiar han contribuido a su constitución, así como la necesidad de encontrar respuestas ante la acción discriminatoria del sector de las finanzas tradicionales y la visión de que la ideología podía agrupar a las personas en una actividad concreta, (Verbeke, 2004-2005).

En situaciones poco favorables para el crecimiento y desarrollo de los pueblos, los individuos buscan soluciones, y una alternativa ha sido la agrupación de los ciudadanos en organizaciones que han enfocado sus objetivos al logro del bien común y del desarrollo colectivo de los pueblos.

Gide,<sup>6</sup> establece un modo de clasificación metódica de las instituciones sociales, considerando sus fuentes, es decir, conociendo quiénes han creado las iniciativas, y sus fines, es decir, conociendo el tipo de servicios que están destinadas a ofrecer y para los cuales fueron creadas. Entre las fuentes reconoce las del estado y los municipios, los patrones, los propios obreros, las iglesias, la filantropía laica y en el futuro los consumidores. Entre los fines, se encuentran las instituciones que se preocupan por los trabajadores o de quienes ir en su ayuda, por los productores independientes, por los artesanos y pequeños propietarios, todas unidas por un mismo fin: la seguridad futura y la forma de reparar los daños causados por los riesgos que amenazan a todos los hombres, especialmente a los proletarios. En este sentido, el ahorro en sí mismo, al menos el del salario, es una forma de seguro, así las instituciones se forman desde la iniciativa individual con la mirada hacia el mejoramiento social, utilizando el mecanismo de la economía social.

En este campo, cabe analizar sobre las cooperativas de ahorro y el acceso al crédito. Las empresas de capitales con fines de lucro pueden financiar su integración a través de la emisión de acciones o deuda en los mercados de capitales, de la obtención de créditos bancarios, de la reinversión de utilidades o del financiamiento comercial. Pero

---

<sup>6</sup> En el texto de Mirta Vuoto, obra “Economía Social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas” sobre la presentación de las instituciones sociales existentes a comienzos del siglo XIX, sus reformas y las experiencias que se mostraron más eficaces para precisar la evolución de la época, que toma como fundamental el pronunciamiento de Charles Gide, pero a la vez relaciona su pensamiento con los de otros referentes de la época.

generalmente quien tiene acceso a recibir recursos por estas vías son las empresas grandes por ser reconocidas en el ambiente de negocios o porque sus papeles tienen mayor aceptación en las bolsas de valores. La reinversión de utilidades se aprecia como el mecanismo más fácil en vista de que los propios accionistas deciden no repartir los excedentes y utilizarlos en el siguiente ejercicio económico o en otros proyectos y no requiere de la intervención de terceros, en este caso más posibilidades tienen las empresas capitalistas grandes cuyos movimientos económicos y el fin de lucro que persiguen colaboran con este propósito. Pero si los recursos son insuficientes es necesario recurrir al crédito comercial, lo cual implica que exista una negociación entre los proveedores de bienes y servicios y las empresas, lo cual casi siempre se basa en una manifestación de confianza y del conocimiento que de la empresa tenga el proveedor, especialmente en cuanto a la capacidad de pago al riesgo moral y que ostente. El crédito bancario está más dirigido a las empresas grandes, medianas y pequeñas pero no en las mismas condiciones, debido a que las grandes entregan sus balances auditados por entes de control y es más fácil y rápido el análisis de sus solicitudes de crédito para ingresar al proceso de aprobación, en tanto que las medianas y pequeñas deben elaborar estados financieros y someterlos a verificación por parte del sistema bancario, lo cual encarece sus costos administrativos. Además, evaluar a una empresa grande es menos costoso que evaluar a varias pequeñas o medianas empresas.

Por la teoría general del equilibrio en los mercados conocemos que bajo la acción de las leyes de la oferta y la demanda, se establece una cantidad de equilibrio determinada por el precio, por el cual, cuando los dos agentes lograron un acuerdo, se logra que la cantidad ofrecida sea la misma que la demandada. Dentro de la teoría del bienestar, se asume que este acuerdo, o este equilibrio, ofrezca una asignación y distribución eficiente de los recursos. La dinámica del mercado del dinero se sostiene en la información, la cual se vuelve asimétrica cuando es accesible a un agente y no a otro, además la selección adversa y el riesgo moral se observan en el proceso de concesión de los créditos, la primera porque debido a que el banco puede no disponer de toda la información respecto del repago de un crédito cuando debe decidir entre dos proyectos, en este caso, puede inclinar su visto bueno a aquel cuya inversión justifique mayor rendimiento económico sin considerar el riesgo que puede incluir, y el riesgo moral se

puede presentar cuando no se conoce la disposición de pago que tenga el prestatario. Estas fallas de información provocan en los bancos el racionamiento del crédito, con lo cual unos proyectos son financiados y otros no. La tasa de interés, que es precio del dinero y que establece en el mercado el equilibrio, si es alta, no garantiza la mejor elección al momento de conceder un préstamo, y se puede producir una selección adversa a los proyectos con mejores posibilidades de éxito, capacidad de pago y disposición de honrar la deuda.

Las teorías que mencionan a las “fallas de mercado” cuando sólo la oferta y la demanda regulan las acciones en el mercado y esta institución no genera acuerdos de beneficio mutuo, reclaman la intervención del Estado como promotor para mejorar la efectividad de las acciones individuales, no como interventor represivo extinguiendo la libertad, la iniciativa y la libre empresa e incapacitando el trabajo de agencias individuales y la acción cooperativa. Esta política es propuesta por Amartya Sen <sup>7</sup> y la comparte Joseph Stiglitz<sup>8</sup>, quien analiza el rol del estado en la actividad económica durante el período de la gran depresión en Estados Unidos cuando el PIB cayó a la tercera parte desde 1929, la tasa de desempleo subió de manera alarmante y las variables económicas mostraban problemas graves. Los efectos de la depresión se hicieron presentes en todo el mundo, entre ellos la pérdida de casi todo el dinero de los agricultores con la quiebra de los bancos, porque sus productos recibían precios bajos y por tanto, con esos ingresos no podían honrar sus deudas con la banca, la cual experimentó incrementos en su índice de morosidad, situación similar a la sucedida en el Ecuador durante la época de crisis económica y financiera.

Stiglitz, 2002, acepta la idea propuesta por John Maynard Keynes y concluye en la necesidad de que el Estado intervenga para controlar la depresión, estabilizando el nivel de actividad económica. Ante la existencia de “fallas del mercado” por las limitaciones

---

<sup>7</sup> Economista hindú, Premio Nobel de Economía 1998. Recibió 20 doctorados honoris causa alrededor del mundo. Escritor de una docena de libros y aproximadamente 200 artículos en revistas científicas y colaboró estrechamente en la elaboración de los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

<sup>8</sup> Premio Nobel de Economía. Profesor en Columbia University, Stanford, Princeton, Oxford, MIT, Yale, Cambridge, Nairobi y Canterbury. Presidente del Council of Economist Advisers del presidente Clinton y Chief Economist del Banco Mundial. Autor de más de un centenar de artículos profesionales y de varios libros.

de la capacidad del sector privado para dar soluciones y satisfacer necesidades sociales básicas, se pronunció en que el gobierno debía asumir el rol de estabilizador del nivel de la actividad económica, adoptando medidas para paliar los problemas que se habían creado.

Con relación al financiamiento de actividades de producción, es de conocimiento general que los más pobres tienen limitaciones para el acceso al crédito en las instituciones bancarias<sup>9</sup>, por las asimetrías de información o la selección adversa que ya comentamos anteriormente que se expresan cuando la información no está al alcance de su conocimiento, o porque los documentos que deben reunir para cumplir con los requisitos que les exigen para efectuar el análisis financiero y de riesgos, son muchos o demandan costos altos, o porque no pueden ofrecer garantías reales para devolver el dinero prestado. Inclusive la banca pública de desarrollo en el Ecuador ha recibido críticas por la baja disponibilidad de recursos concedidos mediante créditos a estos sectores.

Carbonetti, 2007, en el caso de las cooperativas de ahorro, también expresa que las fallas del mercado dan lugar a la intervención del estado a través de la regulación prudencial de bancos, en control y monitoreo de entidades financieras, la difusión de información del pasado de deudores, la regulación de las tasas de interés, entre otros instrumentos.

Joseph Stiglitz muestra que la regulación constituye un ejercicio normativo que lo debe ejercer el Estado dentro de la actividad productiva para normar las imperfecciones que se van produciendo en el mercado, especialmente cuando no existen condiciones de competencia que puedan afectar la asignación de recursos y el bienestar de los consumidores, o cuando, existiendo mercados competitivos, no producen soluciones.

En el Ecuador, durante la década de los noventa, el proceso de regulación bancaria y la consideración de que las tasas de interés eran inflexibles a disminuir debido a la falta

---

<sup>9</sup> Uno de los primeros en asegurar esto es el creador del banco de los pobres Mohammed Yunus, actual Premio Nóbel de la Paz, que luego de duro trabajo pudo fundar en Bangladesh, el primer banco en el mundo para prestar dinero a los pobres.

de competencia en el sistema financiero, permitió la consecuente apertura indiscriminada de bancos y financieras sin tomar en cuenta el tamaño del mercado y los costos operativos, lo que resultó en un incremento de las tasas de interés debido a que tanto los bancos como las otras entidades financieras trataron de captar depósitos mediante la oferta de tasas de interés pasivas más elevadas. En enero de 1999, con la puesta en marcha del impuesto sobre la circulación de capitales que sustituyó al impuesto a la renta, disminuyó la intermediación financiera y los bancos experimentaron serios problemas de liquidez, debiendo el Estado asumir al 72% del sistema financiero a un costo aproximado del 20% del PIB de 1998, es decir más de 4.000 millones de dólares, (Naranjo: 2004).

La iliquidez de los bancos se vio agravada porque la racionalidad económica de los ecuatorianos se manifestó en la conversión a dólares de sus ingresos provocando la dolarización informal y por la desconfianza para realizar depósitos en esas instituciones. Como alternativa, la población consideró que las Cooperativas de Ahorro y Crédito eran el espacio seguro para entregar sus recursos económicos, y para éstas, ocurrió un efecto de crecimiento a través de la captación de dinero. En los cuadros N° 5 y 6 se aprecia el incremento de los depósitos a la vista de las COACs y de los bancos, respectivamente, y en los cuadros N° 7 y 8 los depósitos a plazo de las COACs y de los bancos, respectivamente, lo que demuestra que el crecimiento porcentual de depósitos en las cooperativas de ahorro y crédito fue mayor.

Estos acontecimientos y la implementación del proceso de dolarización formal en el país, han exigido cambios en el Sistema Financiero Nacional, como respuesta para asegurar la sostenibilidad de las organizaciones financieras, evitando sus quiebras, y para garantizar que los ciudadanos no pierdan sus ahorros. En 1985, la Junta Monetaria mediante Resolución N° JM-266-85, determina que deben formar parte del Sistema Financiero Nacional las cooperativas de ahorro y crédito consideradas como abiertas, y a partir de aquí se inicia el fortalecimiento del control de las instituciones que hacen intermediación financiera por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Para ejercer la supervisión del sistema bancario, la Superintendencia de Bancos del Ecuador recuerda que *el costo de una eficiente supervisión bancaria es realmente alto, mientras que el costo de una supervisión pobre ha probado ser mayor*, de tal manera que orientada por esta filosofía, cumple con los acuerdos de organismos internacionales como el Comité de Basilea, el Banco de Pagos Internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, expresados en los “Principios de Basilea” con el fin de fortalecer la estabilidad financiera mundial y que son los siguientes:

- Principio 1. Precondiciones para una supervisión bancaria efectiva
- Principios 2 al 5: Otorgamiento de licencias y estructura
- Principios 6 al 15: Normativa y requerimientos prudenciales
- Principios 16 al 20: Métodos para la supervisión bancaria en la marcha
- Principio 21: Requerimientos de información
- Principio 22: Poderes formales de los supervisores, y
- Principios 23 al 25: Banca Fronteriza.

Guiados por los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva del Comité de Basilea, en la Cumbre del G-7 en Lyon, año 1996, examinaron las formas para fortalecer la estabilidad financiera en todo el mundo, fundamentadas en los principios básicos y en un compendio de recomendaciones, guías y estándares, las cuales fueron presentadas para aprobación de los Ministros de Finanzas del G-7 y del G-10 en preparación para la cumbre de Denver en junio de 1997, con la participación de representantes del Comité de Basilea, de Chile, China República Checa, Hong Kong, México, Rusia, Tailandia, Argentina, Brasil, Corea, Hungría, India, Indonesia, Malasia, Polonia y Singapur. Las guías para efectuar este trabajo deben ser cumplidas por las autoridades supervisoras y otras públicas en todos los países a nivel internacional, y están encaminadas a promover estabilidad macroeconómica y financiera global.

Para el cumplimiento de este acuerdo, los países se comprometen a realizar cambios sustantivos en el esquema legal y en los poderes de los supervisores en vista de que algunos no tienen autoridad para instrumentar los Principios, y de que el sistema bancario ejerce un rol central de sistema de pagos y de movilización de y distribución de ahorros, por tanto deben promover un sistema competitivo y eficiente que responda a

las necesidades del público de servicios financieros de buena calidad a costos razonables.

En la aplicación de los Principios, se menciona la presentación de garantías, la calificación de nuevas instituciones que justificarán tener accionistas apropiados, suficiente fortaleza financiera, estructura legal compatible con su estructura operacional y un cuerpo gerencial con suficiente experiencia e integridad para operar el banco de manera sana y prudente, la demostración de transparencia, el principio de los “cuatro ojos” que consiste en segregación de funciones, revisiones cruzadas, control dual de los activos, dobles firmas, etc., el análisis de riesgos por el incumplimiento de una contraparte con el contrato estipulado, por la concentración de créditos en pocas personas, o por el riesgo país, de mercado, de tasas de interés, de liquidez, operacional o legal. Para el otorgamiento de préstamos recomienda establecer un sistema de información gerencial que provea datos que alerten la existencia de créditos problema para lo cual deberían diseñar políticas de concesión de préstamos y de mantenimiento de la calidad de las garantías, la limitación de préstamos relacionados y definición de políticas estrictas de “conocimiento del cliente” a fin de evitar la asociación o relación con traficantes de drogas u otros elementos que puedan causar daño a la institución .

Además recomienda hacer una eficiente administración de la liquidez mediante el análisis de los requerimientos netos de fondeo y elaboración de planes de contingencia. El control interno debe fundamentarse en el diseño de estructuras organizacionales sólidas, en el desarrollo de procedimientos contables idóneos, el principio de los “cuatro ojos” y el control físico sobre los activos e inversiones.

De conformidad con la normativa ecuatoriana, las COACs controladas por la SBS realizan operaciones de intermediación financiera y su objetivo es facilitar la comunicación entre los que tienen ahorros y los que desean invertir, función que ejercen al entregar recursos en forma de créditos a sus socios para diferentes fines, entre los cuales, es de interés analizar aquellos que en su mayor parte están dirigidos a financiar actividades productivas que colaboran con el proceso de reducción de la pobreza, ya que generan fuentes de trabajo y consecuentemente ingresos para la población, con lo

que puede participar en el mercado a través de la demanda. En el cuadro N° 3 se detalla los valores de la cartera de estas organizaciones, desglosado por destinos de inversión, lo cual demuestra que las actividades de microcrédito y consumo han sido las más beneficiadas, especialmente a partir del año 2004.

Como una verdadera alternativa para impulsar la reactivación de los países, varios organismos internacionales (Unión Panamericana: 1960) consideran muy importante el apoyo al sector micro empresarial y por lo tanto al sector cooperativo de ahorro y crédito.

Para el análisis de las regulaciones que han transformado a las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la SBS del Ecuador, en el primer capítulo se explica cómo han ocurrido los procesos de desarrollo de formas de cooperación entre los miembros de las comunidades, la interrelación armónica entre éstas, su entorno cultural y natural, la existencia de créditos para los pequeños productores, la acción que en este campo vienen desarrollando las COACs, la clasificación que han recibido estas organizaciones dentro del sistema financiero cooperativo ecuatoriano y la forma cómo se organizan internamente para cumplir con sus objetivos.

Según hemos comentado, la crisis financiera de los últimos años de la década de los noventa, es uno de los temas de mayor importancia en la discusión económica no sólo por el costo estimado por la comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera en 8.072 millones de dólares, sino también porque reveló deficiencias internas especialmente en la banca. Paralelamente las cooperativas de ahorro y crédito motivadas por la confianza de los depositantes, crecieron en su tamaño lo cual les ha exigido implementar estrategias de adaptación a los cambios determinados por la legislación gubernamental y las entidades de control financiero. El crecimiento se puede constatar en la información estadística de depósitos, crédito y cartera que se presentan en el capítulo II, donde se analiza la evolución de la colocación de créditos y el retorno de los mismos por parte de los socios, el comportamiento en los ahorros, los resultados económico-financieros que inciden en la capitalización de las cooperativas, el análisis comparativo de las cifras de depósitos confiados a los bancos privados y a las

cooperativas, las regulaciones que se han emitido en el transcurso de los diez últimos años a fin de identificar los cambios a los que se han tenido que adaptar las COACs con cada una de estas, especialmente con el diseño de nuevas estructuras organizacionales, en la formación de perfiles profesionales de sus directivos, en la utilización de recursos para beneficio social, en el tratamiento de los certificados de depósito, en el cumplimiento de las políticas de control diseñadas por la SBS con la filosofía de los Principios de Basilea, a fin de poder continuar en el mercado financiero. Mientras que en el tercer capítulo, se exponen las conclusiones a las que llega el análisis y se plantea recomendaciones de política pública para el fortalecimiento del sistema cooperativo y particularmente de las cooperativas de ahorro y crédito.

### **Historia, regulaciones y organización de las cooperativas de ahorro y crédito.**

Dentro del contexto histórico y filosófico, la Economía Social se inscribe en el propósito de crear una esfera de actividades económicas autónomas y eficaces fundamentadas en la solidaridad y la democracia, y se origina con la conformación de las asociaciones obreras del siglo XIX y el pensamiento de Robert Owen, Henri de Saint Simon, Charles Fourier, Pierre-Joseph Proudhon u otros como Philippe Buchez, con las primeras organizaciones cooperativas y mutualistas de la era moderna, (Defourny: 1992).

El concepto de Economía Social sale a finales de 1830 cuando Charles Duyoner publica en París el “Nuevo Tratado de Economía Social” y se organiza en Lovaina un curso para dar a conocer este enfoque. Quienes aceptaron la idea, se mostraron sensibles por el costo humano de la revolución industrial en reproche a la ciencia económica imperante en esa época. Luego de Desroche (1987) aparece en Francia a lo largo del siglo XIX la escuela socialista, la social cristiana reformista, la escuela liberal y la escuela solidarista. Constantine Pecqueur y Fracois Vidal (Defourny: 1992), exaltan a la asociación ligada a la intervención del Estado y desempeñan un importante rol en la revolución de 1848. Más tarde esta tradición fue representada en Francia por Benoit Malon y Marcel Gauss, quienes defendieron la economía de asociaciones voluntarias. El

Cristianismo Social también colaboró con el desarrollo de la economía social, a través de la obra de Frederic Le Play, quien creó la Sociedad de Economía Social en 1856 y la revista titulada La Economía Social, aprobó el desarrollo de las cooperativas con objetivos reformistas pero sin transformar de manera radical a la sociedad. Frederic Raiffensen ( Vasquez:2002) por su parte ejerció de manera práctica y creó en Alemania las primeras cajas rurales de crédito. Los primeros cristianos sociales del siglo XIX apelaron a los cuerpos intermediarios para contrarrestar el aislamiento del individuo

propio del liberalismo y su absorción por parte del Estado propio del jacobinismo<sup>10</sup>. La escuela liberal, dirigida por Charles Duyoner y luego por Frederic Passy, al situar las libertades económicas por encima de todo y rechazar las eventuales injerencias del estado, fundamentó la presencia de las cooperativas en el principio de la autoayuda. A esta escuela se asocia el pensamiento de León Walras por la importancia que concedió a las asociaciones populares, de John Stuart Mill en Inglaterra por su defensa en favor de la superación del proletariado con la asociación de los trabajadores, de Hermann Schultze en Alemania y Luigi Luzatti en Italia por el rol que desempeñaron en la organización de las cooperativas de ahorro y crédito. En la escuela solidarista destacan Auguste Ott, discípulo de Buchez, que publicó en 1851 y en 1892 un Tratado de Economía Social, y sobretudo Charles Gide con la escuela de Nimes, para quien el espíritu solidarista tiende a la abolición del capitalismo y del proletariado sin sacrificar la propiedad privada ni la libertad heredada de la revolución, transformando al hombre a través de la cooperación con la ayuda mutua y la educación económica. La escuela de Nimes hizo que la cooperación en el consumo fuera el centro de la renovación social, y en este sentido coincidió con los socialistas cristianos ingleses, por lo cual implantó en Francia el modelo de Rochdale. Todas estas escuelas muestran un pluralismo político-cultural que dan inicios a la economía social. (Defourney: 1992).

Con la visión de las diferentes escuelas, el interés por hacer trabajo cooperativo tiene sus inicios. Los individuos advierten la necesidad de asociarse para conseguir logros colectivos que no perjudiquen a nadie en particular. Luego de haber sufrido la

---

<sup>10</sup> Club que se formó durante la revolución francesa para representar las posiciones más radicalizadas y extremistas, responsables de cruentos episodios realizados por su odio contra la religión, la monarquía y la aristocracia. En el análisis político se asimila al término extremismo.

experiencia de la obtención de efectos perversos visualizados en perjuicios de unos y los consecuentes reclamos y disputas cuando cada cual buscaba el bienestar individual, vieron que era mejor vivir en comunidad y que la acción social en búsqueda de mejores condiciones de vida para todos era necesaria. Se convencieron que era bueno asociarse libre y espontáneamente con los demás, haciendo uso de mecanismos útiles como la cooperación para alcanzar la unión, solidaridad y esfuerzo común para la satisfacción de necesidades de todos y del ego mismo. Con el pasar de los tiempos, se observan formas de economías colectivas donde unos se responsabilizan de la organización y otros participan del aprovisionamiento y del consumo. Los romanos y griegos conformaban sociedades de artesanos, funerarias y seguros sobre la base de la ayuda mutua. Entre los germanos la vida agraria se desarrollaba bajo modalidades cooperativas, los pastos eran comunes, el ganado de propiedad particular y el pastoreo se pagaba según el número de cabezas que cada cual tenía.

Más adelante, se observa la conformación de cooperativas ya como instituciones reconocidas. Las cooperativas de ahorro y crédito nacen de las ideas de personas de todas partes del mundo, su origen se remonta al siglo XIX (Consejo Interamericano Económico y Social: 1960) con la creación de bancos populares en Alemania, que ayudaron a los ciudadanos a sobrevivir el período de crisis económica posterior a las guerras napoleónicas. Luego cada propulsor del bienestar social y económico en los diferentes países colabora con nuevos elementos para el éxito del trabajo cooperativo.

A mediados del siglo pasado, Schulze Delitzsch y Friedrich Wilhelm Raiffeisen, ambos alemanes, se dedicaron a buscar la solución a la penuria de las clases económicas débiles, y concluyeron que solamente mediante la asociación y la ayuda mutua, éstas podrían mejorar su nivel de vida, pues al inicio de la industrialización, la economía libre e independiente que se formó, permitió a su vez la existencia de sectores pobres de la población que eran explotados por prestamistas informales que cobraban intereses de usura y agudizaban la miseria. Raiffeisen impulsó el sistema cooperativo de ahorro y crédito basado en los principios de auto ayuda, auto responsabilidad y auto administración. Schulze coordinó la creación de bancos populares fundados por artesanos, con un sistema adaptado a sus necesidades y de pequeños comerciantes y

patrones, sin excluir la participación de las demás categorías económicas como los capitalistas. Su idea fue desarrollar la ayuda mutua desechando la intervención de auxilios de índole filantrópica por parte del Estado, por lo cual la base financiera era el capital propio de los socios aunque también capital tomado en calidad de préstamo, devengando un interés limitado (Consejo Interamericano Económico y Social: 1960).

Raiffeisen, alcalde en Weyerbusch y Heddesdorf, funda en 1854 una caja de ahorros que es sustituida por una sociedad de crédito. En 1876 organiza un banco y posteriormente una federación de cooperativas de crédito cuyo objetivo es brindar servicio a los agricultores, los cuales debían ser reconocidos por su solvencia moral y estar ubicados en actividad y área limitada. Las primeras organizaciones tuvieron carácter puramente filantrópico, en las cuales sólo ingresaban los individuos ricos para ayudar a los pobres. Más tarde, el mentalizador modificó la estructura de las cooperativas y éstas quedaron formadas por personas interesadas en obtener sus servicios.

Luigi Luzzatti y Leone Wollembor, ambos dirigentes italianos, también colaboran con la formación de cooperativas en su país. Luzzatti, organiza en Milán, 1865, el primer banco cooperativo, introduciendo la responsabilidad limitada, el capital en acciones perteneciente a un solo individuo, la prohibición de los socios a participar en más de dos cooperativas, los cuales son hasta hoy principios básicos de las cooperativas de crédito. Actualmente, este principio en el Ecuador no siempre se cumple debido a que las necesidades de financiamiento que tienen los productores superan el monto que estas instituciones ofrecen, por lo que recurren a varias en calidad de socios para conseguir préstamos en cada una y satisfacer su demanda.

Alphonse Des Jardines, nacido en Québec, Canadá, organiza la primera cooperativa de ahorro y crédito en Levis, provincia de Québec en Canadá. Adopta la idea de la responsabilidad limitada, la garantía básica de los créditos como condición moral del solicitante, los préstamos dirigidos sólo para cubrir emergencias y usos productivos, eran la expresión en el campo de la economía de un ideal social elevado.

Edgard Filene organiza en Manchester, New Hampshire, 1909, la primera cooperativa de crédito. En el mismo año, Pierre Jay, comisionado de Massachussets, descubre la existencia de alrededor de seis asociaciones entre empleados de varias empresas para prestar servicios de ahorro y crédito, e impulsa un proyecto de ley autorizando la organización de cooperativas de ahorro y crédito.

Roberth Owen, economista británico y dueño de una fábrica de tejidos, conciente de la explotación laboral de los años 1700-1800, intenta mejorar la situación de los trabajadores sin perjudicar a los patronos, presenta su proyecto de aldeas cooperativas con poblaciones entre 300 y 500 personas en un área de 600 hectáreas. Su propuesta fue que todos los individuos debían vivir en un gran edificio y compartir la cocina y el comedor, la propiedad de las tierras debía ser comunitaria y los socios ocuparse especialmente en las faenas agrícolas. Roberth Owen, conocido como el padre del cooperativismo, desarrolla teorías que explican las graves desigualdades de la renta que ve a su alrededor y sugiere cómo reorganizar mejor la sociedad, dice que la solución no está en manos el Estado ni de la empresa privada, sino en la formación de grupos más pequeños de personas que cooperan en interés mutuo.

En Rochdale, condado de Lancashire, Inglaterra, 1844, un grupo de 28 trabajadores de la industria textil, entre ellos una mujer, decidieron controlar su destino económico formando una cooperativa, cuando la industria textil se encontraba en su apogeo y proporcionaba gran actividad en las más importantes manufacturas de Rochdale, pero paralelamente se observaba el desamparo de la clase trabajadora, la cual recordó las ideas de Roberth Owen. Los obreros empobrecidos luego de la revolución industrial, para salir del problema decidieron juntar 120 dólares en un año para organizar una tienda de productos de calidad. Compraban productos al mayor y vendían a cada socio sin intermediarios y a precios justos. Construyeron casas comunales, formaron empresas industriales para dar empleo a los socios desocupados y comprar tierras para cultivar, brindaron servicios de salud, socorros para el caso de muerte, desarrollaron programas contra el alcoholismo, además abrieron un molino cooperativo y pusieron a funcionar dos importantes hilanderías. Integraron la primera cooperativa de consumo llamada

“Sociedad de Pioneros Imparciales de Rochdale” (Rochdale Society of Equitables Pioneers)<sup>11</sup>.

En 1885 nace en Inglaterra la **Alianza Cooperativa Internacional (ACI)**, para difundir los principios cooperativos, relacionarlas entre sí a las organizaciones cooperativas de los diferentes países y contribuir a la solución de los problemas que afecten al movimiento. En 1985, la Alianza aprueba la Declaración de la Identidad Cooperativa en el Congreso que se desarrolló en Manchester, y en este año ya cuenta con 68 países miembros y 680.000 cooperativas (ACI: 1995).

Para 1958 en los Estados Unidos se habían formado 19.166 cooperativas con más de 10,7 millones de socios y habían concedido créditos por un valor superior a 3.158 millones de dólares. Para el mismo año, en Canadá, había 4.538 cooperativas, más de 2,3 millones de socios y valores en préstamos de cerca de 606 millones de dólares.

En América Latina, en el Estado de Río Grande del Sur, Brasil, se inicia durante la primera década de los años 1900, un interesante movimiento con la filosofía de las asociaciones de Raiffeisen. Hasta 1960, se impulsa el desarrollo de este tipo de cooperativas, especialmente en México, Costa Rica, Perú y Chile.

### **Principios cooperativos<sup>12</sup>**

La cooperación y la solidaridad se definen como “valores” donde la democracia y la autonomía son el fundamento principal. Los valores comprenden elementos los mismos que en una parte son determinados y en otra parte son de carácter voluntario.

La organización y funcionamiento de las cooperativas se asientan sobre las normas fundamentales de los “Principios de Rochdale” emitidos por la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale, organización que asimiló las experiencias anteriores

---

<sup>11</sup> Ibid, pág. 3

<sup>12</sup> La Alianza Cooperativa Internacional, en el Congreso Centenario realizado en Manchester en 1995, publicó la Declaración sobre la Identidad y Principios Cooperativos, los mismos que se mantienen hasta estos días.

en su pensamiento y expuso en forma concreta las enseñanzas integrando dentro de un sistema sus principios o bases esenciales de organización y funcionamiento y alcanzando luego notable éxito que sirvió de modelo a las demás cooperativas de esta clase. Una de las conclusiones a las que llegaron cuando constituyeron su primera cooperativa de consumo fue que el incentivo de lucro es el origen y razón de ser de los intermediarios lo cual debe ser sustituido por el servicio mutuo o cooperación entre los consumidores.

Estas normas reciben la calidad de principios porque configuran la naturaleza cooperativa de estas entidades, aunque hayan estado sujetas a evoluciones causadas por acciones de los actores sociales y económicos. Ninguno de los principios puede ser considerado como el fundamental, pues todos recogen el espíritu cooperativo, y no podrían expresar su mensaje sin la concurrencia de todos ellos. Así considera la Alianza Cooperativa Internacional en 1966 cuando en el informe de la comisión conformada para analizar este tema dice: “Al someter la formulación indicada la Comisión desea agregar algunas notas: La primera es que estos principios no se asocian arbitrariamente o por casualidad. Ellos forman un sistema y son inseparables. Ellos se sostienen y se refuerzan recíprocamente...”

La Alianza Cooperativa Internacional que asocia a la mayor parte de las cooperativas a nivel mundial, manifiesta que siempre se interesó por formular de manera universal los principios cooperativos y unificar conceptos además de distinguir las verdaderas de las falsas cooperativas y fijar los requisitos para que estas organizaciones puedan asociarse en su Alianza. En 1930, en su XIII Congreso, se forma un Comité Especial para que examine las condiciones bajo las cuales pueden ser aplicados los Principios de Rochdale en los países y, de ser necesario, los defina. El informe final fue presentado en 1937 en base a encuestas realizadas. En 1963 se forma nuevamente la Comisión Especial o Comisión sobre los Principios Cooperativos para formular los principios fundamentales de actividad de la cooperación en las condiciones de esa época y su informe lo presenta en 1966. Los principios de Rochdale son aceptados y divulgados.

**Primer principio: adhesión voluntaria y abierta.**

Los miembros se organizan voluntariamente y aceptan las responsabilidades de ser socios. No acepta las discriminaciones sociales, políticas, religiosas, raciales o de sexo.

**Segundo principio: gestión democrática por parte de los socios.**

Todos los socios participan en la fijación de políticas y toma de decisiones. Los elegidos para ejercer la representación y gestión de cada cooperativa, son responsables ante los socios quienes tienen iguales derechos para votar, es decir, cada socio tiene derecho a un voto, independientemente de la cantidad de aportes que tenga en la organización.

**Tercer principio: participación económica de los socios.**

Cada socio debe contribuir de manera equitativa al capital de su cooperativa y lo gestiona de forma democrática. Acepta que una parte de su capital corresponde a la cooperativa. Los excedentes se reparten para el desarrollo de su cooperativa mediante la conformación de reservas, de las cuales una fracción no se reparte y constituye un fondo para beneficiar a todos los socios en partes proporcionales a sus aportes a la cooperativa y para apoyar actividades aprobadas por los socios.

**Cuarto principio: autonomía e independencia**

Estas organizaciones son autónomas, de autoayuda y gestionadas por sus socios. Si firman convenios con otras organizaciones o consiguen capitales externos, se mantiene la autonomía de la cooperativa.

**Quinto principio: educación, formación e información**

Entregar educación y formación a los socios, a los representantes designados, a los directivos y empleados. Informar a la colectividad sobre la naturaleza y beneficios de la cooperación.

**Sexto principio: cooperación entre cooperativas.**

Las cooperativas deben trabajar conjuntamente para fortalecer el movimiento cooperativo utilizando estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

### **Séptimo principio: interés por la comunidad.**

Las cooperativas deben trabajar para lograr el desarrollo sostenible de sus comunidades través de políticas aprobadas por todos los socios.

### **Las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador**

En Ecuador, la formación de las primeras cooperativas se dio en el seno de los gremios de artesanos, obreros, comerciantes, empleados y patronos, gracias a las ideas de promotores intelectuales vinculados a los Partidos Socialista y Liberal así como a la Iglesia Católica y que dentro de su doctrina social las habían asumido mediante contacto con la población.

Desde la época de los incas hasta estos días, la “minga” convoca a todos los vecinos de las comunidades para trabajar conjuntamente y construir obras para beneficio de sus comunidades como caminos, acequias y obras públicas y sociales. En la colonia, los indios se unen para defender sus tierras del apetito de los conquistadores y forman las comunidades campesinas con terrenos comunales que mantienen hasta los actuales días. En la época republicana se crean numerosas sociedades con fines de protección social.

- La primera cooperativa ecuatoriana fue fundada en el año 1910 en Guayaquil, con el nombre de “Compañía de Préstamos y Construcciones”. La primera “Asistencia Social Protectora del Obrero” se inscribe en el Registro General de Cooperativas abierto por el Ministerio de Gobierno el 16 de septiembre de 1919. El 12 de enero de 1928, Isidro Ayora aprueba los primeros estatutos que corresponden a la Cooperativa de Consumo de la Hermandad Ferroviaria Guayaquil- Quito, que abrió almacenes en la capital. En 1938 se registra la primera cooperativa artesanal, como Cooperativa de Tejedores de Sombreros de Paja Toquilla de Tabacundo (Vásquez Juan : 2002) .

La primera Ley de Cooperativas se expide el 30 de noviembre de 1937, un año antes del Código del Trabajo. El 9 de febrero de 1938 se complementa con la expedición del Reglamento General respectivo. En 1961 se crea la Dirección Nacional de

Cooperativas y el Ecuador ingresa al movimiento cooperativista mundial. El 7 de septiembre de 1963 se emite la Ley General de Cooperativas que soporta una reforma en 1966. En 1968 se emite el Reglamento de la Ley General involucrando a las cooperativas de gremios o asociaciones y otras con espacios más generales. En 1985 la Junta Monetaria distingue a algunas COAC como entes de intermediación financiera mediante Resolución que faculta a la Superintendencia de Bancos y Seguros para ejercer funciones de control y precautelar los intereses del público depositante (Jácome: 2004).

Debido a que las COACs también prestan dinero a los individuos de ingresos más bajos los cuales no siempre tienen acceso al crédito de la banca privada por las razones anteriormente señaladas, democratizan el crédito y su gestión constituye un pilar importante para la eliminación de la pobreza y el logro del desarrollo humano, y ejerce un importante papel en la formulación y aplicación de políticas públicas orientadas a financiar el crecimiento de la producción. Esto a su vez responde al logro de los objetivos expresados en la Constitución Política del Estado y en los planes nacionales de desarrollo. El real combate a la pobreza se debe comenzar por los sectores marginados, declaran las Naciones Unidas en el proyecto de los Objetivos del Milenio.

La experiencia ecuatoriana relata que en el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP, con la colocación de créditos se afirma la existencia del ahorro rural que tiende a incrementarse y que puede autofinanciar procesos locales de desarrollo. Además, dice que si el dinero vuelve a circular en el mismo lugar, las posibilidades de financiar cantidades cada vez mayores, son muy altas, estimulando e incrementando el desarrollo de sus propias comunidades.

Pedro Morales<sup>15</sup>, al referirse al sistema cooperativo en Chimborazo, dice que la realidad de este lugar no es diferente a la de otros y ve la necesidad de realizar planes y diseñar políticas de largo plazo, evitando respuestas improvisadas ante problemas coyunturales, como lo que hicieron muchas agencias internacionales con objetivos sociales, culturales, religiosos, a partir de 1950, cuando intentaban potenciar el desarrollo

---

<sup>15</sup> UNA MINGA POR LA VIDA, Cooperativismo de ahorro y crédito. Una alternativa para los Pobres de Chimborazo, Ediciones Abya Yala, 1998.

económico de los sectores rurales que eran los más débiles en ese entonces, mediante la donación de dinero para la adquisición de tierras e inversiones agrícolas. Estas acciones fueron seguidas por las del estado ecuatoriano a través del Banco Central con el Fondo de Desarrollo Rural Marginal FODERUMA. El objetivo de la entrega de estos recursos destinados a inversión productiva tuvo efectos perversos, pues los campesinos no asumieron su responsabilidad y se convencieron que todo lo que recibían eran obsequios, por lo cual nada tenían que esforzarse para mantenerlos o multiplicarlos, peor devolverlos. Así se desarrolló una cultura de dependencia al asistencialismo, no se lograron los resultados esperados y tampoco se impulsó la cultura del ahorro como instrumento para lograr su desarrollo y el trabajo en el campo retrocedió.

José Tonello<sup>16</sup> asegura que la escasez de crédito no es causada por la falta de recursos sino más bien por la falta de leyes y disposiciones que regulen la actividad financiera rural de conformidad con cada requerimiento, pues a *“nivel mundial monetariamente hablando, parece que los dueños del capital tienen sólo derechos y que los demandantes de capital tienen sólo deberes. Esto se da con mayor énfasis en los países pobres. Los banqueros tienen más poder que los industriales y los grandes productores agrícolas. A los pobres casi nadie los toma en cuenta con intenciones serias”*

En los años 50, 60 y 70, a raíz de la difusión del programa de los Estados Unidos de Norte América llamado Alianza para el Progreso en Latinoamérica, el Ecuador vivió un marcado impulso con la creación de las cooperativas, principalmente en el sector rural. Estas cooperativas fueron apoyadas en su creación por la Agencia Internacional de Desarrollo y el Cuerpo de Paz, con la participación activa de la Iglesia Católica para contrarrestar el efecto de la revolución cubana y la socialización del movimiento cooperativo en América Latina. Se inspiraron en los conceptos de solidaridad y ayuda mutua y se constituyeron como organizaciones sin ánimo de lucro. Las organizaciones locales que se formaron para apoyar la gestión y el crecimiento de las cooperativas,

---

<sup>16</sup> UNA MINGA POR LA VIDA. El crédito rural visto y practicado por el FEPP. Ediciones Abya Yala, 1998

más las leyes que se crearon para normar su funcionamiento, contribuyeron a la conducción de las mismas.<sup>17</sup>

Actualmente, los resultados de varias cooperativas que se han creado para cumplir con los principios cooperativos y colaborar con las comunidades que han tomado la decisión de progresar, son evidentes, tal como se detalla al final del capítulo II.

## **Regulaciones**

El Art. 311 de la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008, dice: *“El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria”*

Según indica la Superintendencia de Bancos y Seguros<sup>18</sup> en los boletines estadísticos del sistema cooperativo ecuatoriano, esta institución emiten regulaciones para mejorar la gestión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, COACs, asegurar la estabilidad de los depositantes y de las instituciones financieras que constituyen el interés para estudiarlas, que siendo entidades de beneficio, de acuerdo al análisis económico y financiero que ha practicado la SBS, requieren de un enfoque financiero para complementar su gestión.

En las economías mixtas donde las actividades económicas son realizadas por las empresas privadas y también por el estado, este último influye en la gestión mediante la emisión de leyes, reglamentos, impuestos, subsidios. Las diferentes teorías económicas,

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> A través del economista Luis Cabrera, funcionario responsable del control de las COACs, en las conversaciones que hemos mantenido a fin de solicitarle información al respecto. Ha participado en la formulación de las últimas Resoluciones que ha emitido la SBS para la administración de las cooperativas de ahorro y crédito controladas.

especialmente las de los clásicos y neoclásicos, han enfatizado que los mercados privados han sido eficientes proveedores de bienes y servicios. Otras corrientes han podido demostrar las incapacidades del sector privado para generar resultados eficientes y solucionar el problema de la satisfacción de las necesidades sociales básicas, detectando “fallas del mercado”. Para evitar estas fallas, el Estado ha tenido que intervenir asumiendo un rol importante en el mercado, como regulador de las actividades económicas y como interventor.

En este contexto, ante el auge experimentado por las COACs ecuatorianas y para regular el funcionamiento de aquellas que se iban formando con la ayuda de la Iglesia Católica, de la Agencia Internacional de Desarrollo, del Cuerpo de Paz y del Movimiento Cooperativo en América Latina, el Estado Ecuatoriano ha tenido que intervenir con la emisión de leyes, codificaciones, resoluciones y reglamentos, desde los organismos responsables de la política económica, monetaria y financiera en sus competencias y períodos, como el Ministerio de Bienestar Social, la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos.

Así el 30 de septiembre de 1937 se expide la primera Ley de Cooperativas y un año más tarde, el 9 de febrero de 1938, el Reglamento General respectivo.

En 1963 se emite la Ley General de Cooperativas que se reforma en 1966 y en el mismo año se emite el respectivo Reglamento.

El artículo 7 de esta Ley determina que exclusivamente el Ministerio de Bienestar Social tiene competencia para estudiar y aprobar los estatutos de todas las cooperativas que se organizan en el país, así como para concederles personería jurídica y registrarlas, aunque la Junta Monetaria en 1985, mediante resolución JM-266-85, reconoce a las “**cooperativas abiertas**” como aquellas cuyos estatutos indican que los socios tienen vínculos comunes con ciertos gremios, actividad económica y organización y además son entes de intermediación financiera, por tanto deben ser controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Para darle soporte jurídico a esta resolución de la Junta Monetaria, en 1992, la Dirección General de Cooperativas emite la Resolución

No. DGC – 92-098 para disponer que las COAC abiertas al público cuyos activos sean iguales o superiores a 20.000 salarios mínimos vitales, deben ser controladas por la Superintendencia de Bancos.

En 1994 es emitida la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Aquí se ratifica la inclusión de las COAC abiertas al público en el Sistema Financiero Nacional.

En 1998 mediante Decreto Ejecutivo No. 1227 se emite el Reglamento de Constitución, Organización, Funcionamiento y Liquidación de las COAC abiertas, en el que se establece que para ser calificadas como tales deben registrar un patrimonio técnico mínimo de 300.000 UVC.

Luego de la crisis bancaria que soportaba el país y la adopción del sistema de dolarización, en el año 2001 mediante Decreto Ejecutivo No. 2132, se deroga el Reglamento de 1998 y se establece el procedimiento para la incorporación de las COAC bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros a aquellas que registran un capital social superior a US\$ 200.000,00 y se fija el coeficiente de capital ( relación entre el patrimonio técnico y la suma ponderada de riesgo de los activos contingentes) en 12% (para los bancos es el 9%).

En julio de 2005 mediante Decreto Ejecutivo No. 354, se deroga el Decreto Ejecutivo No. 2132 y las reformas emitidas en Decreto Ejecutivo No. 3050 del año 2002 y se establece el Reglamento que rige la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, así como las cooperativas de segundo piso, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, “con el fin de ejercer un efectivo control de este numeroso conjunto de instituciones, que generalmente carecen de una adecuada gestión...y dotar a este sector de un instrumento jurídico adecuado que propicie su fortalecimiento y garantice la protección de los intereses del público...mecanismo por el

cual irán incorporándose gradualmente al control de aquellas instituciones que reúnan los requisitos reglamentarios y con las normas expedidas por la Junta Bancaria”<sup>19</sup>

De tal manera que la gestión del control de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador se cumple desde dos instancias: la Dirección Nacional de Cooperativas, entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social, que califica la legalidad de la conformación de las cooperativas y controla a aquellas cuyos activos son inferiores a un millón de dólares y depósitos del público menores a doscientos mil dólares norteamericanos y la Superintendencia de Bancos y Seguros, que controla a aquellas que superaron estos valores, las cuales deben ser administradas con características similares a las de los bancos.

En el Boletín de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Microfinanzas emitido por la Superintendencia de Bancos y Seguros a septiembre de 2005, consta que *“..todo esfuerzo orientado al fortalecimiento de estas unidades (las COAC) del sistema financiero nacional, redundará en nuevas y mejores oportunidades para sus socios, quienes generalmente están excluidos de la banca y de las sociedades financieras, en lo que respecta a las posibilidades de obtener recursos ya de consumo, ya para sostener o crecer en sus modestas actividades productivas relacionadas con la agricultura, la ganadería menor, la artesanía y el comercio, principalmente”*.

En este marco legal, basamos el estudio de las COACs del Ecuador de conformidad con las regulaciones emitidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, institución que decide controlar a las que forman parte del Sistema Financiero Ecuatoriano, en el cual están incluidas las organizaciones que realizan operaciones de intermediación financiera, es decir, las que canalizan la parte de los ingresos de los ciudadanos que deciden ahorrar, o no consumir, hacia quienes no disponen de dinero suficiente y deciden invertir en actividades productivas o comerciales, o gastar en la adquisición de bienes de consumo. En el estudio que nos ocupa, haremos referencia al contenido de la Ley de Cooperativas y al Reglamento General, en lo relacionado con las clases de

---

<sup>19</sup> Boletín de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Microfinanzas, Superintendencia de Bancos y Seguros, septiembre 2005.

cooperativas y su organización a fin de relacionarlas con los principios y valores para los que fueron creadas.

### **Clases de cooperativas**

Se distingue cuatro clases de cooperativas:

1. **Cooperativas de Producción**, en las cuales sus socios se dedican personalmente a actividades de producción lícitas, en una empresa manejada en común. Las actividades pueden ser agrícolas, frutícolas, vinícolas, de huertos familiares, de colonización, comunales, forestales, pecuarias, lecheras, avícolas, de inseminación, avícolas, pesqueras, artesanales, industriales, de construcción, artísticas, y de exportación e importación.
2. **Cooperativas de Consumo**, las que abastecen a sus socios de artículos o productos de libre comercio. El consumo puede ser de artículos de primera necesidad, de abastecimiento de semillas abonos y herramientas, de venta de materiales y productos de artesanía, de vendedores autónomos, de vivienda urbana y de vivienda rural.
3. **Cooperativas de Ahorro y Crédito**, las que reciben depósitos y ahorros, conceden descuentos y préstamos a sus socios, realizan cobros y reciben pagos. Pertenecen a este grupo las cooperativas de crédito agrícola, de crédito artesanal, de crédito industrial y las de ahorro y crédito.
4. **Cooperativas de Servicios**, son las que sin pertenecer al tipo de las anteriores, buscan cubrir necesidades comunes de los socios o de la colectividad. Son las cooperativas de seguros, de transporte, de electrificación, de irrigación, de alquiler de maquinaria agrícola, de ensilaje de productos agrícolas, de refrigeración y conservación de productos, de asistencia médica, de funeraria y de educación.

## **Organización de las cooperativas de ahorro y crédito**

Las COACs controladas por la Superintendencia de Bancos al tener un carácter diferente al de las demás cooperativas organizadas, realizan intermediación financiera con el público<sup>20</sup>, es decir que captan recursos en las cuentas de pasivo mediante cualquier instrumento jurídico, sea de sus socios o de terceros, o de ambos, o reciban aportaciones en las cuentas patrimoniales, con la finalidad de conceder créditos y brindar servicios financieros conexos. Los montos mínimos de capital de constitución de nuevas cooperativas serán determinados por la Junta Bancaria para lo cual considerará la localización geográfica y las diversas áreas de influencia económica del medio. El capital es constituido por los certificados de aportación suscritos y pagados por sus socios y representan la participación patrimonial de los socios en la organización, lo cual les concede el derecho a voz y voto, independientemente del valor que represente, es decir, cada miembro tiene derecho a voz y un solo voto, cualquiera sea el valor que tenga en estos certificados. Además se reconocen como abiertas, es decir sus miembros son toda clase de público y abarcan jurisdicción territorial ilimitada.

Es importante reconocer la doble función de los miembros de las COACs cuando al mismo tiempo son socios y usuarios. Como usuarios reconocen en su institución un intermediario que llega a quienes necesitan financiar sus actividades productivas. Como socios les preocupa la sostenibilidad de la institución, pues el manejo eficiente de la cartera garantiza el crecimiento de su cooperativa donde es importante mantener los principios y valores fundamentados en la democracia y la autonomía y con la cual se pueda ayudar a la comunidad a conseguir mejores días y más aún en sectores vulnerables donde se requiere de cambios sociales.

Ante la existencia de regulaciones que establecen cómo deben ser manejadas las COACs, y la aplicación de los principios y valores cooperativos, éstas deben establecer

---

<sup>20</sup> Según el artículo 2 de la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*, y el Artículo 2 del *Reglamento de Constitución, Organización, Funcionamiento y Liquidación de Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan Intermediación Financiera con el Público sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros* publicado en Decreto Ejecutivo NO. 354 de 28 de julio de 2005

su posicionamiento y su proceso de adaptación, de allí la pertinencia de revisar la forma cómo han de procesar sus decisiones administrativas y financieras, y afirmar los principios con los que fueron creadas, tomando en cuenta que el poder se sostiene en la decisión de todos los socios, y que la gestión debe ser particularmente útil a las necesidades de los socios de las organizaciones solidarias. De tal modo que en sus estructuras orgánicas deberán estar presentes, luego de la Asamblea General, varios consejos que demuestren que existe participación colectiva en la toma de decisiones consensuadas y concertadas. Así mismo, que haya concertación entre cooperativas fundamentada en autonomías individuales. Para el efecto, la conformación de una COAC se inicia con el proceso de organización, donde además de los principios cooperativos que prevalecen, responde a cuestiones como: ¿para quién será la cooperativa? y ¿cómo se la conformará?. Las respuestas deben venir desde sus decisiones autónomas y colectivas y desde lo que la ley y el reglamento para este tema determinan.

De acuerdo con la legislación ecuatoriana, inicialmente, deben formarse con las cuotas de ingreso que aporten los socios para cubrir los gastos de organización, la misma que es igual para todos y es abonada al momento de incluirse en la cooperativa; los ahorros y depósitos, los cuales ganarán el interés fijado por el Estatuto de la COAC sujeto a lo dispuesto por el Directorio del Banco Central, y que sirven para ser transferidos en forma de créditos a los que soliciten, quienes, por el uso de este dinero deberán pagar una tasa de interés activa, así mismo regulada por el Directorio mencionado. Una parte de los ahorros de los socios serán convertidos en “Certificados de Aportación” que devengarán también un interés señalado por el Estatuto.

Para su constitución se requiere la participación de por lo menos cincuenta personas naturales mayores de edad o jurídicas privadas de cualquier clase.

Para ser reconocida por la Superintendencia de Bancos y Seguros, y conseguir la autorización para desarrollar sus actividades, cada entidad debe presentar: 1.- Una solicitud señalando la lista de los socios fundadores; 2.- Respectiva información

personal de honorabilidad, de declaración juramentada de bienes que indique la legal procedencia de sus miembros, y la certificación de la Central de Riesgos; 3.- Una copia certificada del acta de constitución de la asamblea suscrita por todos los socios fundadores, en la misma que se forman el Consejo de Administración Provisional conformado por no más de cinco miembros; 4.- Un estudio de factibilidad económico y financiero; 5.- Certificado de integración del capital social, emitido por la institución financiera que haya recibido el depósito; 6.- dos ejemplares del proyecto de estatuto aprobado por la asamblea de fundadores.

Analizada la documentación en la Superintendencia y emitida la resolución otorgando la personería jurídica a la cooperativa, ésta debe ser publicada en un periódico de circulación nacional y en Registro Oficial. Debe inscribirse en el Registro Mercantil del lugar del domicilio principal.

*Los responsables* del manejo de las COACs, en conformidad con el Reglamento respectivo, son el Presidente y el Gerente General, quienes a su vez deberán estar calificados por la SBS en la misma forma que quienes asumen la responsabilidad de administrar un banco. Deben conformarse también los Consejos de Administración y de Vigilancia, designados en Asamblea General.

La *Asamblea General* es la máxima autoridad de la cooperativa y sus resoluciones obligan a todos los órganos internos y a los socios, se reunirá de manera ordinaria y extraordinaria en el domicilio principal, convocadas por el Presidente cuando es de carácter ordinario y por el Presidente, por pedido de tres vocales del Consejo de Administración, el Gerente General o por lo menos la tercera parte de los socios o representantes, cuando es de carácter extraordinario.

El *Consejo de Administración* conformado por cinco vocales principales y cinco suplentes, es el órgano directivo de la cooperativa, sus atribuciones y deberes se relacionan con el manejo administrativo, operativo y financiero. La designación de estos vocales será para tres años y pueden ser reelegidos sólo por un período adicional.

El *Consejo de Vigilancia* conformado por tres miembros principales y tres suplentes es el órgano fiscalizador del Consejo de Administración, de la gerencia y demás unidades

de la cooperativa, el que a su vez debe informar a la asamblea general sobre la gestión administrativa, financiera y operativa ejercida por los responsables de cada competencia.

El *Presidente* preside las asambleas generales, las reuniones del Consejo de Administración, los actos oficiales de la entidad y dirime con su voto cuando ocurren empates en las votaciones de asamblea general.

El *Gerente General* es el representante legal de la entidad, puede ser o no socio y es nombrado por el Consejo de Administración sin sujeción a plazo. Su responsabilidad es el manejo administrativo, financiero y operativo de la cooperativa.

Para la calificación y concesión de créditos se debe conformar un *Comité de Crédito*, con dos miembros del Consejo de Vigilancia y el Gerente General. Observarán el estatuto, las políticas y normas establecidas. Las solicitudes de crédito presentadas por los miembros del Consejo de Administración, del Consejo de Vigilancia, del Gerente General, del Auditor Interno, de los funcionarios de la cooperativa y las personas vinculadas a ellos, son resueltas por el Consejo de Administración.

### **Las cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros**

Según el señor Xavier Vaca <sup>21</sup>, *“ha ocurrido un crecimiento exponencial en el número de COACs, ya que en el año 2000 había cerca de 300 cooperativas (entre supervisadas y no por la SBS); y ahora (2008) el número es cercano a las 1.000. Aunque la cobertura es básicamente en el sector rural”*, por lo cual se ve urgente la necesidad de realizar un censo, a fin de conocer cuántas cooperativas funcionan, dónde están, qué hacen, cómo está su situación económica y financiera, qué tipos de beneficio social realizan, etc., sin embargo, no es posible investigar a las cooperativas de ahorro y crédito que se encuentran controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas, entidad adscrita al MIES, ni a aquellas que no están controladas por ningún órgano de control, en vista de la escasez de información en cuanto a número de organizaciones creadas con principios cooperativos, naturaleza de las mismas, fines y evaluación de sus gestiones.

---

<sup>21</sup> Presidente de la Red Rural de Cooperativas del Ecuador, “El Expreso de Guayaquil”, jueves 6 de marzo de 2008, página 9.

De la información registrada en la Superintendencia de Bancos y Seguros, desde 1998 las cooperativas de ahorro y crédito controladas por este organismo han variado en su número, unas se han incorporado a este registro, otras se han fusionado y otras han cerrado sus puertas mediante liquidación.

En 1998 existen 28 cooperativas, en 1999 y 2000 son 26 producto de la liquidación de la San Francisco de Asís y de la fusión de la 8 de Septiembre a la 29 de Octubre. En el 2001 son 27 por la incorporación de la COOPAD. En el 2002 son 28: aunque se fusiona la cooperativa Carchi a la 29 de Octubre, se incorporan la de la Pequeña Industria de Pastaza y la Caja Central Cooperativa FINANCOOP como entidad de segundo piso. En el 2003 son 29 cooperativas, pues se incorporan la Alianza del Valle y la Manuel Esteban Godoy Ortega (MEGO) y liquida la Unidad Familiar. En el 2004 son 34 por la incorporación de la de Cámara de Comercio de Quito, El Porvenir, Juventud Ecuatoriana Progresista, Jesús del Gran Poder y Padre Julián Lorente. Para septiembre de 2005 se incorporan la Cooperativa Metropolitana, CACPE Biblian, Calceta, San José y la 9 de Octubre. La Cooperativa el Porvenir se fusiona con la de la Cámara de Comercio de Quito y son 38 las cooperativas de primer piso controladas hasta esta fecha. En 2006 vuelve a incorporarse la San Francisco de Asís y se liquida la Serfin. Para junio de 2007 se incorpora la cooperativa Jardín Azuayo y son 39 las cooperativas controladas por la SBS. (ANEXO 1).

Las 38 cooperativas de primer piso mencionadas, están ubicadas en todo el país, financiando actividades productivas que generan empleo especialmente en los sectores microempresariales, y al interior de estas instituciones financieras en los procesos propios de las funciones cooperativas de concesión de créditos y asesorías.

### **Tamaño de las COACs controladas**

La Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, tomando como referente la participación de los activos en el total del sistema, de acuerdo a la metodología de percentiles, clasifica a estas entidades en grandes (las que superan el 6% de los activos del sistema financiero), medianas (entre 3 y 5,99%), pequeñas (entre 1 y 2,99%) y muy

pequeñas (menor a 0.99%). La clasificación de las cooperativas de ahorro y crédito por su tamaño es la siguiente:

<b>GRANDES</b>	<b>MEDIANAS</b>	<b>PEQUEÑAS</b>	<b>MUY PEQUEÑAS</b>
Nacional	Riobamba	Santa Rosa	La Dolorosa
29 de Octubre	Andalucía	CACPE Biblián	Guaranda
MEGO	San Francisco	Tulcán	11 de Junio
Progreso	23 de Julio	Pablo Muñoz Vega	Santa Ana
Juventud Ec. Progresista	Atuntaqui	Chone	Previsión y Desarrollo
	El Sagrario	Comercio Ltda.	9 de Octubre
	15 de Abril	CACPE Pastaza Ltda.	Jesús del Gran Poder
	OSCUS	Alianza del Valle	Metropolitana
	CACPECO	San José Ltda.	Cotocollao
		Cám. Comercio de Quito	Calceta
		Padre Julián Lorente	Jardín Azuayo
		San Francisco de Asís	
		Codesarrollo	

### **Tipos de créditos que conceden:**

De conformidad con el destino de los recursos, los créditos para financiar las diferentes actividades económicas reciben la clasificación impuesta en el Plan General de Cuentas aprobado por la Superintendencia de Bancos y Seguros para las instituciones del sistema financiero nacional, cuyas características se describen a continuación:

- **Créditos comerciales.** Consiste en el uso de los pasivos de las empresas, a corto plazo, de la manera menos costosa. Ejemplo de crédito comercial son las cuentas por pagar por el plazo que los proveedores de materia prima otorgan a las empresas. Son también créditos comerciales las aceptaciones comerciales, los pagarés, el sistema de consignación.
- **Créditos de consumo.** Se otorga para la adquisición de bienes o servicios, con plazos entre 1 y dos años (corto plazo). Se clasifican de acuerdo al destino: para la adquisición de bienes de consumo duradero, con destino fijo como la adquisición de un electrodoméstico, un auto, menajes, etc., el riesgo de

recuperación es menor por la garantía quirografaria entregada con el bien financiado. Los créditos personales, no tienen destino fijo, el dinero puede ser utilizado de conformidad con las necesidades o gustos del prestatario. El riesgo es mayor, aunque un garante (codeudor), deberá responder por la deuda en caso de no ser cancelada.

- **Créditos para vivienda.** Se otorgan a persona naturales para la adquisición, construcción, reparación, remodelación y mejoramiento de viviendas propias. La garantía ofrecida por el prestatario es hipotecaria y el dinero es entregado al usuario final del inmueble.
- **Créditos para microempresas.** La manera típica como funciona el microcrédito es a través de la concesión de un préstamo pequeño, cuyo monto está determinado por la capacidad de pago del prestatario, durante un período corto. Una vez pagado el primer préstamo, el prestatario puede optar por un segundo préstamo de mayor cuantía. Si el beneficiario continúa pagando puntualmente puede optar a préstamos cada vez mayores. El tamaño máximo del próximo préstamo se determina por el desempeño en los pagos, declinando en una cantidad previamente establecida por cada cuota no pagada a tiempo. Se fija un número máximo de cuotas no pagadas a tiempo que hacen que el beneficiario deje de ser elegible para nuevos préstamos. Este mecanismo de control de pago es dinámico, y se recurre a él porque los individuos de escasos recursos económicos no tienen activos que puedan ser utilizados como colaterales, lo cual representa uno de los principales obstáculos para acceder a los préstamos del sistema bancario institucional.

### **Modalidad en la concesión de los créditos**

Para recibir la calificación de sujeto de crédito, el socio debe presentar el “formulario de solicitud de inicio de relación comercial o actualización de datos personales”, donde debe declarar un sinnúmero de datos relacionados con la

ubicación geográfica, información familiar, actividad económica, bienes que posee, información del cónyuge, estado de situación económica, etc. Además debe llenar el “formulario de declaración de origen lícito de recursos de transacciones en efectivo de 10.000 dólares o más”. Junto con su garante, demostrará capacidad para honrar la deuda contraída, para lo cual ha de mantener su correspondiente libreta de ahorros, demostrar estabilidad laboral o económica y si el prestamista no posee bienes inmuebles, el garante debe tenerlos.

El monto solicitado debe estar respaldado además por un encaje depositado en la cuenta de ahorros, equivalente a una parte de la deuda a contraer que casi siempre es el 20%, el mismo que debe permanecer inmovilizado hasta que el préstamo sea cancelado. Este depósito recibirá los intereses de conformidad con la tasa pasiva determinada por el Directorio del Banco Central.

### **Costos de los créditos**

**La carga financiera.** Es la diferencia entre la sumatoria de las cuotas del crédito (dividendos) y el monto líquido que el socio que va a recibir por el préstamo y que es acreditado en su libreta de ahorros.

### **Cargos asociados al crédito**

**Gastos administrativos.** Los que cubren las actividades que la entidad utiliza al instrumentar la concesión del préstamo. Se cobran por una sola vez al inicio de la operación.

**Comisiones por asesoramiento del crédito.** Por el levantamiento y análisis de la información necesarias para estimar el impacto del crédito en su capacidad de repago y en la incidencia financiera. Las COACS manifiestan que el asesoramiento va dirigido a ayudar a los microempresarios para que contraten sus obligaciones en las mejores condiciones, y no experimenten deterioros en su calidad de vida por exceso de endeudamiento y a la vez que no se contaminen las carteras de créditos de las cooperativas por alta de pagos oportunos de sus socios.

**Tasa de interés activa.** Puede ser fija, es decir se mantiene durante todo el plazo del crédito; o variable, es decir reajutable cada tres meses o de conformidad con las variaciones dispuestas por el Directorio del Banco Central.

Tanto para los créditos de consumo, como los hipotecarios y los de microcrédito la tasa activa de interés está sujeta a la determinación de la Tasa Máxima Convencional dispuesta por el Banco Central del Ecuador , TMC (BCE), aunque las diferentes resoluciones de la SBS, determinan que los intereses aplicados a los beneficiarios de los créditos están en función de la fuente de repago o no del destino del crédito.

**Tasa de mora.** Las COACS cobran una tasa adicional a la máxima convencional, desde el primer día de vencido el dividendo no cancelado, está en alrededor del 10% adicional a la TMC (BCE).

**Gastos de cobranza.** Por las operaciones judiciales y extrajudiciales de cobro de las deudas que no son honradas. Los gastos constituyen entre otros, el envío de notificaciones, las costas judiciales, tasa judicial sobre capital vencido.

**Otros servicios.** Por avalúos, reavalúos, legalización de hipotecas, certificaciones bancarias, etc.

## *CAPÍTULO II*

### **DATOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS SOBRE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO DEL ECUADOR**

El Sistema Financiero Nacional, de conformidad con la Ley de Instituciones del Sistema Financiero está constituido por: 1.- Los bancos privados nacionales y extranjeros; 2.- La banca pública de desarrollo (Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco de Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo)

Las sociedades financieras; 3.- Las mutualistas; 4.- Las cooperativas de ahorro y crédito; 5.- Las tarjetas de crédito.

Desde 1998 hasta 2008, se han liquidado 16 bancos privados y 2 cooperativas de ahorro y crédito, aunque la San Francisco luego de liquidarse en el año 1999 abre sus puertas en el 2006.<sup>22</sup>

Estas entidades controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros están permitidas para captar depósitos del público y financiar sus créditos a través de alternativas de captaciones. Dentro de estas categorías, los bancos privados son los que más presencia tienen en el mercado financiero ecuatoriano, tanto en captaciones como en colocaciones de recursos. Luego figuran las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales se encuentran en franco crecimiento dentro del mercado, sobre todo luego de la crisis financiera del año 1999 que quebró a un importante grupo de bancos privados pero a ninguna cooperativa de ahorro y crédito.

Los primeros pasos para reconocerles como instituciones financieras a las COACs que habían crecido, se observa cuando la Superintendencia de Bancos y Seguros desde 1998 emite resoluciones para asumir el control económico y financiero de las cooperativas de ahorro y crédito con mayores niveles de activos, o cuando el Banco Central del Ecuador en el año 2006, crea el Sistema de Pagos Interbancario (SPI), ahora transferencias

---

<sup>22</sup> Según los Boletines estadísticos de la SBS, de varios años.

mediante el sistema e\_SIGEF<sup>23</sup>, mediante el cual incorpora a la banca pública y privada, para que el pago de las obligaciones contraídas por las instituciones públicas se realice a través de transferencias bancarias y no mediante cheques; en el sistema incluye a las COACS registradas en su organismo de control. La presencia de estas instituciones y el desarrollo de sus operaciones en el territorio ecuatoriano, en cumplimiento a las regulaciones que se han dictado en los últimos años arrojan algunos resultados importantes, como veremos a continuación con el análisis del crecimiento de la cartera total, la cual está desagregada por destino de los recursos, por vencimientos, el análisis del crecimiento de los depósitos de los socios tanto a la vista como a plazo, el comportamiento de los activos, del capital y reservas, y los resultados financieros en cada ejercicio económico.

### **Distribución geográfica de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros**

El Cuadro No. 1 revela que de las 38 COACs de primer piso reguladas, 28 están en la región de la sierra, predominando la ubicación de sus casas matrices en la ciudad de Quito donde operan 11 cooperativas. Nueve están en la costa y sus matrices se ubican en su mayor parte en la ciudad de Portoviejo. En el Oriente, la única cooperativa se asienta en la ciudad de Puyo, Pastaza. A nivel de sucursales y agencias, la mayoría de estas instituciones se asientan en la sierra, están ubicadas en zonas rurales, donde la banca privada aún no ha abierto sus oficinas y las posibilidades de captación de ahorro son ciertas, según lo demuestran las cifras de depósitos crecientes, especialmente en los últimos años.

#### **Cuadro No. 1**

---

23

Según el proyecto responsable, el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), es una herramienta informática que forma parte de la solución integral para el desarrollo de la Administración del Sistema de las Finanzas Públicas, reúne un conjunto de servicios que satisfacen las necesidades de registro, operación, control y consulta por parte de las instituciones del sector público no financiero del país, con el objetivo de convertir a la administración pública en una misión de servicio a la sociedad, en condiciones de transparencia, disciplina y control para alcanzar niveles óptimos de eficiencia, eficacia y efectividad.

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL ECUADOR**

<b>COOPERATIVA</b>	<b>MATRIZ</b>	<b>SUCURSALES</b>
11 DE JUNIO	MACHALA	Machala
15 DE ABIL	PORTOVIEJO	Manta, Tarqui, Guayaquil
23 DE JULIO	CAYAMBE	El Quinche, Tumbaco, Guayaquil
29 DE OCTUBRE	QUITO	Todo el país menos Bolívar, Cañar, Zamora Chinchipe, Orellana
ANDALUCÍA	QUITO	Pedro Vicente Maldonado
ATUNTAQUI	ATUNTAQUI	Atuntaqui, Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Pimampiro, Quito
CACPECO	LATACUNGA	Quito, Pujilí, Saquisilí, La Maná, Valencia, Quevedo
CHONE LTDA.	CHONE	Chone
CODESARROLLO	QUITO	Ibarra, Latacunga, Riobamba, Guaranda, Cuenca, Loja, Portoviejo
COMERCIO LTDA.	PORTOVIEJO	Portoviejo
COOPAD	QUITO	Quito, Esmeraldas, Guayaquil
COTOCOLLAO	QUITO	Calderón, Pomasqui, Centro de Quito, Sur de Quito
EL SAGRARIO	AMBATO	Ambato, Latacunga, Quito, Riobamba
GUARANDA	GUARANDA	Guaranda
LA DOLOROSA	DURÁN	Durán
NACIONAL	GUAYAQUIL	Guayaquil, Quito
OSCUS	AMBATO	Latacunga, Pelileo, Píllaro, Baños, Patate
PABLO MUÑOZ VEGA	TULCÁN	San Gabriel, Bolívar, Mira, Ibarra, Quito
PROGRESO	QUITO	Puéllaro, Perucho, San José de Minas, Nanegalito, Tumbaco Pacto, Sangolquí, Los Bancos, Gayllabamba, Cayambe
RIOBAMBA	RIOBAMBA	Alausí, Guano, Chunchi, Cuenca
SAN FRANCISCO	AMBATO	Salcedo, Puyo, Píllaro
SANTA ANA	QUITO	Quito
SANTA ROSA	EL ORO	Santa Rosa
TULCAN	TULCÁN	Huaca, Julio Andrade, San Gabriel, Quito
CACPE PASTAZA	PASTAZA	Puyo, Tena
ALIANZA DEL VALLE	QUITO	Quito, Amaguaña, Conocoto
MEGO	LOJA	Loja
JUVENTUD EC. PROGRESIS.	CUENCA	Cuenca
CAMARA DE COMERCIO DE QUITO	QUITO	Quito, Loja, Galápagos, Bahía, Manta
JESUS DEL GRAN PODER	RIOBAMBA	Riobamba
PADRE JULIAN LORENTE	LOJA	Loja
9 DE OCTUBRE	SALCEDO	Salcedo
METROPOLITANA	GUAYAQUIL	Guayaquil
SAN FRANCISCO DE ASIS	QUITO	Esmeraldas, Guayaquil
CACPE BIBLIAN	BIBLIAN	Biblian
CALCETA	CALCETA	Calceta
SAN JOSÉ	QUITO	Quito
JARDÍN AZUAYO	CUENCA	Cuenca

FUENTE: BOLETINES DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO & MICROFINANZAS, SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS.

La Financoop<sup>24</sup> en un Taller de Capacitación dirigido a las COACs en 2006<sup>25</sup>, asegura que según los sociólogos, la influencia de la Iglesia desde el siglo pasado, es factor clave para la generación de confianza hacia las cooperativas, desde la aplicación de su doctrina social, razón por la cual muchas de estas organizaciones se han vinculado con el clero. No obstante, la actitud de los individuos hacia la fe cristiana, quizás por la influencia del liberalismo, es menor en la costa que en la sierra, razón por la cual en la costa se fundan menos cooperativas que en la sierra<sup>26</sup>.

### **Cartera total de las COACs controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros**

El presente análisis coincide con el inicio de la caída del sistema monetario ecuatoriano basado en el manejo del sucre y la iniciación en el sistema monetario de la dolarización que se implementa en el Ecuador como mecanismo para alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico. El nuevo régimen monetario no sólo involucraba un nuevo sistema cambiario y monetario, sino además una eficiente administración de las finanzas públicas especialmente al elaborar el presupuesto nacional y su financiamiento, al promover la inversión real, el comercio exterior y todo lo concerniente a niveles de competitividad, para lo cual era necesario realizar también un cambio en la legislación laboral. La profunda crisis económica ocurrida en el Ecuador por la caída del precio internacional del barril de petróleo, los efectos desastrosos por la influencia del fenómeno de El Niño, las altas tasas de interés, altas tasas inflacionarias, la quiebra y cierre de los bancos privados, la desconfianza del

---

<sup>24</sup> cooperativa de segundo piso, actúa como caja central, está integrada por cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas y su objetivo es ofertar productos y servicios financieros, contribuyendo a la integración y fortalecimiento del sistema cooperativo de ahorro y crédito del Ecuador. Su misión es Actuar como intermediario facilitando el acceso de las COAC a nuevos productos, servicios y mercados promover una gestión moderna y competitiva de la tesorería de las COAC mediante una administración especializada y dinámica de su liquidez, actuar como enlace con los mercados financieros y de capitales nacionales e internacionales. Promocionar y proporcionar productos y servicios adecuados para el sector cooperativo.

<sup>25</sup> Visión general del sector cooperativo, análisis 1994-2005. FINANCOOP, 2005.

<sup>26</sup> Presentación realizada en el Taller de Capacitación a las COACs, 2006.

público en la moneda local, habían sido las causas para adoptar un nuevo sistema monetario.

Está orientado a analizar el comportamiento de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito, en los períodos cuando cambian las Resoluciones para la administración y el control de las COACs, es decir en los períodos de 1998 a 2001, de 2001 a 2005 y desde 2005 hasta la presente fecha, en vista de que las Resoluciones se emiten en 1998, 2001 y 2005.

Uno de los ejes sobre los que se sustenta la promoción del desarrollo económico, es que para ser competitiva, la producción reclama el acceso a recursos financieros con tasas de interés que incentiven esta actividad y que reemplacen a las de los agiotistas, a quienes acuden los pobres por no tener dónde conseguir financiamiento para sus actividades, lo cual, al contrario de lo deseado, no les permite salir de sus niveles de subsistencia y pobreza, ya que el producto de su esfuerzo les alcanza para cubrir el alto costo del dinero que deben pagar.

El Banco Nacional de Fomento como institución financiera pública, recibe críticas por no cumplir de manera eficiente y oportuna con la misión que le corresponde en el financiamiento de actividades productivas, aquí la demanda de dinero es superior a la oferta y los recursos asignados a este banco de desarrollo son insuficientes o no se pueden colocar por los requisitos solicitados y que no son susceptibles de reunir por parte de los demandantes, especialmente cuando se relacionan con el análisis de riesgo que impone la regulación existente (calificación a los clientes como sujetos de crédito, garantías, etc.).

En la publicación del documento sobre el análisis de la economía del Ecuador, perspectivas 2003, el Director Nacional de Estudios y estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros, manifiesta: *“La actividad agrícola, empero, es la menos atendida por los bancos, y la profundización de servicios financieros es insuficiente en el sector rural de la economía. Aumentarán, seguramente, las presiones para que el Banco Nacional de Fomento participe con recursos de crédito del sector público, única fuente de fondos importantes, ya que este Banco tiene cerrado el financiamiento multilateral y externo.*

*Sin embargo, las condiciones del FMI a los objetivos y gobierno de la banca pública – que probablemente aumenten - impedirán cualquier apoyo oficial si no se reestructura sustancialmente la institución. Además, la dolarización impide que los agentes económicos vuelvan a usar la emisión monetaria y los recursos fiscales como política de fomento de la actividad productiva y de relleno de huecos como se hacía antes del año 2000, el de la dolarización”.*

La quinta ronda de Encuestas de Condiciones de Vida, elaborada por el INEC en el año 2005, notifica que la actividad agrícola se financia con el 6,7% de las instituciones financieras públicas, el 43% de recursos provenientes de familiares o amigos, el 18.2% provenientes de prestamistas, el 8,9% de la banca privada, el 3.4% de las ONGs, y el 18.9% de las COACs<sup>27</sup>.

En ausencia de sucursales de la banca privada en áreas lejanas a las urbes, las cooperativas de ahorro y crédito han encontrado espacios para atender los requerimientos de las comunidades. La localización en zonas rurales, el acercamiento a la población, los procesos de capacitación a los directivos y socios que pertenecen al lugar en temas como organización, administración, contabilidad, sistema informático, la diversificación de productos como la oferta de seguros de desgravamen, cambios de cartera, instalación de comisariatos, préstamos para educación, créditos en convenios con gobiernos seccionales y con cooperativas de producción, créditos para vivienda, créditos a bancos comunales, además de la reactivación económica que comienza a notarse en el país con el proceso de fortalecimiento y consolidación del régimen monetario de la dolarización, y la importante disminución de alrededor de 40 puntos básicos en el riesgo país en los primeros años del siglo XXI, han colaborado con el proceso de crecimiento de las COACs, medido, entre otros parámetros, a través del monto de la cartera bruta que es la suma de la cartera por vencer (cuotas de los créditos que todavía no se vencen), la cartera que no devenga intereses (cartera contaminada, es decir, que ha sido refinanciada) y la cartera vencida (sumatoria de las cuotas que no han sido recuperadas).

---

<sup>27</sup> INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda, 2006.

El aporte en el financiamiento de las COACs controladas por la SBS para actividades de desarrollo del país se muestra en el crecimiento experimentado por su cartera de créditos a partir del año 2000, y principalmente de aquellos dirigidos a los sectores productivos. De tal manera que iniciamos con el análisis de la cartera total, la cual revela las cifras del cuadro N° 2:

## Cuadro No. 2

### Cartera total de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros

(Valores expresados en miles de dólares)

<b>AÑOS</b>	<b>CARTERA</b> (Valores expresados en miles de dólares)	<b>VARIACION</b> <b>ABSOLUTA</b> <b>ANUAL</b>	<b>VARIACION</b> <b>PORCENTUAL</b> <b>ANUAL</b>
1998	103.867		
1999	44.509	-59.358	-57,15
2000	68.536	24.027	53,98
2001	127.309	58.773	85,75
2002	188.473	61.164	48,05
2003	291.777	103.304	54,81
2004	472.101	180.324	61,80
2005	623.320	151.219	32,03
2006	761.222	137.902	22,12
2007	1.012.076	250.854	32,95
2008	1.268.798	256.722	25,37

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año señalado en los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

En 1998 y 1999 la cartera se contabilizaba en sucres y en esta moneda el incremento fue de 136.613 millones de sucres (677.320 a 813.933 millones), no obstante, en dólares disminuyó en 59.358 miles. De diciembre del año 2000 que es cuando el Ecuador inicia en el sistema de dolarización hasta el año 2001, la cartera se incrementa en el 85,75%. Entre 2001 y 2004 crece y en el 2005 y 2006 se reducen los créditos acumulados, a partir de lo cual inicia un período de recuperación y crecimiento.

Po períodos, el crecimiento de la cartera total entre 1998 y 2001 es de US 23.442 miles de dólares equivalentes al 22,6% tomando en cuenta que la desconfianza del público en 1999 cuando cae el sistema monetario basado en el sucre ecuatoriano, hace disminuir los depósitos. Entre 2001 y 2005 es de 496.011 dólares que equivalen al 389,6% y desde 2005 a 2008, 645.478 con crecimiento del 103,6%.

Desde 1998 hasta 2008, el crecimiento es 14,8 veces, notándose que el período entre 2001 y 2005 es mejor.

Según la actividad que financian, las estadísticas en la SBS sólo están disponibles desde el año 2002, las cuales muestran que el total de créditos de las COACs tienen la siguiente composición:

### **Cuadro No. 3**

#### **Composición de la cartera por destino de los créditos** (Valores expresados en miles de dólares)

<b>AÑOS</b>	<b>COMERCIAL</b>	<b>CONSUMO</b>	<b>VIVIENDA</b>	<b>MICROEMPRESA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>VARIACIÓN %</b>
<b>2002</b>	46,338.00	106,691.00	29,911.00	5,533.00	188,473.00	
<b>2003</b>	72,690.00	113,125.00	55,784.00	50,178.00	291,777.00	54.81
<b>2004</b>	58,087.00	213,703.00	86,267.00	114,044.00	472,101.00	61.80
<b>2005</b>	9,678.00	235,503.00	94,131.00	284,008.00	623,320.00	32.03
<b>2006</b>	10,033.00	293,545.00	103,511.00	354,133.00	761,222.00	22.12
<b>2007</b>	12,055.00	434,819.00	121,904.00	443,298.00	1,012,076.00	32.95
<b>2008</b>	17,552.00	572,179.00	146,273.00	585,174.00	1,321,178.00	30.54

**FUENTE:** Información de las COACs entregada a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la SBS.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

Como se puede observar, desde el año 2002 hasta el 2005, el crédito de consumo es el que más importancia tiene en la composición por sectores financiados seguido del crédito para la microempresa, a partir de lo cual el orden es diferente. Esto obedece a que los socios están registrados con una cualidad específica, es decir, si están calificados como microempresarios, todos sus créditos se contabilizan como destinados a microcrédito, aunque en realidad los recursos se destinen a otros fines como el

comercio, el consumo o la vivienda, y dependiendo del destino, se fija la tasa de interés. Esto distorsiona en primer lugar, la información por destino de los recursos, de tal manera que esta parte de la estadística no refleja la realidad; en segundo lugar, en la práctica no causa la correcta aplicación de la tasa de interés si se considera por ejemplo que la tasa activa para un crédito de vivienda debería ser menor que para un crédito comercial, pero si el socio está registrado como comerciante, se le cobra la tasa de interés para un crédito comercial, de tal manera que el riesgo de recuperación de este préstamo resulta alto en función de que la vivienda no genera rentabilidad económica.

Con este sistema, la clasificación de la cartera proviene de la fuente de repago y no del destino real del crédito. Bajo estas consideraciones, el crédito comercial decae desde 2002 a 2005 en el -80%, y se recupera desde aquí hasta 2008 con un crecimiento promedio anual del 27%. El crédito de consumo crece del 2002 al 2005 en el 40% promedio anual, y a partir de aquí hasta el 2008 en el 47,3% promedio anual. El crédito para vivienda crece desde el 2002 hasta el 2005 con el 71,3% promedio anual, y desde el 2005 hasta el 2008 con el 18,3% promedio anual. En el microcrédito se aprecia un crecimiento en 1.677 veces desde 2002 a 2005 posiblemente como respuesta del registro contable como microcrédito a los créditos otorgados a microempresarios sin importar el verdadero destino de los recursos solicitados. Entre el año 2005 y el 2008 el crecimiento es del 35,3% promedio anual.

Al respecto de la dinámica de las ramas de actividad, la política económica keynesiana aporta una explicación del desarrollo económico, cuando dice que el multiplicador es un proceso circular – acumulativo que puede poner en movimiento, tanto una dinámica positiva o un auge económico, como un círculo vicioso, una recesión o una depresión. Las inversiones provenientes de la canalización de los ahorros de los depositantes hacia quienes deciden emprender en actividades de producción, cuya función la ejercen las COACs, generan la renta nacional (PIB) a partir del efecto multiplicador. La inversión adicional aumenta la producción y genera fuentes de trabajo, los trabajadores aumentan sus ingresos que pueden llegar a emplearse para una distribución adicional de consumo, aunque no en su totalidad. Esa distribución adicional de consumo conduce nuevamente a ingresos adicionales en las ramas de producción de bienes de inversión. Una parte de

esos ingresos nuevamente son empleados en distribución de consumo y así de seguido. El efecto contrario causa el círculo vicioso<sup>28</sup>.

Los resultados de la experiencia de Mohammed Yunus, (Botasso: 2000), en la concesión de microcréditos se multiplican, y el financiamiento para este destino, se va ampliando incluso en la banca privada que antes no tenía confianza en los clientes de menores ingresos. Poco a poco se confirmó que estos sujetos de crédito son los mejores pagadores lo cual se refleja en la baja cartera vencida y contaminada que registran las instituciones que han dedicado recursos para estas actividades, lo cual mostramos con el comportamiento de la morosidad de la cartera de las COAs. Aunque no siempre la tasa de interés es más baja que para los créditos de mayor cuantía, ya que por información del sistema bancario privado los pequeños préstamos causan mayores costos administrativos en vista de que necesitan apoyo en la elaboración de estados de situación financiera, inspección de las instalaciones, seguimiento de las operaciones, etc, que no demandan los grandes prestatarios porque de antemano pueden presentar sus estados financieros inclusive auditados por la Superintendencia de Compañías.

### **Composición de la cartera por vencimientos**

La oportunidad con que los socios cancelan las obligaciones contraídas en los plazos contratados, divide a la sumatoria de los créditos concedidos en cartera por vencer, cartera que no devenga intereses (contaminada) y cartera vencida. Estas dos últimas categorías con relación a la cartera bruta total, arrojan el indicador de la morosidad de la cartera de las COACs, que no alcanza al 5% desde el año 2000, a excepción del 2003 que indica 6,81% cuando las cuotas de los créditos no son canceladas en los plazos previstos, y del año 1999 (32,33%) cuando llega al techo la crisis financiera. (Cuadro N° 4).

Esto explica que los socios de las cooperativas de ahorro y crédito muestran su preocupación por mantener una cartera de buena calidad y al mantener al día sus

---

<sup>28</sup> John Maynard Keynes, Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

obligaciones, su record crediticio les asigna una calificación que les hace acreedores a préstamos cada vez mayores, a la vez que la rotación de la cartera genera mayor liquidez para financiar la demanda de dinero de los demás socios.

**Cuadro No. 4**

### **Composición de la cartera por vencimientos**

(Valores expresados en miles de dólares)

AÑOS	CARTERA POR VENCER	QUE NO DEVENGA INTERESES	CARTERA VENCIDA	CARTERA BRUTA	MOROSIDAD DE CARTERA
1998	95.342	5.580	2.948	98.494	2,99
1999	41.008	2.131	1.357	4.196	32,33
2000	65.267	2.494	775	68.536	4,77
2001	122.355	3.777	1.177	127.309	3,89
2002	180.840	5.697	1.938	188.475	4,05
2003	271.921	15.420	4.437	291.778	6,81
2004	450.167	16.317	5.614	472.098	4,65
2005	594.130	22.142	7.953	624.225	4,82
2006	730.687	20.423	10.109	761.219	4,01
2007	974.615	25.095	12.368	1.012.078	3,70
2008	1.220.242	33.154	15.401	1.198.694	3,83

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

### **Evolución de los depósitos**

El ahorro que deciden realizar los individuos, constituye uno de los factores clave del desarrollo económico, social y humano, además de que genera acumulación de recursos para hacer frente a las necesidades futuras, planeadas o imprevistas.

Las captaciones de depósitos que logran las instituciones financieras forman parte del binomio de funciones fundamentales de la intermediación financiera (captación – colocación). Algunas de las COACs por su tamaño, imagen, respaldo financiero, campañas publicitarias, entre otras razones, han logrado captar fondos por encima del resto de los competidores, dando lugar a importantes cuotas de depósito respecto al mercado. Los recursos de las personas son depositados en las instituciones del sistema

financiero, donde cada quien pone su confianza. La institución por su parte, los recibe, acumula y realiza acciones de intermediación al prestar estos recursos a quienes solicitan, y la reglamentación determina que pueden ser créditos de consumo, comerciales, para la vivienda, para la microempresa, entregados a sus propios socios. Con ello se crea un círculo virtuoso porque los créditos para la producción generan fuentes de empleo que a su vez permiten a los trabajadores tener ingresos para acudir al mercado a adquirir los bienes o servicios que satisfagan sus anhelos. El consumo a su vez impulsa la inversión, la producción, la demanda de mano de obra y así sucesivamente una actividad empuja a la siguiente y se forma el círculo favorable al crecimiento. El crédito de consumo de igual manera, provoca el mismo círculo virtuoso desde la demanda. El resultado produce incentivos para la promoción de la cultura del ahorro, y por tanto, desarrollo económico.

Los principales instrumentos de confiar el dinero a las COACs, por significar mayores registros, son los **depósitos a la vista y los depósitos a plazo**. Existen otros como los **“certificados de aportación”** que si bien no constituyen captaciones, son depósitos que aportan con la capitalización del sistema y que los socios deben efectuar para el ingreso a su cooperativa de ahorro y crédito, sobre los cuales ellos reciben su respectiva tasa pasiva de interés. Los **“ahorros encaje”** son los depósitos que sirven de apalancamiento para solicitar préstamos.

**Los depósitos a la vista** muestran incrementos importantes durante el período de este análisis, especialmente en los años 2000 y 2001.

El cuadro No. 5 recoge las estadísticas de los depósitos de ahorro efectuados por los socios de las cooperativas, que se han incorporado a la cultura del ahorro por una parte, y por otra, para cubrir el encaje necesario con el fin de solicitar créditos para financiar actividades productivas, de comercio, de consumo o para adquirir sus viviendas.

En 1999 los depósitos disminuyen en el 51,87% con relación al año anterior. Desde el año 2002 hasta 2004 los crecimientos son sostenidos, pero en el 2005 experimentan una importante disminución. Desde el año 2005 hasta el 2008 se aprecia un crecimiento del

22,7% promedio anual. Por períodos, el crecimiento de 1998 a 2001 es de 64,5%, de 2001 a 2005 es 293,2% y de 2005 a 2008 es 68,7%.

**Cuadro No. 5**

**Depósitos a la vista de las COACs**

(Valores expresados en miles de dólares)

AÑOS	DEPÓSITOS A LA VISTA	INCREMENTO	VARIACION %
1.998	60.191		
1.999	28.971	-31.221	-51,87
2.000	49.534	20.564	70,98
2.001	99.002	49.468	99,9
2.002	141.971	42.969	43,4
2.003	210.757	68.786	48,5
2.004	332.561	121.804	57,8
2.005	389.268	56.707	17,1
2.006	449.218	59.950	15,4
2.007	545.965	96.747	21,5
2.008	656.740	110.775	20,3

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

Al hacer un comparativo con el crecimiento de los depósitos a la vista del sector bancario privado, se observa que los depósitos en el sector cooperativo entre el año 2001 al 2005 crecieron en mayor porcentaje que en este sector, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 6, donde podemos observar también que en el año 1999 se reducen los depósitos y en el 2002 se mantienen, pero desde el año 2005 hasta el 2008 el crecimiento de los depósitos es del 31% promedio anual.

Es importante mencionar que las COACs por no tener la facultad de manejar depósitos en cuentas corrientes, deben depositar sus recursos en las cajas de la banca privada, lo cual indica que los depósitos de los bancos son tanto del público como de las cooperativas de ahorro y crédito.

### Depósitos a la vista bancos privados

(Valores expresados en miles de dólares)

AÑOS	DEPÓSITOS A LA VISTA	INCREMENTO	VARIACION %
1998	2.352.532		
1999	1.330.493	-1.022.039	-43,44
2000	2.177.851	847.358	63,69
2.001	3.039.861	862.010	39,58
2.002	3.035.292	-4.569	(0,15)
2.003	3.539.094	503.802	16,60
2.004	4.437.572	898.478	25,39
2.005	5.334.430	896.858	20,21
2.006	6.251.881	917.451	17,20
2007	7.286.381	1.034.500	16,55
2.008	9.067.568	1781187	24,45

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por los bancos privados a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

### Los depósitos a plazo

Los recursos confiados a las 38 cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros para períodos fijos (Cuadro N° 7), también tienen incrementos significativos hasta el 2004, en el año 2005 baja notablemente en valores porcentuales, de 74% a 24,8% anual. Entre 1998 y 2001 las estadísticas muestran que hay un crecimiento del 210%. En el período entre 2001 y 2005 crece en 682,4% y entre 2005 y 2008, el crecimiento es de 156,4%. El período de mayor crecimiento es 2001-2005.

## Cuadro No.7

### Depósitos a plazo COACs (Expresados en miles de dólares)

AÑOS	DEPÓSITOS A PLAZO	INCREMENTO	VARIACION %
1.998	6.426		
1.999	9.269	2.843	44,23
2.000	11.733	2.464	26,58
2.001	19.930	8.197	69,9
2.002	30.140	10.210	51,2
2.003	71.808	41.668	138,2
2.004	124.952	53.144	74,0
2.005	155.932	30.980	24,8
2.006	215.636	59.704	38,9
2.007	309.904	94.268	43,7
2.008	399.739	89.835	29,0

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

La observación a las cifras que arrojan los depósitos a plazo entregados a la banca privada, (Cuadro N° 8), permite concluir que la confianza entregada a este sector se ha ido disminuyendo, en cambio como se aprecia en el cuadro N° 7, se han incrementado los depósitos efectuados en las COACs.

## Cuadro No. 8

### Depósitos a plazo bancos privados (Expresados en miles de dólares)

AÑOS	DEPÓSITOS A PLAZO	INCREMENTO	VARIACION %
1998	2.118.360		
1999	1.527.739	-590.621	-27,88
2000	1.280.313	-247.426	-16,20
2.001	1.306.860	26.547	2,07
2.002	1.274.216	-32.644	(2,50)
2.003	1.571.146	296.930	23,30
2.004	1.916.472	345.326	21,98
2.005	2.369.603	453.131	23,64
2.006	2.785.542	415.939	17,55
2007	3.167.185	381.643	13,70
2008	3.961.747	794.562	25,09

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por los bancos privados a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

## Activos

Los cuadros N° 9 y 10 manifiestan que los activos de las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador, desde el año 1998 hasta el 2001 crecen en el 15,6% mientras que los bancos disminuyen en 47%. En el período 2001-2005 los activos de las COACs crecen en el 385,3% y de los bancos en 101%. Para el período 2005-2008 los activos de las COACs crecen en el 106,7% y de los bancos en 66,7%.

### Cuadro No. 9

#### Activos del sistema cooperativo

(Expresados en miles de dólares)

AÑOS	ACTIVOS	INCREMENTO	VARIACION %
1998	139.509		
1999	81.157	-58.352	-41,83
2000	99.196	18.039	22,23
2.001	161.282	62.086	62,59
2.002	253.913	92.631	57,43
2.003	401.190	147.277	58,00
2.004	625.935	224.745	56,02
2.005	782.752	156.817	25,05
2.006	1.001.402	218.650	27,93
2007	1.342.959	341.557	34,11
2008	1.619.623	276.664	20,60

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por los bancos privados a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año señalado en los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

## Cuadro N° 10

### Activos del sistema bancario privado

(Expresados en miles de dólares)

AÑOS	ACTIVOS	INCREMENTO	VARIACION %
1998	9.361.281		
1999	5.867.223	-3.494.058	-37,32
2000	5.367.208	-500.015	-8,52
2.001	4.901.272	-465.936	-8,68
2.002	5.789.022	887.750	18,11
2.003	6.666.179	877.157	15,15
2.004	8.142.074	1.475.895	22,14
2.005	9.852.544	1.710.470	21,01
2.006	11.890.163	2.037.619	20,68
2007	13.734.986	1.844.823	15,52
2008	16.423.842	2.688.856	19,58

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por los bancos privados a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, señalados en los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

## Resultados

El consolidado de los resultados (ingresos menos gastos) que provienen de los estados de pérdidas y ganancias de las cooperativas de ahorro y crédito, indican crecimiento en el 13% desde 1998 hasta 2001. Desde 2001 hasta el 2005 el crecimiento es alentador cuando de 1,7 sube a 13,8 millones de dólares (713,2%). A partir de 2005 hasta el 2008 el crecimiento es del 66%, como se puede ver en el cuadro N° 11.

Cuadro No. 11

## Resultados

(Valores expresados en miles de dólares)

AÑO	VALORES	INCREMENTO	VARIACION %
1998	1.489		
1999	3.824	2.335	156,8
2000	1.024	- 2.800	- 73,22
2001	1.697	673	65,72
2002	3.690	1.993	117,44
2003	5.702	2.012	54,53
2004	10.151	4.449	78,03
2005	13.800	3.649	35,95
2006	17.394	3.594	26,04
2007	20.350	2.956	16,99
2008	22.975	2.625	12,89

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, señalados en los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

## Capital y reservas

El capital y reservas está constituido por el excedente de los activos sobre los pasivos de cada año, más el excedente entre cuentas deudoras y acreedoras de períodos anteriores que las respectivas Asambleas Generales de Representantes deciden incrementar a la reserva legal. El artículo 180 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero refiere a que el Superintendente de Bancos y Seguros, en la órbita de su competencia, tiene como funciones, entre otras, aprobar los estatutos sociales de las instituciones del sistema financiero privado y velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control, por lo cual en su Codificación de Resoluciones consta la disposición para destinar gran parte de los excedentes de cada ejercicio económico anual a la constitución de un fondo de reserva legal, irrepartible y no asignable a ningún otro destino patrimonial.

El resultado de las pérdidas y ganancias de cada ejercicio, se distribuye según decisión de la Asamblea General de Representantes apegada a las normativas vigentes, por ejemplo en amortización de pérdidas de ejercicios anteriores, en participación del 15% a los trabajadores, incremento al Fondo de Reserva Legal, financiamiento de áreas como educación, capacitación, asistencia social y otros. La diferencia, puede servir para pagar intereses sobre los certificados de aportación procurando que sean iguales a la tasa pasiva promedio del mercado, para incrementar el Fondo de Reserva Legal, y para crear provisiones adicionales de acuerdo a las necesidades básicas de la institución. En esta distribución se puede apreciar la aplicación de los principios cooperativos universales, en especial aquellos que tienen que ver con la gestión democrática y la educación.

El capital y reservas de las COACs muestran un crecimiento que proyecta buenas perspectivas y estado de solidez de las 38 cooperativas de ahorro y crédito en estudio.

Desde 1998 hasta 2001 el capital se fortalece en 8,9 veces más (891%); de 2001 a 2005, 1,6 veces (161%), y desde 2005 hasta 2008 se fortalece en 58%.

Si analizamos la evolución de la cuenta capital y reservas, se nota una disminución del incremento a partir del 2005, que coincide con el año en que se emite el Decreto N° 354, que determina que los certificados de aportación comunes que mantienen los socios, deben ser desincorporados del cálculo del patrimonio o capital en un plazo máximo de diez años contratados a partir de la expedición del referido Decreto.

## Cuadro No.12

### Capital y reservas

(Valores expresados en miles de dólares)

AÑO	VALOR (miles de dólares)	INCREMENTO	VARIACION %
1998	5.426		
1999	8.269	2.843	52,38
2000	31.021	22.752	275,15
2001	53.825	22.804	73,51
2002	50.420	-3.405	-6,33
2003	71.084	20.664	40,98
2004	102.098	31.014	43,63
2005	137.896	35.798	35,06
2006	162.269	24.373	17,67
2007	192.676	30.407	18,74
2008	218.227	25.551	13,26

**FUENTE:** Estados de Situación remitidos por las COACs a la Dirección de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

**NOTA:** Los valores correspondientes a los años 1998 y 1999, fueron convertidos a dólares, tomando como referencia el tipo de cambio promedio de cada año, tomado de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador.

### Calificación de riesgos

La calificación de riesgo de las Instituciones Financieras Ecuatorianas está sujeta a las disposiciones establecidas en el literal h) del Art. 180 de la Ley General de Instituciones Financieras del Sistema Financiero, al artículo innumerado a continuación del Art. 21 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributaria y Financiera, y como norma supletoria a las disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. También debe sujetarse a las Resoluciones de Junta Bancaria y de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Esta calificación implica el proceso de evaluación mediante la creación de metodologías por parte de las empresas calificadoras de riesgo, aceptadas como idóneas por la Junta Bancaria, con parámetros mínimos para la implementación de un sistema que incluya una escala uniforme de calificación de riesgo para las instituciones del sistema

financiero previamente establecida por la SBS, cuyos resultados emiten opiniones sobre la capacidad y solvencia de las instituciones del sistema financiero, la sociedad controladora, las subsidiarias y afiliadas en el país o en el exterior, para administrar riesgos con terceros.

El análisis para la calificación de riesgo de las instituciones financieras incluye la evaluación de un amplio rango de factores cuantitativos y cualitativos, cuyas variables reciben un peso específico que puede variar en cada institución dependiendo de las condiciones de la economía, de la legislación vigente, de las prácticas contables existentes y de la regulación dada por la Superintendencia de Bancos. Por normativa, se aplica los principios del Tratado de Basilea I y Basilea II.

Los aspectos considerados son:

1. el riesgo económico,
2. riesgo de la industria,
3. posición del mercado,
4. manejo y gestión,
5. calidad de activos,
6. liquidez y fondeo,
7. suficiencia de capital (capitalización y apalancamiento),
8. rentabilidad ,y
9. eficiencia.

Para el efecto son revisados los balances auditados de los tres últimos años a fin de realizar el análisis preferentemente sobre los activos de riesgo y contingentes. En el análisis cuantitativo se calculan índices financieros clasificados en áreas claves como: 1. calidad de activos; 2. liquidez; 3. suficiencia de capital; 4. rentabilidad; y 5. eficiencia.

Las categorías de calificación son las determinadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros como se describen a continuación:

AAA. La situación de la institución financiera es muy fuerte y tiene una sobresaliente trayectoria de rentabilidad, lo cual se refleja en una excelente reputación en el

medio, muy buen acceso a sus mercados naturales de dinero y claras perspectivas de estabilidad. Si existe debilidad o vulnerabilidad en algún aspecto de las actividades de la institución, ésta se mitiga enteramente con las fortalezas de la organización. Posee un muy buen equipo administrativo. Difunde muy buena información al mercado.

- AA. La institución es muy sólida financieramente, tiene buenos antecedentes de desempeño y no parece tener aspectos débiles que se destaquen. Su perfil general de riesgo, aunque bajo, no es tan favorable como el de las instituciones que se encuentran en la categoría más alta de calificación. Posee un muy buen equipo administrativo. Difunde muy buena información al mercado.
  
- A. La institución es fuerte, tiene un sólido récord financiero y es bien recibida en sus mercados naturales de dinero. Es posible que existan algunos aspectos débiles, pero es de esperarse que cualquier desviación con respecto a los niveles históricos de desempeño de la entidad sea limitada y que se superará rápidamente. La probabilidad de que se presenten problemas significativos es muy baja, aunque de todos modos ligeramente más alta que en el caso de las instituciones con mayor calificación. Posee un buen equipo administrativo. Difunde suficiente información al mercado.
  
- BBB. Se considera que claramente esta institución tiene buen crédito. Aunque son evidentes algunos obstáculos menores, éstos no son serios y/o son perfectamente manejables a corto plazo.
  
- BB. La institución goza de un buen crédito en el mercado, sin deficiencias serias, aunque las cifras financieras revelan por lo menos un área fundamental de preocupación que le impide obtener una calificación mayor. Es posible que la entidad haya experimentado un período de dificultades recientemente, pero no se espera que esas presiones perduren a largo plazo. La capacidad de la institución para afrontar imprevistos, sin embargo, es menor que la de organizaciones con mejores antecedentes operativos.

- B. Aunque esta escala todavía se considera como crédito aceptable, la institución tiene algunas deficiencias significativas. Su capacidad para manejar un mayor deterioro está por debajo de las instituciones con mejor calificación.
  
- C. Las cifras financieras de la institución sugieren obvias deficiencias, muy probablemente relacionadas con la calidad de los activos y/o de una mala estructuración del balance. Hacia el futuro existe un considerable nivel de incertidumbre. Es dudosa su capacidad para soportar problemas inesperados adicionales.
  
- D. La institución tiene considerables deficiencias que probablemente incluyen dificultades de fondeo o de liquidez. Existe un alto nivel de incertidumbre sobre si esta institución podrá afrontar problemas adicionales.
  
- E. La institución afronta problemas muy serios y por lo tanto existe duda sobre si podrá continuar siendo viable sin alguna forma de ayuda externa, o de otra naturaleza.

A las categorías descritas se pueden asignar los signos (+) o (-) para indicar su posición relativa dentro de la respectiva categoría. Por ejemplo A-.

De conformidad con las metodologías adoptadas por las diferentes empresas Calificadoras de Riesgo, las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros tienen las siguientes calificaciones:

Cuadro No. 13

### Calificación de riesgos de las COACs controladas

COOPERATIVA	CALIFICACION
11 DE JUNIO	BBB-
15 DE ABIL	A
23 DE JULIO	A-
29 DE OCTUBRE	BBB+
ANDALUCÍA	A+
ATUNTAQUI	BBB
CACPECO	A+
CHONE LTDA.	BB+
CODESARROLLO	BB+
COMERCIO LTDA.	BBB-
COOPAD	B+
COTOCOLLAO	BBB
EL SAGRARIO	A+
GUARANDA	BBB
LA DOLOROSA	B+
NACIONAL	A+
OSCUS	A-
PABLO MUÑOZ VEGA	A-
PROGRESO	A+
RIOBAMBA	A-
SAN FRANCISCO	A+
SANTA ANA	B-
SANTA ROSA	BBB+
SERFIN	B-
TULCAN	A-
CACPE PASTAZA	A-
ALIANZA DEL VALLE	A-
MEGO	BBB+
JUVENTUD EC. PROGRESISTA	BBB
CAMARA DE COMERCIO DE QUITO	BBB
JESUS DEL GRAN PODER	B+
PADRE JULIAN LORENTE	BB
9 DE OCTUBRE	BB-
METROPOLITANA	BBB
BIBLIAN	BBB+
CALCETA	BB-
SAN FRANCISCO DE ASIS	BBB
SAN JOSÉ	BBB
FINANCOOP	A-

FUENTE: Boletines de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Microfinanzas, SBS

### CAPITULO III

#### **TRANSFORMACIONES OCURRIDAS EN LAS COACs DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REGULACIÓN Y LA REGLAMENTACIÓN.**

En base de las consultas efectuadas en la Superintendencia de Bancos y Seguros<sup>29</sup>, para conocer el objetivo y alcance de las reglamentaciones emitidas para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, hemos podido conocer que frente al gran crecimiento de algunas de estas instituciones, y en vista de que eran netamente entidades de cooperación, el estado se preocupó por colaborar con el mejoramiento de la gestión, dándoles especialmente un enfoque financiero que permita, en base al manejo profesional, ofrecer seguridad a los socios que depositan la confianza en estas instituciones, mediante el encargo de sus ahorros y la esperanza de recibir financiamiento para sus actividades productivas.

En los últimos diez años, los gobiernos han emitido desde la Superintendencia de Bancos y Seguros, tres resoluciones mediante decretos ejecutivos que se describen a continuación. El 1227 fue expedido en marzo de 1998, el 2132 de diciembre de 2001 con el cual las COACs deben ir ingresando al control de la SBS, fue impugnado por la Federación de Cooperativas, FECOAC, ante el Tribunal Constitucional y este organismo falló a favor de la SBS, mediante Resolución 002-2002-TC cuando rechazó la demanda. El Decreto 3050 determinó que las cooperativas de ahorro y crédito con 200 mil dólares en certificados de aportación o 1 millón en activos, pasaban a ser controladas por la SBS. El 354, hasta ahora vigente, que fue emitido en agosto de 2005 también fue impugnado, resultado de lo cual fue la declaratoria de inconstitucionalidad parcial.

De las resoluciones enunciadas, a continuación se presenta una síntesis de los principales temas relacionados con el funcionamiento y control de las cooperativas de

---

<sup>29</sup> Eco. Luis Cabrera, Subdirector de Instituciones Financieras, encargado de la Dirección de Cooperativas. Responsable del estudio y redacción de las regulaciones expedidas para el funcionamiento de las COACs controladas por la SBS.

ahorro y crédito, en las que se puede observar la existencia de un proceso de exigencia en la consolidación económica y financiera de las mismas y de prestación de seguridad a los socios que deciden poner sus dineros en estas instituciones:

<b>TEMAS</b>	<b>DECRETO 1227 R.O. 282 de 24 marzo 1998</b>	<b>DECRETO 2132 R.O. No. 467 de 4 diciembre 2001</b>	<b>DECRETO 354 R.O. 79 de 10 de agosto 2005</b>
<b>Requisitos para solicitar autorización para la promoción de la cooperativa</b>	Los promotores deben probar responsabilidad, probidad y solvencia. La solvencia económica se acreditará con la declaración juramentada de bienes de la que se desprenda que los recursos obtenidos provienen de actividades lícitas.	Los fundadores deben probar responsabilidad, probidad y solvencia, que acreditará con la declaración juramentada de bienes en la que deberá indicarse que los recursos obtenidos provienen de actividades lícitas, y con certificación de la Central de Riesgos.	Los fundadores deben probar su responsabilidad, probidad y solvencia, sus antecedentes académicos y laborales, cuando fuere del caso, así como la declaración juramentada de bienes en la que deberá indicarse que los recursos provienen de actividades lícitas, junto con una certificación de información crediticia actualizada emitida por un buró de información crediticia o la central de riesgos de la SIB en la que destaque que no registra cartera vencida o castigada.
<b>Representantes a la Asamblea General</b>	Constituida por socios o representantes, elegidos por votación personal, directa y secreta de cada uno de los socios. Durarán en sus funciones dos años pudiendo ser reelegidos indefinidamente.	Constituida por socios o representantes, elegidos por votación personal, directa y secreta de cada uno de los socios. Durarán en sus funciones dos años pudiendo ser reelegidos indefinidamente.	La asamblea general podrá ser de socios o de representantes, pero una vez superados los doscientos socios, obligatoriamente será de representantes, en un número no menor de treinta ni mayor de cincuenta.  Los representantes serán elegidos para períodos de tres años, y podrán ser

			reelegidos por una sola vez para el período siguiente. Luego de transcurrido un período, podrán ser reelegidos nuevamente.
<b>Quiénes pueden ser elegidos representantes</b>	Los socios activos con capacidad de elegir y ser elegidos que registren operaciones en las cuentas de depósitos, de préstamos o certificados de aportación, durante seis meses anteriores a la elección; que no se encuentre en mora al momento de las elecciones ni hayan caído en mora o retardo en el cumplimiento de sus obligaciones con la cooperativa durante los doce meses previos a la elección; y que cumpla con cualquier otro requisito que disponga el estatuto aprobado por la Superintendencia de Bancos.	Los socios con dos años de antigüedad por lo menos, que no han incurrido en mora por más de sesenta días dentro del año anterior a las elecciones, que haya efectuado operaciones en cuentas del activo, pasivo o patrimonio dentro del año anterior a las elecciones, que sea trabajador de la cooperativa, que no sea cónyuge ni tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con otro miembro integrante de los consejos de administración y vigilancia o con el Gerente.	Para ser electo representante de la asamblea, es necesario acreditar la calidad de socio con el número de certificados de aportación obligatorios, tener al menos dos años de antigüedad, no haber incurrido en morosidad por obligaciones directas e indirectas por más de sesenta días a la fecha de convocatoria a elecciones y no registrar cartera C; D, o E en el sistema financiero, para cuyo efecto los candidatos inscritos presentarán una certificación otorgada por un buró de información crediticia o de la central de riesgos de la Superintendencia permanentemente.  Los vocales principales o suplentes del consejo de

			administración, gerente general, representantes, funcionarios o empleados que decidieren participar en procesos públicos de elección popular, deberán previo a su participación, renunciar a los cargos que desempeñan en la cooperativa.
<b>El Consejo de Administración</b>	Es el organismo directivo de la cooperativa y está integrado por cinco vocales principales y cinco suplentes, elegidos por Asamblea General. Durarán hasta dos años en sus funciones pudiendo ser reelegidos. Por lo menos dos vocales del Consejo de Administración deberán tener título universitario otorgado en el país o en el exterior, en administración, Economía, Finanzas, o ciencias afines y acreditar experiencia mínima de dos	Es el órgano directivo de la cooperativa y está integrado por cinco vocales principales y cinco suplentes. Durarán dos años en sus funciones y podrán reelegidos por una sola vez para el período siguiente. Luego de transcurrido un período, podrán ser reelegidos nuevamente.	Es el órgano directivo y administrativo de la cooperativa y estará integrado por cinco vocales principales y cinco suplentes. Durarán tres años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez para el período siguiente. Al menos dos de los vocales deberán tener título profesional y académico de tercer o cuarto nivel otorgado en el país o en el exterior en Administración, Economía, Finanzas, Contabilidad, Auditoría o

	años en la administración o dirección de empresas que realicen actividades financieras.		Derecho, registrado en el CONESUP, o haber aprobado un programa de al menos dos años en capacitación especializada en gestión financiera cooperativa, certificado por un centro de educación superior reconocido en el país.
<b>Funciones del Presidente</b>	<p>Convocar y presidir las asambleas generales y las reuniones del Consejo de Administración. Dirimir con su voto en caso de empate en las votaciones. Presidir todos los actos oficiales de la cooperativa. Las demás previstas en el estatuto social, siempre que no contravengan disposición legal o reglamentaria alguna.</p>	<p>Convocar y presidir las asambleas generales y las reuniones del Consejo de Administración. Dirimir con su voto en caso de empate en las votaciones. Presidir todos los actos oficiales de la cooperativa. Las demás previstas en el estatuto social, siempre que no contravengan disposición legal o reglamentaria alguna</p>	<p>Convocar y presidir las asambleas generales y las reuniones del Consejo de Administración. Convocar a pedido del organismo electoral o de la Superintendencia en el caso previsto en este reglamento, a elecciones de representantes de la cooperativa. Presidir todos los actos oficiales de la cooperativa. Conocer las comunicaciones que la Superintendencia remita e informar del contenido de las mismas al Consejo de Administración,</p>

			<p>y cuando estime, a la Asamblea General.</p> <p>Las demás previstas en el estatuto social, siempre que no contravengan disposición legal o reglamentaria alguna.</p>
<p><b>El Consejo de Vigilancia</b></p>	<p>Es el organismo fiscalizador del Consejo de Administración, de la gerencia y demás funcionarios de la cooperativa. Está integrado por tres vocales principales y tres suplentes, que duran tres años y pueden ser reelegidos. El Gerente General asiste con voz pero sin voto y funge como secretario del consejo. Por lo menos dos vocales deben tener título universitario y acreditar experiencia mínima de dos años en la fiscalización de empresas que</p>	<p>Es el organismo fiscalizador del Consejo de Administración, de la gerencia y demás estamentos de la cooperativa. Está integrado por tres vocales principales y tres suplentes. Duran dos años y pueden ser reelegidos por una sola vez para el período siguiente. Luego de transcurrido un período, pueden ser reelegidos nuevamente. Los suplentes pueden reemplazar a los principales únicamente en casos de ausencia definitiva.</p>	<p>No hace referencia al Consejo de Vigilancia</p>

	realicen actividades financieras.		
<b>El Gerente General</b>	<p>Es nombrado por el Consejo de Administración y es el representante legal de la cooperativa. Dura en funciones el tiempo que se determine en el Estatuto, pudiendo ser indefinidamente ratificado. Debe tener título universitario otorgado en el país o en el exterior, en Administración, Economía, Finanzas o ciencias afines o acreditar experiencia mínima de cuatro años en la administración o dirección de instituciones financieras. No debe encontrarse incurso en alguna de las prohibiciones establecidas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Es el responsable de la marcha administrativa, operativa y</p>	<p>Es el representante legal de la cooperativa y nombrado sin sujeción a plazo. Debe tener título universitario otorgado en el país o en el exterior, en Administración, Economía, Finanzas o ciencias afines o acreditar experiencia mínima de cuatro años en la administración o dirección de instituciones financieras y no encontrarse incurso en alguna de las prohibiciones establecidas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Es el responsable de la marcha administrativa, operativa y financiera y debe informar al menos trimestralmente, al Consejo de Administración de los resultados. En ausencia temporal o definitiva lo</p>	<p>Es el representante legal de la cooperativa y nombrado sin sujeción a plazo. Debe tener título universitario y académico de tercer o cuarto nivel otorgado en el país o en el exterior, en Administración, Economía y Finanzas debidamente registrado en el CONESUP y acreditar experiencia mínima de cuatro años como administrador, director o responsable de áreas de negocios de cooperativas u otras instituciones financieras, y no encontrarse incurso en alguna de las prohibiciones establecidas en la Ley y las normas emitidas por la Junta Bancaria. Debe contar con la calificación de la Superintendencia de Bancos para posesionarse y para desempeñar sus funciones.</p>

	<p>financiera y debe informar al menos trimestralmente, al Consejo de Administración de los resultados. En ausencia temporal o definitiva lo subrogará el Subgerente General de la entidad o el funcionario operativo que haga sus veces; si la ausencia es definitiva, la subrogación durará hasta que sea legalmente reemplazado.</p>	<p>subrogará la persona que designe el Consejo de Administración, si la ausencia es definitiva la subrogación durará hasta que sea legalmente reemplazado.</p>	
<p><b>El Régimen económico</b></p>	<p>El capital social es variable, ilimitado e indivisible. Está representado por certificados de aportación nominativos, individuales y transferibles. La Superintendencia de Bancos normará lo relativo a la estructura del capital social de las COACs, así como los niveles mínimos requeridos. El monto mínimo</p>	<p>El monto mínimo de capital social pagado para constituir una COAC es de doscientos mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Este capital está constituido por los certificados de aportación suscritos y pagados por sus socios. Los certificados son nominativos, indivisibles y transferibles total</p>	<p>El monto mínimo del capital social pagado para constituir una cooperativa es fijado por la Junta Bancaria. Está constituido por los certificados de aportación patrimonial suscritos y pagados por sus socios. Los certificados son nominativos e indivisibles, pueden ser transferibles entres socios mediante cesión ordinaria, previa aceptación del</p>

	<p>de capital social pagado para constituir una cooperativa bajo el control de la SIB será de trescientos mil unidades de valor constante. Para su funcionamiento, en todo tiempo la COAC deberá mantener la relación entre su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes que determine la SIB, en virtud de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Formarán y mantendrán un fondo de reserva no inferior al 50% del capital social pagado, para lo cual destinarán al final de cada ejercicio por lo menos el 10% de sus excedentes netos hasta completar como mínimo la suma requerida. Las COACs no podrán disponer de los excedentes anuales, si previamente no han separado en cada ejercicio el</p>	<p>o parcialmente a quienes reúnan los requisitos para ser socios, previa aprobación del Gerente General. Las COACs deberán presentar en todo tiempo una relación de su patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes de al menos, el 12%. El Superintendente de Bancos determinará la variación de las ponderaciones de los activos y contingentes y reglamentará cualquier aspecto relacionado con el riesgo de dichas operaciones, así como podrá aumentar el porcentaje anterior. Para calcular la relación de solvencia únicamente se tomará en consideración el 95% del capital social. Deberán destinar al menos el 20% de sus excedentes anuales para constituir un fondo de reserva legal, hasta completar una suma equivalente al</p>	<p>Consejo de Administración. Pueden ser comunes y obligatorios, los comunes pueden ser retirados en cualquier tiempo y no formarán parte del patrimonio técnico constituido, mientras que los obligatorios son entregados por los socios al momento de la constitución de la cooperativa, los que la Asamblea General establezca, y los dispuestos por la SBS. Los aportes que estos certificados representan, serán entregados a los socios al momento de la liquidación de la cooperativa. Pueden ser transferibles total o parcialmente a quienes reúnan los requisitos para ser socios, previa notificación a la Gerencia General, la cual llevará un registro actualizado de los mismos.</p> <p>Las cooperativas deberán presentar en todo tiempo una relación patrimonial entre la suma ponderada de sus activos y</p>
--	--	--	---

	<p>porcentaje señalado anteriormente.</p>	<p>50% de su patrimonio técnico, sin perjuicio de aumentar la reserva en forma voluntaria. Efectuadas las deducciones la Asamblea General resuelve sobre la distribución de los excedentes, procurando mantener de manera prioritaria el valor constante de los certificados de aportación.</p> <p>Así mismo, de acuerdo con su estatuto o por disposición de la asamblea general, se podrán constituir otras reservas que tendrán el carácter de especiales o facultativas, formadas por la transferencia de los excedentes al patrimonio no redimible.</p>	<p>contingentes.</p> <p>Las COACs deben destinar al menos el 40% de sus excedentes anuales para constituir un fondo de reserva legal irrepartible y no asignable a ningún otro destino patrimonial.</p> <p>La Asamblea resolverá sobre la distribución de los excedentes.</p> <p>Deben someterse a las normas de solvencia y prudencia financiera establecidas en la Ley y la normativa expedida por la Junta Bancaria.</p>
<p><b>Las operaciones</b></p>	<p>Las COACs reguladas pueden realizar todas las operaciones previstas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero para los bancos,</p>	<p>Las COACs pueden realizar operaciones de intermediación financiera y servicios adicionales, de conformidad con la Ley. Pueden</p>	<p>Pueden realizar operaciones permitidas en la Ley.</p> <p>Para realizar nuevas operaciones o servicios financieros deberán</p>

	<p>las sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, observando las excepciones, prescripciones y limitaciones establecidas para el efecto, como la negociación de documentos resultantes de operaciones de comercio exterior, de arrendamiento mercantil, de compra y venta de minerales preciosos, o garantizar la colocación de</p>	<p>realizar inversiones que en su conjunto excedan del 15% de su patrimonio técnico en el capital social de las sociedades y en las entidades de integración cooperativa hasta el 10% de su patrimonio técnico, en las empresas y otros servicios legalmente autorizados, hasta por el 5% del patrimonio técnico. Pueden adquirir, conservar o construir bienes muebles e inmuebles necesarios para su funcionamiento, en su conjunto tomados por un monto equivalente al 50% de su patrimonio</p>	<p>contar con la autorización de la SBS, la que solicitará informe al Directorio del Banco Central.</p> <p>Las operaciones con terceros o clientes deberán sujetarse a los límites previstos en el artículo 72 de la Ley<sup>30</sup>.</p> <p>Para operaciones vinculadas deben observar la Ley y sus normas de aplicación.</p> <p>Para las cooperativas de segundo piso, la Junta Bancaria emite las normas.</p>
--	--	--	---

30

**ARTÍCULO 72.-** Ninguna institución del sistema financiero podrá realizar operaciones activas y contingentes con una persona natural o jurídica por una suma que exceda, en conjunto, el diez por ciento (10%) del patrimonio técnico de la institución. Este límite se elevará al veinte por ciento (20%) si lo que excede del diez por ciento (10%) corresponde a obligaciones caucionadas con garantía de bancos nacionales o extranjeros de reconocida solvencia o por garantías adecuadas admitidas como tales, mediante normas de carácter general expedidas por la Superintendencia de Bancos. Los límites de créditos establecidos se determinarán a la fecha de aprobación original de la operación de crédito. En ningún caso la garantía adecuada podrá tener un valor inferior al ciento cuarenta por ciento (140%) de la obligación garantizada.

El conjunto de las operaciones del inciso anterior en ningún caso podrá exceder del doscientos por ciento (200%) del patrimonio del sujeto de crédito, salvo que existiesen garantías adecuadas que cubran, en lo que excediese por lo menos el ciento veinte por ciento (120%).

Se exceptúan de los porcentajes antes mencionados las siguientes operaciones: a) Los créditos destinados al financiamiento de las exportaciones luego de realizado el embarque, que tuviesen la garantía de créditos irrevocables, abiertos por bancos de reconocida solvencia del exterior, a satisfacción de la institución del sistema financiero privado; b) Las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera que se emitan con respaldos de contra garantías adecuadas, admitidas como tales, mediante normas de carácter general expedidas por la Superintendencia; c) Las garantías otorgadas por cuenta y riesgo de instituciones del sistema financiero privado del exterior, de reconocida solvencia, siempre que cuenten con el respaldo documentario suficiente, en seguridad y a satisfacción de la institución mandataria; y, d) Las operaciones de crédito entre instituciones financieras, con las limitaciones que establezca la Superintendencia, previo informe del Directorio del Banco Central del Ecuador.

	<p>acciones u obligaciones. Para realizar nuevas operaciones, deben notificar a la SIB por lo menos con tres días de anticipación a la fecha programada para su inicio , adjuntando el respectivo reglamento. Las operaciones activas y pasivas pueden efectuarse con los socios y con terceros, siempre que el estatuto lo prevea y el consejo de Administración determine los requisitos, plazos y condiciones. Los directivos, gerentes, funcionarios o empleados y sus respectivos cónyuges, no pueden obtener créditos directos ni indirectos en condiciones preferenciales, y serán autorizados por el Consejo de Administración.</p>	<p>técnico. Cuando decidan ampliar sus operaciones, deben contar con la autorización del la SIB. Las operaciones con terceros no podrán superar el 20% del total de las operaciones activas. Los vocales de consejos de administración y vigilancia, administradores, empleados y las personas vinculadas a éstos, tendrán un cupo para acceder a créditos que no puede ser mayor al 10% en grupo ni 2% individual calculado sobre el patrimonio técnico al cierre del ejercicio anual inmediato anterior a la aprobación de los créditos.</p>	
<p><b>Contabilidad, información financiera y auditoría</b></p>	<p>Deben aplicar las normas contables establecidas en el Catálogo Único de Cuentas emitido</p>	<p>Deben aplicar las normas contables establecidas en el Catálogo Único de Cuentas emitido</p>	<p>Deben aplicar las normas contables establecidas en el Catálogo Único de Cuentas emitido</p>

	<p>por la SIB. Se someten a las normas para auditoría interna y externa prevista en la Ley General del Sistema Financiero.</p>	<p>por la SIB. Deben adoptar políticas internas de control para administrar adecuadamente sus riesgos financieros y operacionales considerando el manejo, destino, diversificación del crédito y de las inversiones, la administración de la liquidez y normas sobre las tasas de interés, políticas que deben ser aprobadas por el Consejo de Administración.  Se someten a las normas para auditoría interna y externa prevista en la Ley General del Sistema Financiero.</p>	<p>por la SIB, en lo no previsto en éste, deben sujetarse a las NEC, y de no haber normativa en las dos anteriores, las NIC.  Deben adoptar políticas internas de control para administrar adecuadamente sus riesgos financieros en función de las normas emitidas por la Junta Bancaria, las que deben ser aprobadas por el Consejo de Administración.  Loa auditores interno y externo deben ser calificados por la SBS.</p>
<p><b>Disposiciones Generales y transitorias</b></p>	<p>Las COACs abiertas al público en general que se encuentran bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas del MBS, deben solicitar su ingreso a la SBS en el plazo de un año contado a partir de la publicación del presente</p>	<p>Dentro de los noventa días posteriores a la vigencia de este Reglamento las COACs deben remitir a la SBS una manifestación expresa, adoptada por el Consejo de Administración sobre su deseo de someterse a esta regulación.</p>	<p>En el presupuesto que debe ser aprobado por el consejo de administración, debe detallar clara e individualizada los rubros de capacitación, viáticos y dietas, y se harán constar los rubros de gastos de representación que se reconozca al Presidente del</p>

	<p>Reglamento en el Registro Oficial, luego de cumplir con todos los requisitos de orden legal. En caso de no hacerlo, deben transformarse en cooperativas cerradas, es decir, dejar de captar recursos del público, o liquidarse.</p>	<p>Dentro del plazo de seis meses deben remitir a la SBS declaración de cumplimiento de disposiciones contenidas en el presente reglamento y un plan para adecuar su estructura y operaciones a dicha normativa.</p> <p>La SBS reglamentará y aprobará la incorporación a este marco en consideración a su volumen de activos, patrimonio y número de socios. En el plazo de cuatro años, las COACs deben cumplir con este Reglamento.</p> <p>Hasta que no estén incorporadas al control, no pueden operar con terceros.</p> <p>Dentro de dos años deben ajustarse a los requerimientos de patrimonio técnico exigido por el presente Reglamento.</p> <p>Antes de reunir el</p>	<p>Consejo de Administración y los gastos del organismo electoral, los que en conjunto no superarán el 8% del pago anual de sueldos a empleados, excluyendo sobresueldos y bonificaciones de ley.</p> <p>Las dietas sólo percibirán los vocales del consejo de administración y los gastos de representación sólo el presidente de dicho consejo. Dichos gastos de representación serán equivalentes al 50% del valor mensual que por dietas perciba el presidente.</p> <p>En el presupuesto también se incluirá los rubros por capacitación y viáticos para los funcionarios y empleados de la cooperativa. El pago de viáticos se aplicará en condiciones de igualdad a todos los beneficiarios.</p> <p>Queda prohibida la creación de otro tipo de gastos,</p>
--	--	---	---

		<p>patrimonio técnico adecuado, los excedentes sólo pueden ser destinados a incrementar esta cuenta patrimonial.</p> <p>Para el ejercicio económico en curso, deben aplicar las normas relativas a la constitución de reservas y distribución de excedentes.</p> <p>Dentro de un año, deben adecuar su estructura interna previas las modificaciones estatutarias y reglamentarias que corresponden.</p>	<p>bonos y beneficios bajo cualquier denominación que no sean viáticos, dietas, capacitación y gastos de representación, en beneficio de los miembros de la asamblea general y vocales del consejo de administración, sin perjuicio de que la SBS disponga la devolución de los valores indebidamente recibidos.</p> <p>Se prohíbe a partir de la expedición de este reglamento que las cooperativas presten servicios sociales no financieros bajo cualquier modalidad.</p> <p>Todos los desembolsos que se realicen en un ejercicio económico para cubrir los servicios no financieros, deberán registrarse en la cuenta de pasivo donde se encuentren registrados dichos valores y no afectará a la cuenta de resultados.</p> <p>Los gerentes generales actualmente en</p>
--	--	--	---

		<p>funciones que no cumplen con los requisitos profesionales, tienen el plazo de cuatro años para completar su formación académica, caso de no cumplir deben ser cesados en sus funciones sin que la cooperativa deba reconocer ninguna compensación al respecto.</p> <p>Los representantes y vocales del Consejo de Administración que actualmente están en funciones, deben ser reemplazados obligatoriamente por quienes designe la Asamblea General que será convocada para el efecto.</p> <p>Los certificados de aportación comunes en poder de los socios, se desincorporarán del cálculo del patrimonio en un plazo máximo de diez años, contados a partir de julio 2005.</p>
--	--	--

## **Análisis de las resoluciones**

De la lectura de los Decretos N° 1227 de marzo de 1998, N° 2132 de diciembre de 2001 y N° 354 de agosto de 2005, se puede extraer lo siguiente:

Mientras el Art. 7 de la Ley General de Cooperativas determina que el Ministerio de Bienestar Social tiene la competencia exclusiva para estudiar y aprobar los estatutos de todas las cooperativas que se organizan en el país, concederles personería jurídica y registrarlas, la Junta Monetaria mediante resolución clasifica a las cooperativas que realizan operaciones de intermediación financiera como abiertas, y por tanto les impone a estar bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, igual que los bancos que persiguen fines de lucro. Si una resolución no puede dejar sin efecto lo dispuesto por una Ley, este inconveniente se supera cuando en 1992 la Dirección General de Cooperativas que es una entidad que depende del Ministerio de Bienestar Social, encomienda a la Superintendencia de Bancos el control de las cooperativas reconocidas como abiertas al público y luego, en 1994, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero las incluye para que se sujeten a este organismo de control, lo cual implica que aquellas que han alcanzado mayores niveles de tamaño en cuanto a montos de su capital social, deben revisar su estructura orgánica y efectuar aportes a la SBS, las de menor tamaño (pocos recursos) quedaron bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas que se encuentra bajo la dependencia del Ministerio de Bienestar Social. A partir de aquí, la SBS emite reglamentos para la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de estas entidades que por este motivo inician a implementar reformas.

De tal manera que actualmente la Ley de Cooperativas rige para las controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas; y, la Ley General de Instituciones Financieras y las Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros que se emiten como Decretos Ejecutivos, regulan a las controladas por la SBS. Lo adecuado debería ser que se actualice la Ley General de Cooperativas, para que incluya en su ámbito de control a todas las cooperativas, es decir, tanto a las que están bajo supervisión de la SBS como de la Dirección Nacional de Cooperativas.

El Decreto N° 2132 del año 2001 que dispone que las cooperativas de ahorro y crédito pasen al control de la Superintendencia de Bancos, no recibió la aceptación de estas entidades, y por tanto organizaron una gran convención nacional para rechazar el decreto y considerarlo una discrepancia jurídica. Plantearon demanda de inconstitucionalidad que posteriormente fue rechazada. El Decreto N° 354 de año 2005 también recibió el rechazo de la Asociación de Cooperativas, y en varios puntos fue declarada la inconstitucionalidad, mediante Resolución del Tribunal Constitucional N° 0036-06-TC, que se analiza más adelante.

En la parte relacionada con el control de las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito, se permite la captación de recursos de terceros pero no la concesión de créditos a estos sujetos que sólo pueden realizar inversiones. De acuerdo con los reglamentos, los préstamos sólo se otorgan a los socios de las cooperativas. En los requisitos para solicitar autorización y promoción, según los reglamentos de la SBS publicados mediante Decretos Presidenciales, para la promoción de una cooperativa de ahorro y crédito, se requiere de probidad, responsabilidad y solvencia de los dirigentes los que deben revelar inclusive, sus antecedentes académicos y laborales. Estos requisitos se dirigen más a la especialización en los temas financieros antes que a los sociales, pues al parecer es más importante acumular y proteger la riqueza que generar procesos de bienestar social. El Decreto 354 mantiene estos requerimientos.

En la parte Representantes a la Asamblea, y quienes pueden ser elegidos la designación de los que representan a los socios en la Asamblea General en 1998 era por tiempo indefinido. A partir del año 2001 pueden ejercer la representación por dos años con la posibilidad de ser reelegidos de manera indefinida y a partir de 2005 pueden ser representantes por tres años con opción a ser reelegidos por una sola vez para el período siguiente; transcurrido un período, pueden ser reelectos nuevamente. Los elegidos para representar a sus compañeros a la Asamblea General cuando el número de socios sobrepasa los dos mil, deben además demostrar capacidad técnica profesional y ostentar buena calificación de riesgos en el sistema financiero.

La rotación de representantes, la participación democrática de los socios en la toma de decisiones, la gestión gerencial para desafiar a la competencia generando recursos adicionales a los intereses provenientes de las tasas de interés activas, especialmente a través de un buen manejo de tesorería, y el sostenimiento de los principios cooperativos, son importantes. Para el efecto, debería tomarse en cuenta las decisiones de los socios y el análisis que ellos elaboren sobre el manejo financiero que debe estar en perfecta armonía con el tema social para el desarrollo integral de sus cooperados.

La normativa actualmente exige que las funciones de quien es elegido Presidente de la cooperativa, paulatinamente se incorpore al quehacer diario de la entidad. El rol en asuntos sociales que asumía anteriormente, en la actualidad se ve ampliado al tener que conocer de los temas administrativos y de la interrelación con el organismo de control, la Superintendencia de Bancos y Seguros, lo cual permite mejorar la relación con el organismo regulador.

En el análisis de la conformación del Consejo de Vigilancia, del Decreto 354 del año 2005 se ve que ya no consta la existencia del Consejo de Vigilancia, posiblemente esto obedece a la existencia del control por parte de la auditoría interna de las cooperativas y al de la propia Superintendencia, restando de alguna manera la autonomía de estas organizaciones de efectuar internamente el seguimiento a sus actividades y dar paso a la SBS para que las juzgue. Es de recalcar que en las cooperativas controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas sí existe el Comité de Vigilancia.

En el régimen económico, para consolidar la situación económica y financiera, la SBS dispone la participación de por lo menos el 40% de los excedentes que resultan de cada ejercicio económico para constituir el fondo de reserva legal, el mismo que debe ser irrepartible y no asignable a ningún otro destino patrimonial. Del resto del excedente, la Asamblea General, queda en la facultad de disponer su distribución, y de la investigación realizada en algunas cooperativas, se han reducido las acciones de desarrollo colectivo, como la prestación de servicios médicos, seguros, comisariatos, capacitación técnica de los socios por la limitación para prestar servicios sociales no financieros. De acuerdo con el Decreto 354, a las COACs se les limita la predisposición

para prestar servicios sociales no financieros bajo ninguna modalidad. Si ya han venido ofreciendo este tipo de ayuda, pueden continuar pero con la figura de la tercerización, utilizando los excedentes de cada ejercicio económico si la Asamblea General así lo decide, y registrando en la cuenta del pasivo, a fin de no afectar los resultados en el balance de pérdidas y ganancias. Decisión que fue declarada inconstitucional mediante la Resolución N° 0036-06-TC publicada en el Registro Oficial N° 138 de 31 de julio de 2007.

Muchas cooperativas de ahorro y crédito, además de ser la columna financiera en la gestión de procesos locales de desarrollo, han abierto servicios adicionales como dispensarios médicos, comisariatos, capacitación y actividades que en adelante sólo podrán ser realizadas luego de la consolidación financiera de la organización. El equilibrio entre el tema económico con el social puede asegurar el desarrollo sustentable y sostenible y es tan importante conceder préstamos como lograr la participación activa y solidaria de los miembros, así se puede conseguir el empoderamiento del espíritu cooperativo porque de lo contrario, se convierte en una invitación a acercarse a estas instancias solamente para cubrir requerimientos financieros.

Con el Decreto 354, los certificados de aportación comunes pueden ser retirados en cualquier tiempo y dejan de formar parte del patrimonio técnico constituido, lo que ocasiona la descapitalización de las entidades cooperativas, lo cual pudimos observar en las estadísticas de capital a partir del año 2005 en el que se emite este Decreto.

En el tema de las operaciones, la SBS aplica normas de control para la administración de los riesgos financieros en función de las emitidas por la Junta Bancaria (hoy Directorio del Banco Central), y a fin de evitar cualquier injerencia en el tratamiento preferencial a los directivos de las COACs, limita para ellos la concesión de créditos así como la suscripción de contratos de carácter privado y mercantil, de tal manera que se puede proteger los recursos de los socios y evitar situaciones complejas como las que ocurrieron durante la crisis del sistema financiero reflejadas en créditos subordinados y/o vinculados que manifestaron dificultades para recuperarlos.

Luego del reclamo por inconstitucionalidad sobre la prohibición de realizar operaciones con terceros, el Decreto 354, las cooperativas de ahorro y crédito pueden realizar operaciones activas y de contingencia, bajo lo dispuesto en la ley general de instituciones financieras.

En lo concerniente a contabilidad, información financiera y auditoría, a partir del año 2001 con los Decretos 2132 y 354, la normativa exige instrumentar políticas internas de control para administrar los riesgos financieros, a través de los auditores internos y externos, de acuerdo a lo establecido por la Junta bancaria y que a su vez proviene de la aplicación de los principios de Basilea. Esta disposición obliga a informar de manera permanente a la SBS sobre el manejo de riesgos, sobre los estados financieros, la administración financiera, etc., lo cual exige crear nuevas unidades técnicas y administrativas dentro de las organizaciones, con el consecuente costo que al final constituirá uno de los elementos para la fijación de las tasas de interés<sup>31</sup>.

En las disposiciones generales y transitorias, con el Decreto 354 se incluye en los presupuestos anuales los rubros de capacitación, viáticos y dietas, así como los gastos de representación que se reconozca al Presidente del Consejo de Administración y los gastos del organismo electoral, los que en conjunto no superen el 8% del pago anual de sueldos a empleados, excluyendo sobresueldos y bonificaciones de ley. Las dietas sólo percibirán los vocales del consejo de administración y los gastos de representación sólo el Presidente de dicho consejo. Dichos gastos de representación serán equivalentes al 50% del valor mensual que por dietas perciba el Presidente. Esta disposición fue declarada inconstitucional por la resolución N° 0036-06-TC, publicada en el Registro Oficial N° 138 del 31 de julio de 2007.

Las disposiciones transitorias de los reglamentos dirigen todos sus lineamientos a incorporar paulatinamente a las cooperativas de ahorro y crédito dentro de las regulaciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros, para que cumplan principalmente funciones de entidades financieras eficientes.

---

<sup>31</sup> Opinión expresada por el ingeniero Germán Salazar, Gerente General de la Cooperativa Cotocollao.

Es importante expresar que junto con la exigencia para mejorar los perfiles académicos y de experiencia de los representantes de los socios, se debería incentivarlos con el justo pago de dietas, viáticos y otros, pues cuando se elabora un presupuesto, las políticas institucionales referentes a los ingresos y los gastos deben enfocarse a la obtención de superávits, además el límite del 8% y del 50% para pagar estos rubros, puede limitar la capacitación de los dirigentes.

Entre las causas para la impugnación del Decreto 2132, cuentan la denominación de estas instituciones como cooperativas financieras, además de algunos artículos que los calificaron como fuera de la Ley de Instituciones Financieras. Las cooperativas demandantes mencionaban ser instituciones de personas, y no de capital, no estar sujetas a los mismos riesgos que los bancos en cuanto a la liquidez y al mercado, y no tener la concentración de cartera que las instituciones financieras, sin embargo se les aplica la misma ley. Manifestaban que las disposiciones de carácter general no deben aplicarse a las cooperativas de ahorro y crédito y que un esquema de adecuación a esas normas no era factible, inclusive que entre las COACs pequeñas y grandes se registraban diferencias que requerían hacer apreciaciones de carácter gradual.

Otro aspecto que ha merecido la discusión por parte de las COACs es el relacionado con las exigencias de la Superintendencia de Bancos y Seguros en cuanto al tema de riesgo para lo cual necesitan adecuar dentro de la estructura orgánica unidades administrativas para manejar esta área, para lo cual han debido incrementar recurso humano y contratar calificadoras de riesgo, creando costos adicionales por este rubro y por los aportes que deben hacer a la SBS en función del valor de sus activos.

En la demanda de inconstitucionalidad del Decreto 354, el Presidente de la Asociación Nacional de cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, indica que desde que las COACs están bajo la supervisión y control de la SBS, han caído en incertidumbre jurídica ya que no se ha reformado la Ley de Cooperativas y tampoco la Ley General de Instituciones Financieras, no se respetan los principios del cooperativismo y sus particulares características, recibiendo de la SBS un control extremo, mayor que el que reciben los bancos y financieras, a pesar de haber sido bien

manejadas muestra de lo cual es que con la crisis del sistema financiero, ninguna de sus entidades quebró. Afirma también que la prohibición de prestar servicios sociales no financieros bajo cualquier modalidad, contradice el séptimo principio cooperativo que consagra el interés por la comunidad, el cuarto principio que consagra la autonomía e independencia de las cooperativas, y el quinto principio relativo a la educación, entrenamiento e información a los socios. Esto incumple con el artículo 246 de la Constitución relativo al desarrollo de empresas comunitarias y de autogestión, al limitar su acción e impedir el propósito social de las gestiones complementarias y esenciales.

En esta demanda, asegura también que la existencia de certificados de aportación comunes y obligatorios no está contemplada en la legislación cooperativa ecuatoriana, ni en la Ley de Compañías, ni en la Ley General de Instituciones Financieras, y la figura de los certificados de aportación obligatorios que no pueden ser retirados sino cuando se produzca la liquidación de una cooperativa, atenta contra el principio de la adhesión abierta y voluntaria, lo cual conlleva a la posibilidad de separarse voluntariamente de las mismas, y los certificados comunes que pueden ser devueltos en cualquier momento, pueden provocar descapitalización, lo cual en vez de promover el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, les obliga a debilitar su patrimonio técnico, y en el futuro no podrán repartir utilidades entre los socios ya que las mismas se destinarán a fortalecer el patrimonio, y los socios no se interesen por mantener su dinero en certificados de aportación que no les genera tasas pasivas de interés.

La desincorporación de los certificados de aportación que constituye la eliminación de aportes de aportes, es exclusiva para las COACs.

Según la Unión de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Sur, UCACSUR, (El Mercurio: 2009), *“pasar al control de la SBS a más de desnaturalizar los principios del sistema cooperativo, también implican costos para entregar la información, se tiene que adecuar su sistema informático, crear departamentos (de riesgo, de cartera, de inversiones y las comisiones), contratar más personal y otros aspectos. Esto llevará a encarecer los productos de las cooperativas de ahorro y crédito y se tendrá que cobrar los servicios, golpeando de manera importante a la población que menos tiene y a quienes otorgan el préstamo”*.

De lo anterior se deduce que las distintas regulaciones les han obligado a las cooperativas de ahorro y crédito a ser más rentables, razón por la cual han abierto ventanillas o sucursales en otros lugares, inclusive en todo el país, tomando en cuenta inclusive los costos que deben cubrir por el hecho de estar controladas por la SBS, como el aporte del 0,87 x mil de los activos a la Superintendencia de Bancos y el 6 x mil a la Agencia de Garantía de Depósitos. Sobre la información diaria que deben remitir a la SBS, comunica que el atraso en el envío supone el pago de una multa.

Por otro lado, en el conversatorio con el Gerente General de la FINANCOOP, única cooperativa de segundo piso en el Ecuador, se pudo conocer que previa la concesión de préstamos a las cooperativas de primer piso, las estudia y realiza el análisis económico, financiero y de riesgos, y en los resultados, desde sus puntos de vista, determina que entre las debilidades de las COACs *se observa falta de capacitación de sus directivos en temas financieros, escasa disciplina financiera, poco análisis crediticio, preponderancia del tema social cuando dan prioridad a los beneficios frente a la consolidación económica de las instituciones, falta de imagen institucional que les posicione en el mercado para poder abarcar nuevos nichos, débil manejo de tesorería capaz de generar ingresos adicionales y débil tecnología de información. La moderna gestión gerencial de cara a la competencia que registran estas organizaciones por parte de los bancos privados, ha debido ser desarrollada especialmente cuando se trata de montos y oportunidad en la concesión de los créditos. Aunque las tasas de interés de las COACs a veces registran niveles similares a las de los bancos, la demora en la concesión de pequeños créditos por parte de la banca debido al proceso de concesión que requiere de investigación del cliente respecto de su capacidad económica, permite tomar la decisión del público de acercarse a quien le presta con oportunidad antes que mirar el costo del dinero. La concesión de créditos, a su vez genera crecimiento de la cartera de las instituciones de intermediación de recursos económicos, por ello, es importante que los directivos adquieran experticia en la administración financiera, lo cual ayuda a que las cooperativas de ahorro y crédito obtengan crecimientos en su*

*tamaño medido desde la captación de depósitos, concesión de créditos, valor de sus activos y patrimonio, solidez financiera y económica*<sup>33</sup>.

Queda manifiesta por tanto, la inquietud referente a la consolidación del espíritu del cooperativismo, porque no se trata de competir con la banca cuando hay otros espacios que son el servicio a la comunidad. Si no se trabaja previamente con los valores cooperativos, democracia participativa, formas alternativas de resolución de problemas, solidaridad, equidad, se ha perdido de vista el afán de las cooperativas, en cuyo caso las personas acuden a estas instituciones solamente en busca del financiamiento de sus necesidades, generándose el individualismo.

## **ALGUNAS EXPERIENCIAS DE LA GESTION DE COOPERATIVAS EN EL ECUADOR**

### **Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Codesarrollo**

Según el FEPP, a raíz de la experiencia del derrumbe del sistema financiero ecuatoriano que costó alrededor de 8.000 millones de dólares, el costo de dinero establecido por la banca formal, *“no está en consonancia con una economía dolarizada y estable, los altos costos encubren las ineficiencias y privilegios de la banca y se traducen sea en ganancias exageradas, sea en una injusta extracción de recursos de la economía. Algunos de los bancos han descubierto el mercado que representan los sectores populares, pero sus condiciones son aún más usureras en lo que denominan casi despectivamente el “microcrédito”*”.<sup>34</sup>

La filosofía del Grupo Social FEPP, ha sido desde entonces construir un sistema alternativo que permita potenciar las Estructuras Financieras Locales, EFL, y sus redes, donde los créditos contribuyan a resolver problemas de las familias, promover actividades productivas y emprender en la generación de bienestar, sin descuidar la

---

<sup>33</sup> Dr. Marín Bautista, Gerente General de la FINANCOOP. Su criterio extraído del conversatorio establecido con la investigadora.

<sup>34</sup> Grupo Social FEPP, Informe Anual Grupo Social FEPP 2006. Quito, Ecuador. Mayo 2007.

sostenibilidad de las entidades que los otorguen. Así en el año 2006 formaron 13 nuevas EFLs y dieron seguimiento a 213 ya existentes, en 2007, 16 nuevas EFLs y seguimiento a 190. Los niveles de activos de estas organizaciones que en el año 2006 contaba con alrededor de 37 mil socios y en 2007 más de 50.000, se incrementaron en casi dos millones para 2006, los ahorros crecieron en 2.2 millones, los otros pasivos correspondientes a fondeo externo (CODESARROLLO, FEPP y otros) sufrieron reducción en 435 mil dólares mientras que su patrimonio creció en 202 millones de dólares.<sup>35</sup> En estos casos, los socios no son los mismos clientes, aunque estos últimos son pocos con relación a los primeros, lo cual asegura el FEPP que es un hecho no sólo económico, sino sobre todo un hecho político, cultural y organizativo.

Las diez redes financieras que se han enlazado a este sistema se encuentran en las provincias de Carchi, Imbabura, Azuay, Cañar, Manabí, Guayas, Loja, Zamora Chinchipe, El Oro, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Sucumbíos y Bolívar.

La Cooperativa de Ahorro y Crédito “Desarrollo de los Pueblos” Ltda., CODESARROLLO, fundada hace once años por iniciativa del Grupo Social FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), a la que se han incorporado instituciones como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA, Maquita Cusunchic – Comercializando como Hermanos (MCCH), la Asociación Solidaridad y Acción (ASA), el Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), entre otras. CODESARROLLO agrupa a 16 ONGs como socias, y dos cooperativas italianas, II Canale y Cassa Padana.

Cooperativas populares de ahorro y crédito y organizaciones populares de todo el país junto con la gran cantidad de personas naturales constituyen los socios más representativos de esta organización, los cuales han forjado su crecimiento. La construcción de su propio edificio inaugurado en enero de 2007 estuvo a cargo de una de las empresas del FEPP, la de construcciones.

El Grupo FEPP ha tomado la decisión de ir traspasando sus recursos de crédito, una vez que se vayan recuperando, a la CODESARROLLO, la cual, en alianza estratégica con los bancos de crédito cooperativo de Italia FEDERCASSE, ICCREA, HOLDING,

---

<sup>35</sup> Ibid, pág. 62

ICCREA BANCA, BANCA AGRILEASINS, FUNDACIÓN TERTIO MILLENIO, y las federaciones regionales italianas, el apoyo de la Fundación “Un Sol Mon” y la “Bilbao Bizcaya Kutxa” de España, le han permitido fortalecerse y mejorar sus servicios.

El fondo de crédito manejado por el FEPP se ha ido reduciendo en la medida que la mitad del crédito que ha recuperado ha destinado a la compra de certificados de aportación en la CODESARROLLO, lo que la originado el aumento del capital social y la capacidad de gestión de esta cooperativa de ahorro. Los créditos han sido destinados a los sectores de la producción, tierras, vivienda y crédito educativo. Una parte pequeña del fondo que administra el Grupo Social FEPP, lo utiliza para atender a personas o comunidades, que por sus especiales circunstancias, no tienen condiciones de acceder al sistema formal. El FEPP y CODESARROLLO tienen como misión, financiar con crédito las iniciativas populares y promover las finanzas populares especialmente con las EFLs y sus redes.

En esta cooperativa, los principales esfuerzos se han visto reflejados en el diseño de su planificación estratégica, el análisis de las recomendaciones efectuadas por la SBS, la construcción de la oficina matriz, la concesión de créditos, la inclusión de los socios, el diseño de perspectivas y la presentación de las principales cuentas en los estados financieros y de cartera.

Con relación a las recomendaciones de la SBS efectuadas para el ejercicio 2006, en el informe de labores referido anteriormente, se dice que estas consistieron en realizar algunos cambios en el manejo de provisiones para incrementarlas, reducir y controlar la morosidad de la cartera de créditos, reducir el riesgo operativo ocasionado por la falta de manuales, mejorar el sistema informático, fortalecer la unida de riesgos integrales y auditoría interna, e incrementar el patrimonio y el capital social.

A lo cual, los administradores responden que ante la sugerencia de la SBS de elevar las tasas de interés con el fin de mejorar las utilidades y mantener mejor margen de seguridad, su decisión ha sido resistirse a esta tendencia y mejorar los niveles de eficiencia para evitar la subida de costos.

En el informe de labores del año 2006<sup>36</sup> del Grupo Social FEPP, los directivos aseguran que *“sin negar que esta presencia de la SBS en Codesarrollo ha tenido algunos aspectos positivos, sin embargo el hecho mismo de la vigilancia ha quitado a Codesarrollo una parte importante de su tradicional dinamismo y la contraído la entrega de crédito, lo que, en definitiva, ha impedido que la cooperativa crezca en el ritmo que venía teniendo tradicionalmente.*

*Desde la SBS se juzgan y valoran números sin tener en cuenta que Codesarrollo sirve a los sectores populares y, como éstos injustamente sin considerados de altísimo riesgo de acuerdo a los parámetros de la banca tradicional, se exige un nivel más alto de provisiones. Podemos afirmar que estos parámetros son absurdos y están establecidos por las mismas autoridades que castigan siempre el crédito que se entrega a los pobres con mayores tasas de interés, menores plazos y mayor rapidez para caer en mora. A pesar de esto Codesarrollo Reafirma con decisión su voluntad de cumplir su misión institucional de servir a los sectores más pobres de la población y, para ello, además de mantener la voluntad firme, debemos mejorar en algunos aspectos de la gestión diaria para ser más eficientes y eficaces”*<sup>37</sup>

El envío y recepción de remesas de los emigrantes desde Italia y España comenzó a operar en coordinación con siete cooperativas socias, y su perspectiva de distribuir el bono de desarrollo humano y el bono de la vivienda, planteados por el gobierno nacional, se ha cumplido.

Para el año 2007, la cooperativa ha incrementado su capital social, ha ido completando los manuales, ha controlado la contaminación de su cartera, ha desarrollado una auditoría al sistema informático para actualizarlo. A este año, su cartera de alcanzó los US S 24.974.760,39 y ha concedido crédito por US S 22.388.525,94.

Como Grupo, ha extendido la red de mercados financieros locales, ha desarrollado su sistema informático, ha construido viviendas para 316 familias y sistemas de agua potable para 1.206 familias. La formación profesional ha llegado a 2.756 personas de las cuales el 52.4 por ciento fueron mujeres y la generación de empleo ha permitido

---

<sup>36</sup> Grupo Social FEPP, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Informe anual 2006, Quito, mayo 2007.

<sup>37</sup> Grupo Social FEPP, Informe Anual Grupo Social FEPP 2007. Quito, Ecuador. Mayo 2008.

ocupar a 824 personas en empleos directos, ha concedido crédito educativo a 119 jóvenes para estudios universitarios, 1.466 personas e han involucrado en programas de gestión local.

### **Fundación Solidaridad y cooperativa de ahorro y crédito “Sur”**

Durante la visita realizada a la Fundación Solidaridad , ubicada en el sur de la ciudad de Quito, conocimos que en 1991 se constituye la Asociación de Cooperativas Solidaridad, con diecisiete cooperativas múltiples lideradas por cien dirigentes que aglutinan a 3.500 familias del sur de Quito, cuyos ejes son : construcción de una comunidad solidaria, autogestionaria y con ciudadanía; construcción de programas habitacionales de interés social; generación de fuentes de trabajo y autoempleo creando empresas asociativas; creación de un sistema ecológico y recreativo sustentable que preserve y defienda el ambiente; implementación de formas educativas para la comunidad acordes con su desarrollo; establecimiento de sistemas de seguridad y ciudadanía basada en la solidaridad y la participación; y ahorro y crédito como columna económica de esos proyectos. Vienen trabajando en la constitución de comunidades cooperativas y la gente ingresa en procesos de formación cooperativa, relaciones humanas y sociales. Las cooperativas son de vivienda, ahorro y crédito, educación, construcciones, comedores, servicios comunitarios, limpieza hospitalaria. Entre las integrantes, la cooperativa “Simón Bolívar Rodríguez” funda la Unidad Educativa Comunitaria Autogestionaria “Solidaridad” para mejorar la calidad participativa de los padres de familia y los maestros. Tiene en marcha el Centro de Formación y Capacitación en Economía Solidaria CEDES y están planificando la fundación de la Universidad de Economía Solidaria. El cierre de fábricas y empresas estatales como La Internacional y EMPROVIT, causó incentivos y un grupo de técnicos y profesionales deciden fundar la Cooperativa de Producción de Materiales para la Construcción “Eloy Alfaro” para comercializar materiales pétreos, arena, ripio lastre, polvo de piedra y cemento, producción de bloques y mano de obra en las diferentes ramas de la construcción, así como la producción y alquiler de andamios metálicos. Las cooperativas Poder Popular, UNEBA, Salvador Allende, Alianza Solidaria y cinco más, ubicadas en las urbanizaciones “Villa Solidaridad” y “Solidaridad Quitumbe”, construyen viviendas en

conjuntos habitacionales ( Solidaridad Quitumbe I y Solidaridad Quitumbe 2), y se preocupan del entorno. El avance de la construcción no es responsabilidad del constructor sino de todos. La filosofía del proyecto es reconstruir los valores cooperativos, no buscan construir casas sino comunidades, atendiendo problemas de salud, seguridad y formación de comunidades más humanas. Manifiestan que lo importante no es encontrar una casa barata sino entornos favorables, proyectos de vida. Son 2.600 viviendas construidas con todos los servicios, que han generado 250 puestos de trabajos directos y permanentes.

El funcionamiento de la organización cooperativa que permite seguir evaluando los objetivos tienen que estar en función de las posibilidades de la gente, ellos ingresan al proyecto cooperativo pero si su capacidad económica no les permite tener hoy su vivienda, le ayudan para que primero ahorre en su cooperativa. En el plan les colaboró el Municipio, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, la Universidad Católica, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Universidad Politécnica Salesiana. Desarrollan el proyecto de limpieza y recuperación de las quebradas Ortega y el Carmen en Quitumbe al sur de Quito, mediante mingas organizadas los días domingos, que ahora son lugares de recreación. El concepto cooperativo con la vida de la gente se ha relacionado a través de la alimentación que brindan las cooperativas de comedores. Su Asociación les prestó el local y organizaron comedores. Cada socio contribuyó para completar el menaje y equipo para su funcionamiento y a través de la autogestión organizaron su empresa. Hoy poseen local propio y ofrecen desayunos, almuerzos, meriendas, eventos al público dentro y fuera de la ciudad, generando sus propios recursos. Tienen otro comedor en el programa Solidaridad Quitumbe. Los socios asisten a cursos de capacitación dictados en el SECAP y en la Dirección de Higiene del Municipio de Quito. Los dirigentes afirman que no buscan el paternalismo y trabajan bajo el sistema de autogestión<sup>38</sup>. En 1998 legalizan la Cooperativa de Ahorro y Crédito “Sur” Ltda., para promover la cultura del ahorro y de la solidaridad, entre los socios especialmente niños con la convicción de que sólo el ahorro, la austeridad y la solidaridad conllevan a liberar al individuo del egoísmo. Son parte de la misma, las cooperativas y miembros de la Asociación de Cooperativas Múltiples Quito Solidaridad.

---

<sup>38</sup> Dr. Fabián Melo, Gerente de la Fundación Solidaridad, en el conversatorio que nos permitió establecer.

## **Cooperativa de ahorro y crédito “Salinas”**

Otra experiencia que ha marcado éxito desde 1970 es la de los recintos del sector de Salinas, en Bolívar, Guaranda, donde se explotaba la sal para sobrevivir a través del trueque. Con la llegada de voluntarios salesianos de quienes se destaca el trabajo del padre Antonio Polo que emprendió en un proceso de formación de líderes, dieron paso a la organización de cooperativas y precooperativas y luego a la instalación de microempresas, con la filosofía de la economía solidaria evitando así la migración especialmente de los jóvenes. El padre Antonio, se moviliza a diario a las comunidades a fin de hacer seguimiento y brindar asesoría a las organizaciones productivas. Tiene varios ejes de trabajo ocupados por vecinos o familias que se dedican a la recolección de hongos, plantas medicinales y aromáticas, de frutas de temporada, de miel de abeja, tratamiento de lana de ovejas y llamas, ordeño y entrega de leche para la producción de sus lácteos. Parte del éxito del funcionamiento de las microempresas es la capacitación, el seguimiento, la motivación y la ayuda que reciben los productores por parte del grupo conformado por la Fundación Salesiana, las Organizaciones Campesinas, el Grupo Juvenil, la Asociación de desarrollo artesanal, la cooperativa de ahorro y crédito, la cooperativa de producción agropecuaria, un jardín de infantes, una escuela y un colegio técnico agropecuario. Salinas tiene 22 queseras, una fábrica de chocolates, 10 fábricas de turrone, 2 fábricas de embutidos, un micro ingenio azucarero, varios centros femeninos que se dedican a hacer artesanías en yute y lana de oveja. El proyecto tiene como objetivo fortalecer a las comunidades facilitándoles su intercomunicación y acortando la distancia con otros mercados tanto nacionales como internacionales. En el campo educativo la fundación Familia Salesiana coordina el Programa de apoyo Educativo a Niños Andinos (PAENA) a fin de llevar la educación básica hacia esta población de escasos recursos donde hay ausencia de recursos básicos.

Han logrado conquistar excelentes nichos de mercado, especialmente fuera del país en Italia, Suiza, Alemania, Bélgica y Japón, los productos más aceptados dentro de la rama alimenticia son: pasta de cacao, mermeladas, hongos secos y el polvo, jugo de mortiño, plantas deshidratadas, turrone, chocolates; entre los textiles los elaborados por las manos de las mujeres con lana de ovejas y alpacas; las artesanías de tagua, los sombreros y canastas de paja constituyen el tercer elemento de exportación. Además

inicia la comercialización de aceites esenciales, ungüentos, pomadas y jarabes naturales, para lo cual tienen una planta de extracción de aceite de eucalipto, pino y manzanilla.

La capacitación está dirigida a los temas de producción y al cultivo y reforestación de especies propias de la zona y conservación de pastizales.

La cultura del ahorro se expresa de manera importante al guardar sus utilidades que junto con los créditos que son concedidos por su propia cooperativa de ahorro, se dirigen a invertir en dotar o mejorar los equipos necesarios para desarrollar su producción.

La “Cooperativa de Ahorro y Crédito Salinas” fundada en 1972, agrupa a 30 empresas con productos agro alimenticios. Inició captando los ahorros y concediendo créditos a los miembros de esa comunidad dirigidos a adquirir tierras, maquinaria y equipo, y a la crianza de animales para producir lana e hilo, materias primas que luego utilizan en su fábrica textil, la cual demanda el trabajo de cien mujeres campesinas. El financiamiento es resuelto desde su cooperativa de ahorro y crédito, cuyos administradores piensan que el dinero producido no debe ir a los bancos porque estas instituciones llevan el dinero hacia otras zonas y no favorecen al desarrollo local de donde se generan los excedentes. Tienen un depósito de \$ 20.000,00 en uno de los bancos que quebró durante la crisis del año 2000 y fue víctima del congelamiento bancario.

La relación de trabajo entre las distintas áreas de actividad de la comunidad desarrolladas por la Cooperativa de Producción Agropecuaria “El Salinerito” y la cooperativa de Ahorro y Crédito Salinas, se manifiesta en los estatutos de la primera, donde consta: Art. 3, d) “de manera especial, se mantendrá positivas relaciones con la cooperativa de Ahorro y Crédito Salinas Ltda., de la cual tiene su origen y fundamento” y el n) “ Actuar como agente de retención, una vez efectuado el procesamiento industrial y el mercadeo de la producción entregada por sus asociados y proveedores, para cubrir las obligaciones económicas que éstos hubieren contraído con la cooperativa de Ahorro y Crédito Salinas Ltda., otras instituciones financieras, cooperativas locales relacionadas, y otros”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Consejo Nacional de Competitividad. El Salinerito, una aventura de cooperativismo de economía solidaria. Quito, 2004.

*“La experiencia ecuatoriana en el sistema de donaciones a comunidades rurales no ha dado resultados satisfactorios, en cambio cuando se han depositado recursos de contraparte local, se han desarrollado escenarios diferentes, donde los individuos trabajan por conseguir mejores proyectos de vida mediante procesos muy fuertes que implican sacrificio y tiempo como los expuestos anteriormente, donde los capitales semillas y el compromiso de las comunidades han permitido lograr procesos sostenidos de desarrollos locales”<sup>40</sup>*

---

<sup>40</sup> Afirma el doctor Fabián Melo, Gerente de la Fundación Solidaridad, durante el conversatorio mantenido con él, en abril de 2007.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.

#### Conclusiones

El proceso histórico de los pueblos que han buscado el bienestar, manifiesta que el empobrecimiento de las sociedades ha conducido a sus actores a buscar alternativas para desafiar sus precarias situaciones mediante la construcción de planes económicos basados en el trabajo y no en el capital, orientados por el servicio y la satisfacción de las necesidades de las mayorías, a cambio del lucro y la acumulación de riqueza para pequeños grupos.

En el Ecuador, la decisión de las organizaciones para superar los obstáculos en la consolidación del modelo cooperativo, se ve reflejado en las experiencias de trabajo de algunas cooperativas que han logrado crecer y producir desarrollos locales, con la ayuda de aquellas que tienen objetivos de canalizar recursos financieros, lo cual se describió en el capítulo II.

La experiencia compartida especialmente por Mohammed Yunus en la concesión de préstamos es que los microcréditos movilizan la capacidad productiva de los pobres, desarrollan su confianza y fortalecen su autoestima, al tiempo que promueven la cultura del trabajo, contribuyen a la subsistencia de cientos de millones de familias e irrigan la base del aparato productivo, aunque no logran por sí solos, abatir la pobreza, la desigualdad ni dar paso a un desarrollo sustentable.

Conforme el crecimiento de las COACs en el Ecuador, se las ha dividido entre aquellas que superan los 200.000 dólares en activos y están controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, y aquellas que registran activos inferiores a este valor y están controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas. Para efectuar el control, desde 1998 se han emitido tres resoluciones, que para efectos de nuestro estudio, abarcan los períodos 1998-2001; 2001-2005, y 2005 hasta estos días.

Las cooperativas controladas por la SBS, han venido participando en mercados cada vez más competitivos en vista de que las mismas normas que salen desde el organismo regulador de las instituciones financieras, les exigen obtener rentabilidad para poder mantenerse en el sistema por la solvencia patrimonial del 12% que les impone. Posiblemente por esta causa es que han extendido sus servicios en la mayoría de ciudades del país, como se pudo observar en el cuadro N° 1, a fin de obtener los beneficios de las economías de escala. El esfuerzo por sostener la consolidación financiera y económica y por tanto brindar confianza a los socios asegurando sus depósitos, ha impulsado a las COACs nacidas en circunscripciones territoriales, a recoger recursos y acompañar al desarrollo de esas localidades, pero enseguida buscar dónde existen condiciones favorables para incursionar en nuevos mercados que les proporcionen buenas utilidades. Las economías de escala llevan inclusive a demostrar mejores indicadores de eficiencia a las cooperativas de tamaño mediano, según se demostró con los datos de los cuadros del capítulo II, donde los gastos son inferiores y la rentabilidad es mayor en este tipo de organizaciones.

En el afán de ser rentables, y ante la amenaza de la competencia de los bancos e inclusive de las mismas cooperativas de ahorro y crédito, el sistema cooperativo ha evolucionado desde las operaciones sencillas y tradicionales a formas financieras más modernas para fortalecer su capacidad financiera y explorar nuevas oportunidades en el mercado financiero. El desarrollo de sistemas informáticos, la promoción de la imagen del sistema que explique el fundamento de esta clase de organizaciones basado en que los excedentes sean repartidos de manera equitativa entre todos sus socios, que las decisiones se tomen respetando el principio de igualdad porque todos tienen el mismo derecho a opinar y votar, que la dirección y el control esté definido por todos porque cada uno tiene derecho a un solo voto independientemente del monto de ahorros que tenga en depósitos de la cooperativa, que el ingreso y salida de los socios sea libre y voluntaria, ha exigido el esfuerzo de las cooperativas.

La competencia también se manifiesta con las instituciones bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas y que no están controladas por la SBS, ya que actualmente resulta más fácil solicitar créditos a éstas puesto que no están obligadas a solicitar requisitos como el “formulario de solicitud de inicio de relación comercial o

actualización de datos personales”, donde debe declarar un sinnúmero de datos relacionados con la ubicación geográfica, información familiar, actividad económica, bienes que posee, información del cónyuge, estado de situación económica, etc. , el “formulario de declaración de origen lícito de recursos de transacciones en efectivo de 10.000 dólares o más”, la información de la situación financiera del garante, la demostración de estabilidad laboral o económica, etc.

La reglamentación que desde la SBS se ha emitido y que está fundamentada en la aplicación de los principios de Basilea los cuales hacen referencia al control de los bancos, en cierta medida ha desviado el espíritu del cooperativismo en el Ecuador porque pone más énfasis en la formalidad antes que al interés por conocer si las cooperativas cumplen o no los objetivos para los que se fundaron provocando de esta manera que pocos acudan para compartir la filosofía de la solidaridad, y busquen empresas financieras que vendan servicios en condiciones más convenientes que otras, desvaneciendo de esta manera el sentido cooperativo entre personas libres y responsables, sin predominio de la rentabilidad, el de ser un espacio para interrelacionarse con los demás, de ser un proceso humano profundo en el que no es importante el crecimiento económico, sino el desarrollo, según proclama el fundamento de las economías solidarias. Paulatinamente, los decretos emitidos para ejercer un eficiente control de sus gestiones, se han enfocado a disminuir la autonomía de las organizaciones en el sostenimiento de su labor social.

Por otra parte, se ve que la evolución de los saldos que arroja los depósitos a la vista, los depósitos a plazo, los activos, la cartera, el capital y reservas, muestran que las cooperativas de ahorro y crédito han tenido un crecimiento significativamente importante dentro del Sistema Financiero Nacional. De las cifras económicas que se han analizado, se ve que el crecimiento ocurrido en las COACs ha sido mayor en el período 2001-2005, es decir con la aplicación del Decreto 2132, época que coincide con el inicio del sistema de dolarización en el Ecuador. También los datos entregan información que dice que estas instituciones se han extendido en todo el país, y que su análisis de riesgo las ubica en buena posición lo cual induce a las personas a tener confianza cuando desea entregar sus ingresos en una financiera. Durante la época de crisis, no hubo liquidación de cooperativas como ocurrió con los bancos privados.

La banca privada también muestra importante crecimiento aunque proporcionalmente inferior al del sistema cooperativo. La filosofía de cada cual es lo que los diferencia, mientras que las cooperativas distribuyen los excedentes anuales por consenso, entre todos los socios de conformidad con su participación, los bancos los distribuyen en forma de utilidades sólo a sus accionistas. Los fines de las cooperativas se inscriben en los principios universales del cooperativismo, y en tal sentido es conveniente analizar tanto la competencia financiera como la social que tienen bajo su responsabilidad estas entidades.

Las cooperativas de ahorro y crédito que se encuentran incluidas en el Sistema Financiero Ecuatoriano, creadas con el espíritu de los Principios de Rochdale que fueron emitidos por la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale bajo la filosofía del servicio mutuo, ante los cambios que han tenido que hacer especialmente por las regulaciones emitidas por la SBS y que las hemos analizado, no se advierte un proceso de sostenimiento del espíritu cooperativo, sino más bien de consolidación económica y financiera de estas instituciones, con miras a salvaguardar los intereses de los depositantes, como se puede apreciar con la prohibición para ocupar recursos en acciones sociales y por tanto poca articulación de las organizaciones cooperativas con los desarrollos comunitarios, uno de los objetivos para lograr eficiencia económica es la capacidad profesional de los representantes y directivos que deben tener buenos perfiles técnicos.

### **Recomendaciones de política pública**

En vista de que el sistema cooperativo de ahorro y crédito en el Ecuador ha mostrado importante cobertura y crecimiento, creciente colocación de créditos para sectores de escasos recursos, así como un proceso de adaptación a las regulaciones que desde el Estado se han emitido en los últimos diez años; de que la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008, en el Art. 311 expresa el interés por consolidar el sistema financiero popular y solidario, en el cual se incluye a las cooperativas de ahorro y crédito; de que según la Superintendencia de Bancos y Seguros las diferentes Resoluciones emitidas mediante decretos ejecutivos, han tenido la finalidad de proteger

los recursos de los depositantes, priorizando la eficiencia económica antes que el interés social de los miembros de estas organizaciones; creemos conveniente emitir propuestas de política pública, fijando como objetivo la consolidación del sistema cooperativo de ahorro y crédito como elemento clave para que la población económicamente más vulnerable tenga acceso al crédito y pueda desarrollar actividades de producción que les genere ingresos para mejorar su nivel de vida.

Entre las estrategias para conseguir el objetivo, es posible sugerir:

1. Consolidar la estabilidad macroeconómica,
2. Evitar la dualidad de la normativa que controla al sistema cooperativo existente entre la Ley General de Instituciones Financieras, la Ley General de Cooperativas del Ecuador y Decreto N° 354, mediante la actualización de la Ley General de Cooperativas, la cual integre a toda clase de cooperativas, incluidas las de ahorro y crédito, es decir, a las controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y por la Dirección Nacional de Cooperativas. La nueva ley de cooperativas, entre sus capítulos debería insertar el crédito y el ahorro, a fin de resolver las limitaciones mediante regulaciones y acciones concretas dirigidas a conceder los créditos especialmente para la producción en condiciones accesibles. Al abrigo de esta ley, el control estaría enfocado a conseguir tanto la eficiencia económica como la efectividad en la gestión social, amparados tanto en los principios cooperativos como en los de Basilea, y considerando que estas organizaciones son sociedades de personas, no de capital, donde la prudencia financiera es importante pero no más que la colaboración con procesos de desarrollo locales y en las cuales quienes las integran son socios que tienen derecho a voto y a repartirse las utilidades. La fortaleza debería manifestarse en la validez de la fórmula cooperativa vigente desde hace 150 años, como posibilidad de autoempleo y realización personal de los socios en un marco de funcionamiento democrático que permite una mayor igualdad de oportunidades, en el acompañamiento e integración a los desarrollo locales y a los procesos de descentralización mediante el esfuerzo colectivo para la aglutinación de recursos

y su posterior canalización hacia quienes necesitan para desarrollar producción, empleo, consumo, inversión, en fin al crecimiento del producto interno bruto.

3. Resultaría insuficiente que en la declaración de la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008, conste que dentro del sistema financiero popular y solidario consten las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro, cuyas iniciativas recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial por parte del Estado, en la medida que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria, cuando los recursos nacionales no siempre están disponibles para canalizarlos a través de esta intermediaria, y deben buscar fuera del país. Los fondos de la banca pública de desarrollo son todavía escasos y no llegan a las COACs<sup>42</sup>, o cuando los programas de crédito desarrollados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social contienen muchos requisitos, no siempre al alcance de las pequeñas cooperativas las cuales por su tamaño y estructura interna, especialmente de las localizadas en zonas rurales, no disponen de la información solicitadas como la calificación de activos de riesgo lo cual exige que las COACs que soliciten créditos deben tener experiencia crediticia y no precisamente les ayuden a constituirse. Lo importante es evitar que se produzcan problemas de descalce con brechas de liquidez, lo cual sería grave para la economía, porque su quiebra provocaría desastres para los más pobres quienes se verían obligados a pedir nuevamente dinero a los agiotistas.

El fondo de liquidez que deben constituir las cooperativas y el esfuerzo por captar depósitos de los socios, se diluye cuando va a la banca privada en forma de depósitos en cuentas corrientes, y desde este instrumento desarrollar las operaciones financieras y crediticias. Debería permitirse que las COACs puedan manejar depósitos en cuentas corrientes.

4. Contar con instituciones técnicas capaces de captar los problemas que atraviesan las cooperativas de ahorro y crédito y conjuguen la norma con los principios. En

---

<sup>42</sup> En los cuadros de concesión de créditos del BNF publicados en los boletines gerenciales, no se observa la concesión de créditos a las cooperativas.

el caso de la presente investigación, la propuesta de política pública apunta a establecer incentivos de acción colectiva entre los que creen en el espíritu cooperativo como alternativa para hacer un desafío a la crisis que atraviesa el Ecuador evitando que ocurran fallas de mercado. Actualmente se conoce de un estudio para la creación de una Superintendencia de Cooperativas, con el fin de precautelar los depósitos de los miembros de cooperativas de ahorro y créditos del Ecuador. El Proyecto trabajado con la participación del Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Dirección Nacional de Cooperativas, el Consejo Cooperativo Nacional, y la Subsecretaría de Bienestar Social, propone la creación de este organismo para que abarque a cooperativas “grandes” y “pequeñas” bajo el mismo concepto de sociedades de personas y no de capital, constituida por Intendencias especializadas para cada subsector de cooperativas, capaces de distinguir las características de cada sector a fin de aplicar

5. la norma conforme su realidad. En lo referente a cooperativas de ahorro y crédito, esta Intendencia abarcará el control de todas, en sus diferentes niveles, volúmenes y necesidades. Sobre el financiamiento de esta institución de control, cabe hacer relación que dentro de los rubros más importantes que componen los ingresos en la estructura presupuestaria de la SBS, están los aportes de los bancos privados y en mayor parte de las empresas de seguros, también el aporte sobre los activos de las cooperativas de ahorro y crédito controladas, lo cual obliga a estas entidades financieras a cargar como costos los aportes a su ente regulador y trasladarlos al precio reflejado en las tasas de interés. En el caso de esta Intendencia, debería contar con aportes fiscales dentro de su presupuesto de operación.
6. Iniciar con un levantamiento catastral de las COACs que permita conocer, por ejemplo, cuántas cooperativas de ahorro y crédito existen en el Ecuador, si están registradas en algún ente de control, cuál es su marco regulador, cómo cumplen la finalidad para la que fueron creadas, qué aceptación merecen en las comunidades, cuál es el mapa de su posicionamiento, cómo se reconoce si existe diferencia entre el espíritu cooperativo y las necesidades de financiamiento particulares, y partir de consultas con las comunidades y las organizaciones

cooperativas hacer propuestas de formulación y revisión de la legislación, la política y su reglamentación. Con la respuesta a estas preguntas, establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de manera ágil, sencilla, económica y eficaz, en el organismo de control que decida el Estado. La Dirección Nacional de Cooperativas, actualmente no se encuentra en condiciones de entregar información completa respecto del número, naturaleza, misión, visión, objetivos de este tipo de organizaciones, razón por la cual resulta urgente reunir las en una institución que con capacidad técnica y apoyo gubernamental entregue de manera eficiente e integral la cooperación que necesitan para desafiar a la pobreza e incentivar la producción, la productividad, la eficiencia compartida de manera equitativa entre los actores de la sociedad. En 1988 ya existió dentro de la Superintendencia de Bancos y Seguros, una Intendencia de Cooperativas que luego se dividió en varias oficinas para que controlen cada una a un grupo determinado de instituciones.

7. En las reformas a la Ley de Cooperativas, se deberían incorporar medidas de apoyo concreto a la actividad cooperativa como el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos, medidas que pueden incluir capacitación, ventajas fiscales mediante exoneraciones tributarias, créditos, la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud de los miembros de las cooperativas, el desarrollo de competencias técnicas y profesionales en la administración empresarial, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial comercial y las competencias generales en materia política, económica y social de los afiliados, para que tengan la posibilidad de crear reservas apropiadas y fondos de solidaridad. Se necesita desatar cadenas de dependencia con el estado por parte de grupos de estratos medios que se han profesionalizado y no encuentran medios de encontrar trabajo en el sector privado por lo cual buscan ocupación en el aparato estatal. Además, esta ley debería prever que el Estado implemente medidas de apoyo concreto a la actividad cooperativa como el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos, medidas que pueden incluir capacitación, ventajas fiscales mediante exoneraciones tributarias, créditos, la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud de los miembros de las cooperativas, el

desarrollo de competencias técnicas y profesionales en la administración empresarial, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial comercial y las competencias generales en materia política, económica y social de apropiadas y fondos de solidaridad. Se necesita desatar cadenas de dependencia con el estado por parte de grupos de estratos medios que se han profesionalizado y no encuentran medios de encontrar trabajo en el sector privado por lo cual buscan ocupación en el aparato estatal.

En esta misma reforma, debería constar que las tasas activas de interés se fijen en función del destino de los créditos y no en la fuente de repago, de tal manera que la finalidad de la inversión merezca de manera equitativa su precio a través de la tasa de interés, y además se evite la distorsión en la contabilidad al ubicar a cada crédito según el real financiamiento, es decir, si el crédito se concede para vivienda se contabilice como créditos de vivienda y no como consumo o comercial.

8. Por parte del estado se ve necesario aplicar la promoción y apoyo a los grupos humanos, dentro de procesos de desarrollo con el financiamiento de actividades generadoras de ingresos y empleo encargando a las cooperativas de miembros de comunidades que se comprometan a lograr su desarrollo, con capacitación permanente de manejos gerenciales de las pequeñas o medianas empresas, con ayuda en el acceso a mercados nacionales e internacionales a través de los Ministerios que mantienen convenios con la cooperación internacional, con el manejo de una economía estable que permita la generación del ahorro y la inversión y del mejoramiento del bienestar social y económico. El trabajo con los que han emigrado del país puede ser muy esperanzador por lo que se recomienda incentivar a que los emigrantes regresen a formar empresas, no sólo con dinero sino también vengan con ideas y proyectos.
9. Para dar solución a la competencia a veces desleal que se está ocasionando entre cooperativas debido a que cada cual busca ser económica y financieramente más rentable, se podría promover la cultura del diálogo, de la solidaridad, de la agrupación y autogestión cooperativa a cambio de la creación de espacios que

compiten entre sí, con el apoyo concreto de parte del estado a través de la colocación de fuentes de financiamiento y de incentivos fiscales, productivos y laborales. Las cooperativas podrían realizar sus propias alianzas no sólo para promover sus intereses económicos, sino para lograr beneficios integrales no sólo para sus miembros sino para las comunidades, inclusive obteniendo los beneficios de las economías de escala o de los costos de oportunidad cuando se hacen adquisiciones de bienes o servicios. La experiencia de la agrupación de cooperativas en Brasil, es interesante, ya que todas dependen de una sola organización que les agrupa, y el socio no encuentra diferencia entre ser miembro de una u otra cooperativa.

De lo que hemos logrado conocer, podemos decir que la cooperación mediante el compromiso con la comunidad, supone procesos demasiado fuertes y que implican sacrificio y tiempo, presenta otra forma de entender al mundo, con sus supuestos filosóficos y su mundo doctrinario que las orienta. La diferencia de esta clase de empresas de economía solidaria, basada en principios y valores cooperativos, supone el desempeño de múltiples tareas en campos de acción que no son sólo económicos, sino también sociales, los cuales no puede explicar el libre mercado; y el entorno jurídico en que se mueven al momento no les colabora, más bien les incentiva a convertirse en entidades con fines de lucro.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. Declaración sobre identidad y principios cooperativos. Congreso Centenario, Manchester, 1995.
- BENECKE, DIETER y otros. Cooperativismo: Instrumento de Desarrollo en un Orden Libre. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, 1992.
- BOTASSO, Juan. La pobreza no es invencible. Pensamiento y praxis de Mohammed Yunus. Universidad Politécnica Salesiana, editorial Abya Yala. Quito, 2000.
- COBBAUT, Robert. Teorías Económicas de la Gestión: Notas del curso dictado en FLACSO, Ecuador, entre el 21 de julio y el 1 agosto de 2003.
- CHIRIBOGA, Manuel y otros. Una Minga por la Vida, Crédito para los pobre del Campo. ILDIS, Ediciones Abya – Yala, 1998.
- CIEDLA, Fundación Honrad Adenauer. La economía social de mercado, un proyecto económico y político alternativo. Argentina, 1983
- CONSEJO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL, Cooperativas de Ahorro y Crédito. Unión Panamericana, Credit Union Matinal Association, 1960.
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, El Salinerito, una ventura de cooperativismo de economía solidaria. Quito, ecuador, 2004.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Ley de Cooperativas. Quito, 2005.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Constitución Política de la República del Ecuador. Quito, 1998.
- DIRECCION GENERAL DE COOPERATIVAS. Reglamento General de Cooperativas, años 1938 y 1966.
- DEFOURNY, Jacques, 1992. Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública. Valencia, Editorial Ciriec, España.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS, Revista COOPERATIVISMO. Quito, Ecuador, 2002.
- DIRECCION NACIONAL DE COOPERATIVAS. Resolución DGC-92-098. Quito, Ecuador, 1992

- DURR, ERNST y otros. La economía social de mercado, un proyecto económico y político alternativo. CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, 1983. Argentina.
- JACOME, Hugo y otros. Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo. FLACSO- Fondo de Solidaridad, Ecuador 2004.
- BABINI, Johan. La Revolución Industrial. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- DIARIO EL MERCURIO. Sábado 9 de mayo de 2009. Cuenca, Ecuador.
- GRUPO SOCIAL FEPP, Informe Anual Grupo Social FEPP 2006. Quito, Ecuador. Mayo 2007
- H. CONGRESO NACIONAL DEL ECUADOR. Ley General de Instituciones Financieras del Ecuador. Quito, 2001.
- Keynes, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- LEY DE COOPERATIVAS, 1937, 1963, 1966.
- H. CONGRESO NACIONAL. Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del Ecuador, 1994.
- MEIER, Gerald e STIGLITZ, Joseph. Fronteras de la economía del desarrollo, el futuro en perspectiva. Banco Mundial, 2002.
- NARANJO, Marco. Del Patrón Oro a la Dolarización. PUCE. 2004.
- PAMELA COX Y GUILLERMO PERRY. Reducir la pobreza contribuye al crecimiento económico. Banco Mundial.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Decreto Ejecutivo N° 1227, Registro Oficial N° 282, marzo 1998.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Decreto Ejecutivo N° 2132. Registro Oficial N° 467, diciembre 2001
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Decreto Ejecutivo N° N° 354. Registro Oficial N° 79, agosto 2005.
- REGISTRO OFICIAL N° 449. Lunes 20 de octubre de 2008.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución N° 002-2002-TC.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución N° 0036-06-TC. Suplemento del Registro Oficial N° 138. Quito, 31 de julio de 2007.

- SEN, Amartya Kumor. La selección técnica: un aspecto de la teoría del desarrollo económico planificado. Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Tercera Edición. Editor Manuel Girona, Barcelona, 2002.
- SUNKEL, Oswaldo, 1969. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Desarrollo Económico, Tomo I. Santiago de Chile.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS-BID, Ecuador. Convenio ATN/MT 5878-EC. Quito, Ed. Superintendencia de Bancos, 1999
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Ecuador. Boletines de Cooperativas de Ahorro y Crédito & Microfinanzas. Quito, 1998-2006.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Ecuador. Resolución N° 1227, Quito, 1998.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Ecuador. Resolución N° 2132, Quito, 2001
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Ecuador. Resolución N° 0 354, Quito, 2006.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS, Ecuador. Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, Quito, 1999.
- UNIÓN PANAMERICANA. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Cooperativas de Ahorro y Crédito. Washington D.C., 1960.
- VÁSQUEZ, Juan Francisco. Nuevo Sistema Normativo para Cooperativas de Ahorro y Crédito. PUCE, 2002.
- VÁSQUEZ, Germán. Cooperativismo. Quito. Ed. Ecuador, 2002.
- VÁSQUEZ, Lola y SALTOS, Napoleón. Ecuador: su realidad. Quito, Ed. Fundación de Investigación y Promoción Social “José Peralta”, 2002-2003.
- VUOTO, Mirta; Rafael Chavez, Jacques Defourny, Benoit Lévesque, Marie-Claire Malo, Marguerite Mendell, José Luis Monzón, Julio Olivera, León Walras. Economía social: precisiones conceptuales y algunas precisiones históricas. Editorial Altamira. Argentina, 2003.

- WALRAS, Leon, 1896. Estudios de Economía Social, segunda lección: intervención de las doctrinas filosóficas. Paris, Lausanne, F. rouge, f. Pichon. Traducción libre de Mirta Vuoto.
- VERBEKE, Griselda, Clara Inés Carbonetti, Sabina Ozomek, Ruth Muñoz. Las finanzas y la economía social, experiencias Argentinas. Argentina, 2007.