

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Sociología

La supervisión estatal en las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, periodo 2012-
2019: una lectura sociológica

Patricia Elizabeth Aymar Jiménez

Asesora: María Cristina Malong Cielo

Lectores: Andrea Elizabeth Bedoya Ramos y César Vinicio Carranza Barona

Quito, enero de 2024

Dedicatoria

A mi camarada de vida, Rafael Rosales y a mis hij@s Sebastián, Isabela y Carmela.

Índice de contenido

Resumen.....	6
Agradecimientos.....	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. ¿Qué es la economía? Disputas y continuidades del significado de la economía.....	17
1.1. Visiones ortodoxas de la economía.....	17
1.2. Economía feminista y Economía social y solidaria, como visiones heterodoxas afines a las cooperativas de ahorro y crédito.....	21
1.3. Sociología y Antropología económica como visiones integradoras.....	25
1.4. Propuesta conceptual de la economía popular y solidaria ecuatoriana.....	28
1.5. El cambio de sistema económico y su articulación con la creación de una legislación para enmarcar al sector de la economía popular y solidaria.....	29
1.6. La economía del trabajo y la economía popular y solidaria.....	30
1.7. El Buen Vivir y la economía popular y solidaria.....	31
Capítulo 2.....	33
De cómo llegamos a la Economía popular y solidaria: fundamentos y trayectoria del cooperativismo en el Ecuador.....	33
2.1. Fundamentos del cooperativismo europeo.....	33
2.2. La herencia del cooperativismo europeo en Latinoamérica.....	36
2.3. Trayectoria del cooperativismo ecuatoriano: desembocando en la economía popular y solidaria.....	43
2.3.1. Una superintendencia especializada en organizaciones de la economía popular y solidaria.....	53
Capítulo 3. De los expertos y sus técnicas de supervisión aplicados a las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas.....	59
3.1. ¿Quiénes hacen la supervisión?.....	59
3.2. ¿Cómo se hace la supervisión?.....	61
3.2.1. Modelo de supervisión aplicado a las cooperativas de ahorro y crédito, aplicado por la SEPS.....	61
3.2.2. Las Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria.....	64
3.2.3. Capacitación de la SEPS a cooperativas de ahorro y crédito.....	65
Capítulo 4.....	66
Situación de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas.....	66
4.1. Lo que se visibiliza.....	66

4.2 Lo que se deja de lado	72
Conclusiones	77
Referencias.....	80

Lista de tablas

Tabla 2.1. Orígenes del cooperativismo latinoamericano	37
Tabla 2.2. Aspectos conceptuales de la Economía solidaria latinoamericana.....	41
Tabla 2.3. Primeras organizaciones cooperativas conformadas en el país, 1919-1938	44
Tabla 2.4. Cooperativas por sectores y tipos, 1948.....	45
Tabla 2.5. Crecimiento absoluto y relativo de las cooperativas, 1937-1984.....	48
Tabla 2.6. Distribución de cooperativas de ahorro y crédito por segmento	54
Tabla 2.7. Segmentación del sector financiero popular y solidario	57
Tabla 4.1. Cooperativas de ahorro y crédito extintas por segmentos.....	68
Tabla 4.2. Participación de cooperativas de ahorro y crédito en el total de activos, pasivos y patrimonio	69
Tabla 4.3. Puntos de atención de cooperativas de ahorro y crédito	71

Lista de ilustraciones

Ilustración 2.1. Infraestructura institucional de la economía popular y solidaria, año 2012....	53
---	----

Lista de gráficos

Gráfico 2.1. Cooperativas financieras del Ecuador, 2012	55
Gráfico 4.1. Cooperativas de ahorro y crédito que han cambiado de segmento.....	67
Gráfico 4.2. Evolución de activos de cooperativas de ahorro y crédito	71
Gráfico 4.3. Distribución por sexo de representantes de las entidades del SFPS, a diciembre 2019	76

Declaración de cesión de derechos

Yo, Patricia Elizabeth Aymar Jiménez, autora de la tesis titulada “La supervisión estatal en las cooperativas de ahorros y créditos ecuatorianos, periodo 2012-2019: una lectura sociológica”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Sociología otorgado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2024



Patricia Aymar Jiménez

Resumen

El cooperativismo en el Ecuador tiene una larga y compleja trayectoria, en la cual el Estado ha sido un actor fundamental, pues ha determinado su funcionalidad, su conceptualización y reglas. El último periodo del cooperativismo, planteado desde el año 2008, tiene grandes alcances, así como limitaciones. El principal logro ha sido la constitución de una infraestructura institucional, que intenta develar constantemente la participación de la economía popular y solidaria en la economía nacional, como un actor importante, cuya antesala fue el cambio a un sistema económico social y solidario.

En este sentido, a pesar de que el Estado ecuatoriano construyó una infraestructura institucional específica para cooperativas de ahorro y crédito, la supervisión ejecutada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se ha centrado en el monitoreo y evaluación de aspectos económicos y financieros, sin considerar su desempeño social, lo que ha traído consecuencias tanto en la comprensión, como en el comportamiento de las cooperativas de ahorro y crédito del país.

Así, el presente trabajo realiza una lectura fenomenológica de la situación de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, partir de la legislación del 2008 y la comprensión de estas entidades como un medio y no un fin, analizando las formas de ordenar y supervisar, que han generado afectaciones en la respuesta de las cooperativas, frente a las formas de regulación estatal.

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que contribuyeron de diversas formas a la conclusión de mi maestría, así como la elaboración de este trabajo:

A mi querida tutora, Cristina Cielo, por su dirección, apoyo y paciencia, he tenido la suerte de contar con una excelente académica y una gran persona.

A los lectores de esta tesis: Andrea Bedoya y César Carranza, por sus pertinentes y valiosos comentarios.

A miembros de la comunidad académica de FLACSO, por su guía y apertura: Silvia Vega, Hugo Jácome y Roberta Curiazi.

A mí amado Rafa, como soporte académico y personal, por la paciencia, consejos y discusiones diarias, pero sobre todo por el amor y la ternura, incluso en momentos de oscuridad.

A mi hija e hijo, Isa y Sebas, por sus altas dosis de ánimo y amor y a mis pequeños peludos: Carmela, Benjamín y Tadeo, por su compañía y calor durante cada traspasnocho.

A mis padres y suegros que están para nosotros, ofreciendo amor y apoyo, bajo cualquier circunstancia.

A mis amigas y amigos de la oficina (incluido el Dieguito) y a mi amiga de la vida: Negris, por estar conmigo día a día, insistiendo, apoyando y aportando con cariño y conocimientos, al desarrollo de esta investigación.

A mis amigos de la maestría José y Jhoana, por su apoyo y comentarios.

Finalmente, agradezco a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria por brindarme la información y las personas que forman parte de la cooperativa, quienes con generosidad contribuyeron que es la base empírica de este trabajo.

Introducción

Las cooperativas ecuatorianas aparecen como instituciones de socorro mutuo, beneficencia y defensa profesional (Da Ros 2007, 252), en Quito y Guayaquil, a inicios del siglo XX. La realidad de estas organizaciones ha respondido a cada proceso histórico y se ha ligado a su relación con el Estado. En ciertas etapas de la historia del cooperativismo, se percibe mayor presencia e interés por parte del Estado ecuatoriano, para potenciar y visibilizar a estas organizaciones. Pero más allá del accionar y motivaciones estatales, las cooperativas se crean por diversos motivos, desde recibir beneficios impositivos del Estado, hasta acceder a financiamiento para grupos en pequeñas comunidades o simplemente contar con una empresa de propiedad conjunta que facilite el desarrollo de proyectos paralelos de interés de sus asociados.

De ahí que, el presente trabajo se interesa por estudiar a las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, durante el periodo 2012-2019, debido a que es dónde inicia la legislación vigente y con esta, una nueva etapa del cooperativismo. En su gran mayoría, los trabajos realizados sobre cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas se enfocan en analizar aspectos financieros, económicos y creación de proyectos sobre planificación estratégica y aportes para el mejoramiento empresarial. Al ser este un trabajo de Sociología, se ubica a la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, como un fenómeno social, que busca ser abordado desde esta perspectiva.

Las cooperativas de ahorro y crédito son empresas solidarias de propiedad de socios, no accionista, en iguales proporciones, que ofertan servicios financieros. De acuerdo al artículo 1 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, ejercen y guían sus actividades mediante relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad y deben cumplir con los ocho principios planteados en el artículo 4, de la referida Ley: a) la búsqueda del buen vivir y del bien común, b) la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales, c) el comercio justo y consumo ético y responsable, d) La equidad de género, e) el respeto a la identidad cultural, f) la autogestión, g) la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas, h) la distribución equitativa y solidaria de excedente.

Asimismo, la creación de una nueva legislación para la economía popular y solidaria implica también el reconocimiento y valoración de características asociadas al desempeño social de estas organizaciones, que fundamentalmente, se reflejan en los principios señalados en el acápite anterior. Se revisará, en este sentido, la correspondencia de la supervisión con el

desempeño social de las cooperativas de ahorro y crédito y el comportamiento de ciertos elementos que se explicarán más adelante. Cabe iniciar con algunos antecedentes que serán de utilidad para profundizar en la problemática de esta agenda de investigación.

La inclusión de cooperativas de ahorro y crédito en el sector de la economía popular y solidaria, en el Ecuador, arranca con la Constitución del año 2008, bajo el régimen de Rafael Correa Delgado. En la carta constitucional, entre varios temas, se estableció el nuevo rol intervencionista del Estado en la economía y la planificación, para mejorar las condiciones de la sociedad y divorciarse de la economía social de mercado, planteada en la Constitución anterior.

El artículo 283, de la Constitución del año 2008, establece que “el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin”, además, resalta la necesidad de una relación armoniosa con la naturaleza, cuyo objetivo principal es alcanzar el buen vivir (un modelo social y económico alternativo al sistema capitalista dominante). Asimismo, se reconocen en el referido artículo, como parte del sistema económico a “las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine”, entre las que se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito.

La propuesta de un cambio de sistema económico ecuatoriano se enmarca en el programa de gobierno planteado por Rafael Correa, en el año 2007, que se evidencia, a su vez, en el Plan de Desarrollo 2007-2010. Con ello, se reconoce, desde el Estado, la complejidad y diversidad del sistema productivo ecuatoriano y, por ende, se justifica la necesidad de una intervención estatal para la regulación, con la finalidad de alcanzar y contribuir al desarrollo del país y cambiar las relaciones de producción, distribución y consumo. Al amparo de este nuevo sistema económico, se creó una infraestructura institucional enfocada en los sectores cooperativo, asociativo, comunitario y popular, que se conoce como el sector de la economía popular y solidaria, el cambio de sistema económico se volvió operativo con la creación de un sector específico (Vega 2017), que se asumió como el sector que consolida la comprensión social y solidaria de la economía.

Sin duda el actor estatal más representativo de la institucionalización de la economía popular y solidaria es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que ejerce las funciones de supervisión, es decir marca las líneas en las que se mueven las organizaciones que forman parte del sector, entre estas, las cooperativas de ahorro y crédito. Además de marcar las líneas, la Superintendencia evalúa y monitorea el comportamiento de las entidades reguladas,

estableciendo mecanismos legales y técnicos, de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

La Superintendencia inició actividades en el 2012, el proceso de institucionalización comenzó con agrupar a todas las organizaciones que, de acuerdo a la normativa vigente, debían conformar el sector y regularizarse en este nuevo marco legal. Se agruparon organizaciones dedicadas a actividades financieras y no financieras que se registraban, antes de este periodo, en otras instituciones del Estado, como los Ministerios de Inclusión Económica y Social, Agricultura y para 40 cooperativas de ahorro y crédito, de mayor tamaño de activos financieros, el control y no solo el registro, estaba sujeto a la Superintendencia de Bancos, como lo señala el Informe de Rendición de Cuentas del año 2013, de la SEPS.

Después del proceso de registro, se desarrollaron una serie de resoluciones para enmarcar el comportamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, por ejemplo: una nueva estratificación por el monto en activos financieros, horarios de atención, elección de representantes, inclusión e instrumentación de fideicomisos mercantiles y constitución y reforma de estatutos de las organizaciones del sector financiero, uso de medios electrónicos, intervenciones y liquidaciones de organizaciones, contribuciones anuales del sector financiero, aplicación de sanciones por incumplimiento normativo, solicitudes de información, normas sobre prudencia financiera y administración del riesgo, entre otras de similar naturaleza enfocados exclusivamente en la gestión empresarial.

El trabajo realizado por la SEPS ha sido de gran envergadura, sin embargo, se centra en la evaluación de aspectos económicos y financieros, sin que se evidencie el tratamiento de las características sociales de las cooperativas de ahorro y crédito, lo que impide conocer su rol social o al menos verificar si su accionar se alinea a los principios que por Ley corresponden y las diferencian de sociedades mercantiles tradicionales. En el mejor de los casos, se relega el análisis de aspectos distintos a lo económico y financiero, a publicaciones o eventos específicos, a pesar de que los principios del sector e incluso en el Código Orgánico Monetario y Financiero establecen la obligatoriedad de la creación de normas sobre balance social.

Si bien es cierto, la problemática podría resultar evidente, no existen pruebas de que el Estado camine hacia otro tratamiento que deleve los aspectos sociales de las cooperativas de ahorro y crédito o trabajos académicos que vislumbren la necesidad de describir esta situación o que aborden las consecuencias, desde un sentido crítico, lo que explica la importancia y

pertinencia de este trabajo. Por otro lado, es necesario develar a qué perfil de cooperativa beneficia o fortalece lo que se está midiendo desde el Estado, el tipo de saberes que priman en estas formas de comprender a las cooperativas, así como la posibilidad de abordar y leer hechos económicos incrustados en la sociedad, desde una explicación del fenómeno y sus consecuencias con un abordaje propio.

1. Pregunta y objetivos de la investigación

La supervisión de cooperativas de ahorro y crédito revela una visión estatal sobre el deber ser de las organizaciones controladas, enfocada, exclusivamente, en la evaluación económica y financiera, afín a cualquier administración empresarial. Por ello, la presente investigación intenta responder a la pregunta ¿cuál es la situación de las cooperativas de ahorro y crédito, en el marco de la supervisión realizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el periodo 2012-2019?

No se busca realizar, con este trabajo, una evaluación de impacto de la nueva legislación cooperativa, ni establecer relaciones causales sobre los efectos de la supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito, sino desarrollar un análisis propio del fenómeno, que persigue principalmente, describir la situación de las cooperativas de ahorro y crédito, al amparo del nuevo marco estatal, que realiza la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria a cooperativas de ahorro y crédito, así como proponer que otras lecturas de lo económico (la economía) son posibles, para interpretar la realidad de las cooperativas de ahorro y crédito, desde una posición eminentemente descriptiva. Para ello se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a) Describir el contexto y proceso histórico de constitución de cooperativas de ahorro y crédito, para mostrar que están inmersas en un proceso que las configura de manera particular.
- b) Describir la forma en la que se constituye y se ejecuta la supervisión a cooperativas de ahorro y crédito.
- c) Evidenciar la realidad de las cooperativas de ahorro y crédito, en el marco de la supervisión realizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

2. Metodología utilizada en la investigación

Como se mencionó en la sección anterior, el objetivo general de esta investigación es describir la situación de las cooperativas de ahorro y crédito, al amparo del nuevo marco

estatal, que realiza la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria a cooperativas de ahorro y crédito. Para cumplir con este objetivo y los objetivos específicos, predomina en el trabajo, el uso de método cualitativo, que obedece al desarrollo de un trabajo predominantemente descriptivo.

La investigación cualitativa facilita la construcción de imágenes a partir de uno o pocos casos (Ragin 2007, 145), para esta investigación, el caso abordado es la situación de las cooperativas de ahorro y crédito, en el marco de la supervisión estatal. El aspecto más relevante, por el que se realiza la elección del método cualitativo es que facilita el conocimiento a profundidad de ciertas partes del fenómeno estudiado y debido a su énfasis en el conocimiento a profundidad, la depuración y creación o identificación de conceptos (Ragin 2007, 146), buscando la interpretación adecuada de los hechos sociales en torno al problema central de investigación.

Se enmarca la definición de investigación cualitativa planteada a las técnicas de observación participante, análisis documental y entrevistas semiestructuradas, que responde a las preguntas: ¿cómo se hace la supervisión? ¿Quiénes supervisan? ¿Qué significan las cooperativas de ahorro y crédito para el órgano supervisor? ¿Qué se visibiliza con la supervisión y por qué? ¿Qué no se visibiliza con la supervisión y por qué? ¿A qué tipo de cooperativa de ahorro y crédito se beneficia este modelo de supervisión y cuál se perjudica?

- Sobre la observación participante, se utilizó para identificar la forma en la que se constituye y se ejecuta la supervisión a cooperativas de ahorro y crédito, para ubicar el significado de la economía reflejado en las prácticas de supervisión, lo que permite a su vez, entender cómo funciona y cuáles son sus objetivos. También, es una herramienta que se utilizó para explorar las motivaciones que llevan a una persona a ser parte de una cooperativa.
- En cuanto al análisis documental, este permitió identificar las reglas constituidas para el ejercicio de la supervisión (leyes y resoluciones), así como también, la gestión realizada por la SEPS documentada en Informes de Rendición de Cuentas para la ciudadanía, evidencia que muestra la legalidad de los actos de supervisión, por un lado, y por otro, el trabajo desempeñado por el órgano de control, para cooperativas de ahorro y crédito.
- Finalmente, las entrevistas semiestructuradas permitieron conocer el significado para los actores de las cooperativas de ahorro y crédito más allá de la intermediación financiera. Se exponen, exclusivamente, dos casos, debido a que la centralidad del estudio no es analizar

las subjetividades de los usuarios en relación a las cooperativas, si no mostrar que existen significados que no se explican desde el análisis de gestión empresarial.

El enfoque cuantitativo, por su parte, se concentra en los efectos cuantificables y en aportar resultados generalizables a la investigación (Ragin 2007, 222). En este trabajo, se utilizó para la descripción concreta de ciertos datos, para ello, se analizó horizontal y verticalmente los rubros: activo, pasivo, patrimonio, puntos de atención, cooperativas liquidadas o extintas, cooperativas que cambiaron de estrato (segmento). Esta herramienta regularmente se utiliza en el análisis financiero, con el fin de establecer la evolución de las cuentas en un periodo de tiempo determinado y la participación de cada cuenta, con respecto a las cuentas principales. Para este caso, la técnica se desarrolló a nivel de cooperativa, con respecto a los rubros mencionados y permitió evidenciar ciertos aspectos descriptivos, también sobre las inequidades generadas al interior de las cooperativas, como grupo, y las tendencias en el tiempo, para reflejar el comportamiento de las cooperativas a partir del marco legislativo.

3. Diferentes lecturas de la economía como enfoque teórico de la investigación

Para cumplir con los objetivos planteados, se parte del análisis de propuestas teóricas alternativas-no ortodoxas, para comprender hacia donde se encamina una forma distinta de leer un fenómeno social de lo económico y definir, a partir de estas posturas, una posición propia, para la construcción de la descripción del fenómeno estudiado en este trabajo. Se trata, en este sentido, de abordar la interpretación de cooperativa de ahorro y crédito que tiene el Estado ecuatoriano reflejada en el diseño y puesta en práctica de la supervisión, que expone a la vez, su concepción de la economía.

Es así que con la finalidad de comprender y definir la visión económica del Estado en cooperativas de ahorro y crédito reflejado en el accionar de la supervisión, este trabajo recoge diversas lecturas de la economía, no con el ánimo de superponer planteamientos, sino de mostrar potencialidades, limitaciones e identificar, de este modo, la línea que sigue la supervisión de cooperativas ecuatorianas, para analizar críticamente, desde una posición propia, los resultados y efectos generados durante el periodo de estudio.

Desde la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la supervisión se centra en la evaluación, visibilización y toma de decisiones a partir de información financiera y económica de cooperativas de ahorro y crédito, cuyas consecuencias evidencian el fortalecimiento, visto como sinónimo de crecimiento económico y salud financiera, de un

grupo pequeño de entidades, frente a la desaparición de más del 50% de entidades registradas al inicio de actividades de la SEPS. Estos datos se mencionan, como una forma de articular la comprensión de la economía en la supervisión de cooperativas, sus efectos y las contradicciones que emergen en la propuesta de institucionalización de organizaciones que actúan (o no) bajo lógicas particulares.

¿Es posible pensar en un solo modelo de cooperativa de ahorro y crédito? Por ejemplo, uno que se nace con la necesidad de optimizar los recursos de sus socios y alcanzar eficiencia financiera y económica, en otro en el que se articulan los valores y principios de solidaridad y reciprocidad de los que (presuntamente) están embebidos sus socios o una combinación de ambos. En estos ideales de cooperativa de ahorro y crédito, la concepción de la economía puede tomar caminos distintos y afectar asimismo de diversas maneras, dependiendo de los saberes en juego tanto, en el campo de la supervisión estatal, como en las cooperativas de ahorro y crédito.

La economía se estudia en diversas disciplinas de las Ciencias Sociales, entendida como un aspecto incrustado en las relaciones sociales que podría presentar diversos significados en realidades o sociedades concretas, las cuales están además dentro de un sistema globalizado, que obliga a la articulación o desarticulación con realidades globalizadas. Pero el pensar en la economía, entendida desde este planteamiento, va más allá de sujetos que realizan elecciones racionales y supuestos que moldean la realidad (economía ortodoxa), dejando de lado aspectos sociales, culturales, históricos y políticos, que tampoco están relacionados con perspectivas que romantizan situaciones de marginalidad sin una evidencia real de la existencias de relaciones de reciprocidad no mercantiles (Wilkis 2014).

La economía se entiende de formas distintas desde las diversas perspectivas científicas, que pueden formalizar su conceptualización, dejando de lado ciertos aspectos de la realidad estudiada y sobre todo, excluyendo, las relaciones de poder inmersas en la construcción de saberes:

Los campos de saber, que incluyen a los sujetos de saber y las prácticas que racionaliza convergen en la producción de un sentido de verdad, la que opera como un mecanismo de legitimación y naturalización propiciando modos de institucionalización (...) (Carranza Barona 2018, 69).

Por ello, el significado de la economía y su comprensión se sitúan entre perspectivas reduccionistas y perspectivas holísticas. Las perspectivas ortodoxas reducen la economía a

problemas económicos medibles y predecibles, para ello es necesario extraerlos de la realidad en la que se encuentran y construir supuestos que no desvíen los resultados, lo más importante en esta perspectiva es la exactitud y sofisticación del método, esta visión permite ver solo una porción de la realidad estudiada, lo que puede incluso deformar los resultados.

Por otro lado, están visiones que incluyen categorías de análisis adicionales, como la Economía social y solidaria, que asimismo no incluye aspectos contextuales y puede caer en los mismos aspectos que la disciplina critica duramente. De todas formas, es importante que existan propuestas críticas al paradigma económico dominante para evidenciar y procurar corregir sus fallas.

Finalmente, mi posición es intentar situar la economía en el espacio social, entendiéndolo como una parte del todo, es decir como una sección de un problema, que si bien no puede abordarse por completo, sí permite leer la realidad estudiada, tal cual existe. La aplicación de esta exposición teórica a mi problema de investigación permite situar la economía en la existencia misma de las cooperativas en su conjunto, no pretendo hacer generalizaciones, sobre la existencia de las cooperativas, pero sí dejar sobre la mesa que se trata de organizaciones complejas, heterogéneas, situadas en contextos específicos y resaltar que la existencia de las cooperativas de ahorro y crédito, en el Ecuador, va más allá del ejercicio de la intermediación financiera, actividad comparable con la que realiza un banco. De este modo, se plantean tres enfoques teóricos:

1. Visiones ortodoxas de la economía.
2. Economía social y solidaria: visión heterodoxa de la economía.
3. Sociología y Antropología económica como visiones integradoras.

4. Estructura de la tesis

Esta investigación se estructura en cuatro secciones articuladas entre sí, siguiendo el argumento central de que a pesar de la nueva institucionalización de cooperativas de ahorro y crédito busca resaltar los aspectos sociales de las cooperativas, la supervisión estatal ejecutada se enfoca en la medición de aspectos económicos ortodoxos. En este sentido, la primera sección plantea la discusión teórica sobre la comprensión de la economía en las perspectivas de la Economía ortodoxa, Economía social y solidaria, como visión heterodoxa, y de la Sociología y Antropología económicas, para situar el significado de la economía que el Estado refleja en las prácticas de supervisión a cooperativas de ahorro y crédito.

En el capítulo 2, se realiza un recorrido por la trayectoria del cooperativismo y sus fundamentos doctrinarios e históricos, este viaje inicia en el cooperativismo europeo, pasa por el cooperativismo latinoamericano, llega al cooperativismo ecuatoriano y concluye con la institucionalización de la economía popular y solidaria y la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, exponiendo las raíces cooperativas ecuatorianas, cuyos principales actores han sido la Iglesia católica, las organizaciones no gubernamentales nacionales, organismos de cooperación internacional, el propio Estado ecuatoriano y Estados Unidos. Todos estos aspectos confluyen para que el cooperativismo ecuatoriano tenga particularidades, como la heterogeneidad, resultado del proceso histórico, diversidad de actores e intereses, procesos políticos y económicos cambiantes, etc. El capítulo muestra además, la importancia de la infraestructura estatal creada para la economía popular y solidaria, a partir del 2008, después del cambio de Constitución y de sistema económico, así como las limitaciones de la nueva institucionalización.

En la parte tres, se analiza cómo y quienes hacen la supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito, lo que permite conocer las formas en las que opera la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y los saberes en juego a la hora de controlar cooperativas de ahorro y crédito. Además, en esta sección se identifica los espacios en los que la Superintendencia aplica conocimientos y herramientas de la economía y finanzas ortodoxas, así como los espacios con un tinte tendiente a recordar que las cooperativas de ahorro y crédito son parte de un sector, que presuntamente, se mueve en otras formas de hacer economía.

Finalmente, llegamos al capítulo 4, donde se analiza las consecuencias de la aplicación de los saberes, del modelo de supervisión y de la ejecución de la nueva infraestructura institucional en su conjunto. Las repercusiones se analizan en una dualidad de lo que se visibiliza y lo que se desconoce o se margina solo para ciertos espacios, en este análisis se dejará en claro a qué modelo cooperativo le va mejor o peor con la forma vigente de ejercer control estatal.

Capítulo 1. ¿Qué es la economía? Disputas y continuidades del significado de la economía

Desde la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la supervisión se centra en la evaluación, visibilización y toma de decisiones a partir de información financiera y económica de cooperativas de ahorro y crédito, reflejado en el fortalecimiento, visto como sinónimo de crecimiento económico y salud financiera, que se encuentra presente en todos los discursos estatales, al referirse al sector financiero popular y solidario, de un grupo pequeño de entidades, frente a la desaparición de más del 50% de entidades registradas al inicio de actividades de la SEPS. Esta realidad es el problema central de la presente investigación, debido a que existe sesgo en cuanto a la supervisión y la legislación estatal, que define el deber ser de una cooperativa de ahorro y crédito, propuesta desde el Estado.

Se utiliza como argumento teórico, para el desarrollo de este trabajo, la comprensión de la economía (lo económico), desde distintas perspectivas, a manera de herramienta que permite ubicar los saberes en juego. Es por ello que analizar a la Economía, entendida como un aspecto incrustado en las relaciones sociales ofrece diversos significados en realidades o sociedades concretas, las cuales están además dentro de un sistema globalizado, que obliga a la articulación o desarticulación con realidades globalizadas.

En efecto, pensar en la economía, entendida desde este planteamiento, va más allá de sujetos que realizan elecciones racionales y supuestos que moldean la realidad (economía ortodoxa), dejando de lado aspectos sociales, culturales, históricos y políticos, que tampoco están relacionados con perspectivas que “sobreevalúan las relaciones de reciprocidad no mercantiles como cuadrícula para el análisis de las situaciones de pobreza, marginalidad, exclusión” (Wilkis 2014), lo que también distancia este trabajo de posturas que romantizan el rol de las cooperativas en la sociedad.

1.1. Visiones ortodoxas de la economía

El término economía proviene del latín *economía*, y este, del griego *oikos*, que quiere decir casa y *nomos*, normas, en conjunto son las normas de administración de la casa (Samuelson y Nordhaus 2006, 4). La economía es, además, “la ciencia que estudia la asignación más conveniente de los recursos escasos de una sociedad para la obtención de un conjunto ordenado de objetivos” (Mochón 2006, 6). En esta definición, la economía del hogar se equipara a la de la sociedad, en ambos casos, está de por medio, la gestión adecuada de

recursos, por su naturaleza escasa (Mankiw 2002, 3). Estas definiciones son una herencia de la economía neoclásica como se mostrará más adelante, una vez realizado un recorrido que pretende explicar que significa economía desde esta perspectiva, la forma en la que se constituye esta conceptualización y su significado para la comprensión de problemas económicos.

Con la transición de la Edad Media a la Edad Moderna, existieron dos grandes revoluciones que reconfiguraron la forma de entender el mundo, las relaciones sociales, económicas y políticas: la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, los cambios producidos entre 1789 y 1848 dieron paso al sistema económico capitalista, vigente hasta nuestros días. El impacto de estos fenómenos se sintió más allá de las fronteras europeas, teniendo repercusiones en continentes como América, en donde hubo grandes olas migratorias de poblaciones, en muchos casos, de las zonas más pobres de países europeos que no se incluían en este proceso de industrialización al ritmo de Inglaterra o Francia (Alvarez Uria 2014).

Con estos cambios, se constituían nuevas formas de clasificación y ordenamiento de los territorios y de las poblaciones, pues el mundo se dividió entre países industrializados y países proveedores de materias primas, manteniendo relaciones de dependencia y subordinación de estos últimos hacia los primeros, profundizando, de este modo, las desigualdades ya existentes antes del siglo XVIII. Por su parte, con la Revolución Francesa, se fue extendiendo el cambio de rol y, en muchos casos, la eliminación de la monarquía, lo que también modificaba el ejercicio de poder a nivel mundial, consolidando la posición de países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania y Japón (Alvarez Uria 2014).

La Revolución Industrial iniciada en el siglo XVIII, en Inglaterra, era una combinación del cambio en el modo de producir de la burguesía y una ética protestante, que buscaba garantizar la propiedad privada, se instituyeron los fundamentos para justificar el liberalismo económico, propuesto por los representantes de la economía política escocesa, que se impuso en los países occidentales a lo largo del siglo XIX y se instauró como norma en la vida social (Alvarez Uria 2014).

En efecto, la economía formal como ciencia se desarrolla en una Europa, que se industrializaba aceleradamente, entre el siglo XVIII y XIX, construyendo a la vez el imaginario de seres humanos racionales que persiguen la maximización de sus beneficios (Homo economicus) e inició las pautas para entender el progreso como sinónimo de desarrollo, comprendido a su vez como un desarrollo lineal que va de un punto A un punto B,

volviendo a la ciencia económica, una ciencia de procesos abstractos, con una reducida lectura de la realidad social. La libertad mercantil beneficiaba, en ese sentido, a las naciones que estaban en condiciones de entrar en el proceso de industrialización, esta libertad se volvía práctica en la medida en que se iba conceptualizado, la principal preocupación de la doctrina económica clásica es explicar el crecimiento de la riqueza, la división del trabajo y los cambios en la forma de producción de las naciones que entraban en los procesos de industrialización.

Antes de pasar a los utilitaristas, retrocedamos un poco. El Renacimiento a inicios del siglo XVIII, como movimiento cultural, influye en la necesidad de buscar métodos universales que permitan “establecer la relación entre lo discursivo, las representaciones y la forma como las cosas se organizan y ordenan en el mundo” (Carranza Barona 2018, 66), creando en este proceso la diferenciación entre orden y medida, que “será un elemento central en el posterior debate respecto a la mensurabilidad de la utilidad que surgiría con la llamada revolución utilitarista de finales del siglo XIX” (Carranza Barona 2018, 66).

El utilitarismo propuesto por la escuela austriaca, como defensora de la libre empresa, la centralidad del mercado autorregulado como un espacio abstracto en donde convergen oferentes y demandantes, entendiendo la economía como un proceso que parte de supuestos que permiten alcanzar niveles de abstracción para entender la realidad, que termina de configurar el pensamiento económico ortodoxo, marginalista, sobre el campo de la ciencia económica, era la defensa a la libre empresa, el mercado libre y autorregulado por los mecanismos de oferta y demanda y la propiedad privada, como expresiones del progreso económico y social. En términos epistemológicos adscribían a un esquema de método matemático basado en el concepto de utilidad marginal y de racionalidad maximizadora del sujeto económico (Huerta 2016).

La ciencia económica se matematizó completamente, con los planteamientos neoclásicos, a partir de 1870, el concepto de eficiencia se vuelve central en el campo económico, los modelos matemáticos creados a partir del cálculo, permiten a los economistas estimar las asignaciones de recursos más eficientes, relacionando escasez y beneficios, en modelos que parten de supuestos, que permiten la abstracción de la realidad. La centralidad en el método que la ciencia económica experimenta, “se tradujo en un progresivo distanciamiento de la Economía y del entendimiento de la economía del resto de disciplinas y ciencias sociales”

(Carranza Barona 2014, 24). A partir de esta perspectiva, se plantea la existencia del Homo economicus.

El pensamiento neoclásico sigue presente en la ciencia económica hasta nuestros días y generalmente es lo que se aprende como ciencia económica. Bajos estos supuestos de la economía convencional, el hombre actúa per se, maximizando y racionalizando, ya que se encuentra sometido a la escasez. Ello otorga a la actividad económica un carácter universal, donde estas prácticas de la alta economía, para no hacer alusión a la vida cotidiana en su desenvolvimiento real, son en esencia las que determinan la configuración del concepto de “la economía” desde el punto de vista convencional (Huerta 2016).

En el marco de la economía ortodoxa no se lograrían comprender interacciones sociales que salen de la generalidad e incluyen los supuestos controlados por la modelización económica, para delinear una realidad, que, a su vez, permite hacer estimaciones, que como se ha visto en crisis financieras, por ejemplo, la del 2008, tienen bajos niveles de certidumbre. En efecto, desde una perspectiva maximizadora, las fiestas, los priostes o los espacios en los que se desarrollan las actividades económicas, en realidades concretas con comportamientos y significados particulares, deben ser variables controladas para lograr cierto nivel de abstracción, donde se pueda demostrar que estas sociedades actúan como personas racionales.

Así, la comprensión de la economía en la economía convencional es o busca ser generalizable y por tanto normativa y a la vez predictiva, engendrando “prácticas que se revelan conformes (al menos burdamente) a la racionalidad, sin que pueda suponerse pese a ello que siempre tienen la razón por principio” (Bourdieu 2001). El saber económico ortodoxo aparece como un discurso homogeneizador que performa las relaciones económicas y legitima (o deslegitima) la comprensión de la economía, es decir que no es un ejercicio de formalización de la ciencia económica, meramente metodológico, sino que constituye prácticas, “un campo de saber no solo decide sobre qué percibir, o comprender, sino sobre los modos de intervención, de operación de ese saber, en el terreno de las prácticas (...)” (Carranza Barona 2018, 63).

Es importante entender el rol de la economía en el Estado, en la constitución de sujetos, en el mercado y las relaciones que se generan en torno a esta ciencia utilizada como dispositivo del sistema económico capitalista, concebido como “ese esfuerzo violento, continuo, incansable, para definir, formatear, reunir, unificar, extender una esfera autónoma, la economía de mercado, que tendría sus propias leyes, su propia historia, su propia esencia” (Callon 2008).

El sistema enfrenta a supuestos compradores y vendedores libres, con información y relaciones de poder asimétricas en un mercado que se construye, no existe naturalmente. En este sentido, se vuelve necesario e importante, analizar de forma crítica al reduccionismo económico y sus aplicaciones, por ejemplo, en el caso de cooperativas de ahorro y crédito.

Una articulación entre los saberes ortodoxos de la economía y el sesgo económico y financiero en la supervisión a cooperativas de ahorro y crédito se da en tres planos principalmente: 1) la lectura de las organizaciones cooperativas desde una visión limitada, por fuera del contexto en el que se desarrollan o se han desarrollado, 2) esta comprensión limitada del fenómeno cooperativo se proyecta a las formas de ordenar y supervisar el sector y 3) las formas de ordenar y supervisar al sector generan afectaciones en la respuesta de las cooperativas, frente a las formas de regulación estatal. Estos aspectos se analizarán a detalle más adelante, en la formulación empírica.

1.2. Economía feminista y Economía social y solidaria, como visiones heterodoxas afines a las cooperativas de ahorro y crédito

Como se mencionó en la sección anterior, la economía ortodoxa se traduce en una visión reduccionista del problema que se aborde. El análisis de cooperativas de ahorro y crédito puede enfocarse en aspectos meramente económicos y financieros o podría incluir un análisis de su relación con la sociedad. En vista de las condiciones en las que se han constituido las cooperativas de ahorro y crédito e instituciones afines, desde sus aspectos sociales, en los diferentes países, momentos históricos y las influencias en la conformación cooperativa de estas realidades generan diversos problemas, que se manifiestan en el rol de las instituciones de intermediación financiera con un enfoque social.

Otras lecturas de la economía se interesan por aspectos ampliados de los problemas revisados en la ciencia económica, estas perspectivas buscan integrar aspectos que se acerquen a la realidad del problema que se estudie. Entre estas perspectivas están las líneas heterodoxas, como la Economía social y solidaria, que coincide en con varios los planteamientos que se plasman en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, de allí la importancia de mencionar esta línea, como piedra angular del marco teórico.

Las actividades económicas deben analizarse en su contexto, pues las decisiones económicas atienden a necesidades específicas, no siempre ligadas a procesos racionales de selección, (Carranza Barona 2014, 29). La Economía social y solidaria, por ejemplo, critica las crueles

condiciones de vida a las que somete el sistema capitalista a la población vulnerable, parte de la necesidad de crear alternativas a este sistema y se circunscribe en líneas del pensamiento económico de corte redistributivo (Coraggio 2011). Además, muchos de los argumentos centrales se apoyan en la propuesta sustantivista de la Antropología económica, por ejemplo: el sistema económico institucionalizado desarrollado por Polanyi. La importancia de la propuesta de la Economía social y solidaria radica en la intención de interpelar al paradigma económico dominante y abordar los problemas que deja el sistema económico capitalista, desde una perspectiva crítica.

La Economía social solidaria hace una ruptura con la economía ortodoxa, al plantear la satisfacción de necesidades reales, objetivas y no de deseos subjetivos ilimitados exacerbados por el mercado. La ESS hace énfasis en la búsqueda de un punto intermedio, legítimamente deseable, para la sociedad (Coraggio 2012), este aspecto tiene una profunda base redistributiva, en la comprensión de la economía en la sociedad. En este sentido, la Economía social “se refiere a las actividades económicas de una sociedad de personas que buscan la democracia económica asociada a la utilidad social” (Defourny 2009). De acuerdo a Coraggio, el cooperativismo es una forma de Economía social:

La Economía social es social porque produce sociedad y no solo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades -generalmente de base territorial, étnica social o cultural- y no está orientada por la ganancia y la acumulación del capital sin límites (Coraggio 2011, 45).

En este sentido, Coraggio critica la economía de mercado y resalta las bondades de la economía social, como medio de redistribución, entendida como una alternativa a la economía capitalista. Otros autores ecuatorianos como Oleas resaltan el “enorme potencial distributivo y de cambio social” (Oleas 2016, 51) de la economía popular y solidaria en el Ecuador. Vuotto (2009), por su parte, señala que la Economía social es la expresión de diversas iniciativas asociativas que agrupan a personas con necesidades económicas y sociales comunes; la acción conjunta para satisfacerlas se orienta al bien colectivo, antes que a intereses individuales y está basada en valores de autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad (Vuotto 2009, 105), que deben tejerse desde el Estado.

La Economía social y solidaria debe nacer, de acuerdo a la propuesta de Acosta (2011), de una definición constitucional que permita “construir relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la suficiencia (más que la sola eficiencia) y la calidad,

sustentadas en la solidaridad” (Acosta, 2011), alineado a lo planteado en la Constitución de la República del Ecuador, de 2008, donde se señala un cambio de sistema económico social de mercado a uno social y solidario. Esta posición está vinculada de manera directa con el trabajo y su relación con el Buen Vivir:

Si el trabajo es un derecho y un deber social, en una sociedad que busca el Buen Vivir, cualquier forma de desempleo forzado no puede ser tolerada. El reto del Buen Vivir, que en gran medida estará asociado al tema del trabajo, tendrá que resolverse por el lugar que se otorga al trabajo humano no simplemente para producir más, sino para vivir bien. Tratándose de un ejercicio colectivo mejor sería decir para convivir bien (Acosta 2011, 20).

Se devela en los planteamientos propuestos de la Economía social y solidaria, un imaginario que entiende al trabajo, como un elemento que dignifica al ser humano, como base fundamental de la economía y como un derecho, que debe ser plasmado y garantizado desde el Estado. La Economía social y solidaria es una propuesta económica y política y una invitación al diseño de Otra economía y Otra sociedad (Coraggio, 2011), que favorezca la economía del trabajo (entendida como sinónimo de la economía solidaria) y su relación con el Buen Vivir (Acosta 2011).

La teoría que fundamenta a la Economía social y solidaria aplicados a la realidad ecuatoriana, en el caso de la institucionalización de la Economía popular y solidaria, recoge planteamientos sobre la conceptualización de la economía de otras disciplinas de las Ciencias Sociales, como la Antropología y la Sociología y de teóricos que generaron propuestas sobre el entendimiento de realidades concretas, estudiadas con la finalidad de comprender sus formas organización. Estas interpretaciones tejen una propuesta, como alternativa al sistema capitalista y se presentan como nuevas formas de construir un modo de producción que se divorcie de la idea de economizar (relación fines-medios) planteada por los preceptos de la economía neoclásica.

Es así que, “la Economía social y solidaria se ubica dentro de la corriente teórica y política de la economía sustantiva, iniciada por Karl Polanyi” (Coraggio 2016, 17), de esta corriente sustantiva, la Economía popular y solidaria toma los conceptos de sistema económico institucionalizado y plantea la necesidad de construir la infraestructura política y económica para que los principios y valores que defiende la Economía social y solidaria, definidos por Polanyi (1976), como formas de integración (reciprocidad, redistribución e intercambio), sean reconocidos dentro de los principios e instituciones que integran la Otra economía y

constituyan los insumos en el rediseño social y económico del sistema económico ecuatoriano (Coraggio 2011).

El Buen Vivir, en el planteamiento expuesto, es el objetivo central de esta alternativa al capitalismo. De este modo y en base a dichos principios, Coraggio en Acosta reconoce a la economía como:

El sistema de normas, valores, instituciones y prácticas que se da históricamente una comunidad o sociedad para organizar el metabolismo seres humanos-naturaleza mediante actividades interdependientes de producción, distribución, circulación y consumo de satisfactores adecuados para resolver las necesidades y deseos legítimos de todos, definiendo y movilizandolos recursos y capacidades para lograr su inserción en la división global del trabajo, todo ello de modo de reproducir de manera ampliada (Vivir Bien) la vida de sus miembros actuales y futuros así como su territorio. Para esta definición, la economía es parte de la cultura en sentido amplio (Coraggio en Acosta 2011, 23).

El Buen Vivir o Sumak kawsay se presenta como un cambio de paradigma en la economía, es el conjunto de actividades productivas y reproductivas que se supeditan a un equilibrio social y ambiental, que es comunitario (García 2016).

Los principios antes mencionados (solidaridad, reciprocidad, pluralidad y complementariedad) empujan o promueven nuevas relaciones sociales de producción basadas en la armonía entre los individuos con la naturaleza y entre ellos mismos. De tal forma que la economía del Sumak Kawsay se centra en la sociedad y en la naturaleza y no en el mercado ni el Estado (García 2016).

No se pretende mostrar a la Economía social y solidaria como opuesto a los postulados ortodoxos, sino como una propuesta para desarrollar un análisis de los problemas económicos, con categorías sociales que se acerquen a la realidad, al tratarse de planteamientos que ofrecen diversidad metodológica e institucional, en coherencia con el hecho de que las personas están más allá de la racionalidad. Por ejemplo, las líneas de economía heterodoxa buscan incluir nuevas categorías al análisis económico, para de este modo, contar con lecturas más reales de los problemas y de alguna forma interpelar a la construcción del conocimiento económico imperante. Es necesario, entender también las limitaciones, de estas propuestas, que, sin duda, tienen una perspectiva mucho más amplia, en comparación con los preceptos neoclásicos.

1.3. Sociología y Antropología económica como visiones integradoras

Otras formas de entender la economía están enmarcadas en el análisis de hechos económicos, como parte de procesos sociales, en el marco de las relaciones sociales, para “comprender de qué manera se organizan las personas en la producción y reproducción de los bienes materiales y servicios que hacen la vida posible” (Narotzki 2004), como la Antropología económica y la Sociología económica. Polanyi (1997), en *La Gran Transformación* explica la importancia de la economía o la economía en la vida de las personas, pero también realiza una fuerte crítica a la economía de mercado y al mercado autorregulado al servicio de los precios (Polanyi 1997). El autor propuso dos significados posibles para el concepto de economía: formal y sustantivo (Narotzki 2004).

La economía formal se basa en la teoría de la acción racional, establecida desde los neoclásicos, en la relación medios-fines, definición que para los substantivistas es válida en una sociedad, en la que el mercado determina las relaciones sociales y se constituye como el medio dominante para distribución de la tierra, el trabajo y los bienes. Por su parte, el sentido sustantivo no sobreentiende ni elecciones ni medios insuficientes; la subsistencia del hombre puede imponer o no una elección y si hay elección, ella no está obligatoriamente determinado por el efecto limitativo de la escasez de los medios; de hecho, algunas de las condiciones físicas y sociales más importantes para vivir, tales como tener aire, agua, o el amor de una madre por su hijo, no son en general tan limitadas (Polanyi 1997, 1).

La economía sustantiva nace con la economía empírica, consiste en un proceso institucionalizado, como resultado de la interacción entre el hombre y su entorno, que está divorciada de la idea de las necesidades ilimitadas, frente a reducidas posibilidades de consumo, sino que hace hincapié en la provisión continua de los medios materiales que permitan la satisfacción de las necesidades (Polanyi 1997). Además, se resalta su capacidad como un marco conceptual adecuado para las Ciencias Sociales, en el análisis de realidades concretas actuales e históricas (Polanyi 1997).

Ahora bien, para comprender la economía en las sociedades, es necesario “establecer las conexiones entre economía y sociedad” (Comas D’argemir 1998) y a su vez, la relación entre sociedades y los intercambios que intervienen en estas relaciones, además de los procesos que alteran todos los aspectos del conjunto (Comas D’argemir 1998). De allí que, tanto la economía, como el mercado deben ser entendidos como parte de este conjunto y no como el centro de las relaciones humanas, ya que estas rebasan las transacciones mercantiles, “no solo

en las comunidades precapitalistas como señala Polanyi, sino incluso en el capitalismo, donde la mayor parte del intercambio se desarrolla en el contexto de redes que involucran relaciones personales basadas en la confianza” (Pozas et al. 2004).

Limitar el análisis y alcance de la economía, implicar aislar el hecho estudiado, perdiendo de vista las múltiples y complejas posibilidades que dan como resultado la naturaleza de cierta realidad, lo que puede permitir hacer generalizaciones y caer en centralizar el método, no el problema que se estudia y desconocer, a su vez, el constreñimiento de las relaciones sociales sobre la conducta y las instituciones, pensadas como parte de un todo y no como independientes (Granovetter 1985).

La evidencia muestra ejemplos sumamente interesantes de lo dicho, en cuanto a una comprensión amplificada de la economía para explicar fenómenos sociales de alta complejidad, como los actores económicos populares en Bolivia, quienes “logran operar entre múltiples capas y escalas” (Arbona et al. 2014) y establecen relaciones económicas desde lo popular en Bolivia, como estas prácticas implícitamente mantienen ciertos cánones de reciprocidad y redes sociales que facilitan la movilidad social. Arbona et al. (2014) explican el desenvolvimiento económico de sectores subordinados, haciendo alusión a lo que en Ecuador se conoce como la economía informal, es decir comerciantes independientes que no necesariamente están reconocidos legalmente por el Estado y que se encuentran al margen del sistema capitalista, considerados como individuos imposibilitados de generar algún tipo de conocimiento innovador. En este sentido, los autores arguyen que las interpretaciones de la economía popular en Bolivia plantean una desnaturalización de lo comunal, cuando se insertan en un sistema más amplio, como los mercados capitalistas (Arbona et al. 2014).

El estudio citado sobre economía popular boliviana hace referencia a la forma en que se estructuran las economías al margen del mercantilismo ortodoxo y los autores explican además como estas prácticas populares han sido percibidas como “incapaces de lidiar con la modernidad y destinadas a ser absorbidas por el mercado” (Arbona et al. 2014), pero finalmente lo que concluyen los autores es que dichas prácticas de economía popular “se revelan como herramientas que, de un lado, negocian la participación de estos actores en la economía global y, del otro, les garantiza una rápida capacidad de articulación de mercados, una lectura constantemente actualizada de las discrepancias” (Arbona et al. 2014).

Por su parte, Larson y León (1987) en Arbona (2014), afirman que ya desde la colonia las relaciones mercantiles, en los valles centrales de Cochabamba, estaban basadas en relaciones

de “parentesco, reciprocidad y redistribución” (Arbona et al. 2014). Aunque, en ciertos momentos históricos, la participación en el mercado de estos sectores constituyó una amenaza para la ideología económica indígena, en la actualidad los actores locales han estructurado una serie de estrategias y redes de mercados, para moverse y protegerse de relaciones mercantiles que tendían a subordinarlos. Así como, Harris et al. (1987) en Arbona (2014) argumentan que estas “estrategias andinas se mueven en los márgenes que las fuerzas globales permiten, pero a su vez, ponen límites a esas fuerzas e influyen sobre ellas” (Arbona et al. 2014).

Las posturas señaladas enfatizan en las estrategias practicadas por actores subordinados frente en procesos globalizadores, evitando desconocer que están en juego también, en este espacio, “desequilibrios de poder entre fuerzas globales y comunidades locales” (Arbona et al. 2014). En estos procesos sociales, se crean una serie de instituciones para gestionar recursos tangibles y no tangibles, para garantizar la reproducción social y de la vida:

Cooperativas, comunidades, gremios, asociaciones de productores y fraternidades religiosas, acostumbradas durante siglos a operar en contextos de subordinación y exclusión en el contacto con los procesos exclusivos y fragmentarios de la economía global moderna, han aprovechado su ingenio subalterno (Escobar 2001 en Arbona 2014), para posicionarse creativamente en momentos de crisis institucional, como proveedores de servicios, de redes de seguridad social y económica, y promotores de formas de reterritorialización en espacios abandonados por instituciones oficiales en retirada (Arbona et al. 2014).

En otro espacio social (Argentina), se ha estudiado las prácticas generadas en los juegos y textos de autoayuda financiera y la forma en que influyen en la constitución de nuevos sujetos económicos, estas prácticas, no solo dan cuenta de que en efecto existe el Homo economicus, sino que no es natural, se va constituyendo y por ende naturalizando. De acuerdo a Fridman (2016):

Los conocimientos y herramientas económicas que no pertenecen directamente al mundo de la ciencia económica o las finanzas profesionales, y que son comercializadas de forma global, son parte de los ensamblajes que conforman identidades y competencias económicas en la gente común (Fridman 2016).

Para comprender a que hace referencia la performatividad de los sujetos, conviene profundizar el concepto de planteado por Michel Callon (2008), el autor explica cómo las

ciencias económicas “performan, moldean y formatean la economía” (Callon 2008 11) y además generan dispositivos que no solo formulan regulaciones, sino que constituyen sujetos.

Por su parte, Ariel Wilkis (2014) analiza los efectos de la extensión del crédito en el consumo de clases populares, en Buenos Aires, Argentina, sin sobrevalorar “las relaciones de reciprocidad no mercantiles como cuadrícula para el análisis de las situaciones de pobreza, marginalidad, exclusión” (Wilkis, 2014), sino exponiendo la forma en la que se relacionan los diferentes actores que participan en el crédito entregado a clases populares. Por un lado, están los prestatarios de clases populares, generando estrategias para enfrentar la vida; en otro espacio, la política pública, es decir el Estado, que procura mejorar las capacidades de consumo de hogares de bajos ingresos; en otra arista, se encuentran los proveedores de financiamiento formal, también actúan los proveedores de crédito informal y actores que hacen posible, en ocasiones, conectar lo formal con lo informal:

Esa expansión para el consumo se produjo bajo el impulso de una oferta más diversificada y segmentada. Se desplegaron nuevas estrategias de crédito que implicaron una variedad amplia: créditos bancarios; tarjetas de crédito bancarias y no bancarias; créditos provistos por agencias financieras; créditos de comercios minoristas (retail) como grandes cadenas de electrodomésticos, indumentaria e hipermercados; créditos de mutuales y cooperativas (Wilkis 2014, 230).

Wilkis (2014) expone las subjetividades generadas por la relación entre el crédito, las clases populares y las empresas prestatarias, estas últimas están presentes en los espacios populares y ofrecen sus productos para facilitar el consumo, “las tarjetas de crédito ya no portan su tradicional signo distintivo de clase: se han vuelto plebeyas” (Wilkis 2014, 233).

Los ejemplos expuestos son la evidencia del abigarramiento de la economía en la sociedad, estas formas de entender cómo se constituye la economía en clases populares de Bolivia, Ecuador y Argentina evidencian problemáticas, sujetos, espacios y contextos sumamente complejos, que permiten comprender que la economía puede constituir, a la vez que se constituye, en un ejercicio de ida y vuelta que transita en la realidad social.

1.4. Propuesta conceptual de la economía popular y solidaria ecuatoriana

Los trabajos revisados, no necesariamente explicitan la economía, sino que permiten explorar el concepto entre los elementos que construyen el problema estudiado, en vista de que esta investigación procura analizar los efectos de la supervisión en cooperativas de ahorro y

crédito que realiza la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, cabe preguntarse ¿qué es la economía en la economía popular y solidaria ecuatoriana? Para de este modo, pasar a la contextualización de las cooperativas de ahorro y crédito.

Polanyi (1976) señala que existen dos significados de la economía, con diferentes connotaciones: una substantiva y otra formal, estos significados tienen diferencias, pero no se explicitan como antagónicas, sino como formas distintas de leer e interpretar ciertas realidades. El significado substantivo no implica elección ni insuficiencia de los medios; la subsistencia- humana puede implicar o no implicar la necesidad de elección, y si hay elección, no necesariamente tiene que deberse al efecto limitador de la escasez de los medios (Polanyi 1976, 155).

En efecto, al realizar una lectura desde el formalismo de la economía, se limita la construcción de conocimiento a elecciones racionales, basadas en incentivos para la obtención de un beneficio concreto. Si la lectura es desde una perspectiva substantiva no está sujeta esta limitación. Polanyi explora ambas conceptualizaciones desde lo empírico, es decir desde el acercamiento en el campo, para la comprensión de realidades paralelas, con procesos históricos y económicos que han determinado la constitución de las instituciones, basadas en la costumbre.

La economía popular y solidaria ecuatoriana, a partir del 2011, en el marco de la creación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, se plantea como el conjunto de formas de organización que basan sus actividades económicas en principios de solidaridad, reciprocidad, equidad y democracia, y se las diferencia de empresas de capital, principalmente, por estos principios, basando esta diferenciación en la concepción substantiva y formal de la economía de Polanyi. Sin embargo, no se expone casos concretos de organizaciones de la economía popular y solidaria que demuestren la existencia de realidades substantivas, con todo lo que eso implica. De hecho, la EPS, en el Ecuador, resulta de un proceso de institucionalización de un sector de la economía, que no es ni público, ni privado, como un mecanismo para ejecutar el cambio en el sistema económico, que desde 2008, es social y solidario.

1.5. El cambio de sistema económico y su articulación con la creación de una legislación para enmarcar al sector de la economía popular y solidaria

La economía popular y solidaria (EPS) se plantea como la forma en la que el Estado ecuatoriano operativiza el cambio de sistema económico, es decir el paso a un sistema

económico social y solidario. Polanyi (1976) señala que el sistema económico es un “proceso institucionalizado” (Polanyi 1976), es un proceso porque está en movimiento y está institucionalizado porque existe interdependencia de las diferentes formas de integración (reciprocidad, redistribución e intercambio), esta interdependencia sufre variaciones, dependiendo de la realidad concreta que se analice. La visión de Polanyi difiere mucho de la interpretación realizada para la EPS, pues las formas de integración no se explican como cualidades inherentes al ser humano, el autor no analiza comportamientos humanos, sino sistemas institucionalizados, es decir que están presentes en el desempeño de sociedades concretas.

El análisis de comportamientos humanos individuales se relaciona, como se manifestó antes, con el significado formal de la economía. Considerando este planteamiento, podría decirse que la institucionalización del sistema económico, desde la EPS, es una manera de formalizar organizaciones (sin evidencia empírica), al amparo de un discurso que plantea lo substantivo como base fundamental para un rediseño económico y social. Además, Polanyi es explícito al señalar que un sistema institucionalizado se presenta bajo ciertas condiciones:

Sólo un medio ambiente simétricamente organizado producirá el comportamiento recíproco instituciones económicas de alguna importancia; sólo donde se han creado centros distribuidores pueden producir los actos individuales de compartir una economía redistributiva; y sólo en presencia de un sistema de formación de precios por el mercado tendrán como consecuencias los actos individuales de intercambio unos precios fluctuantes que integren la economía (Polanyi 1976, 163).

Adicionalmente, es necesario revisar la interrelación de las formas de integración y la jerarquización que a su vez puede presentarse en el reconocimiento de la existencia de organizaciones sociales diversas. En sociedades heterogéneas como la ecuatoriana, los mecanismos de reproducción social son tan diversos, como complejos. En este sentido, en sociedades con y sin mercado se podría caer en generalizaciones, sin comprender las particularidades de las organizaciones ecuatorianas de economía popular y solidaria.

1.6. La economía del trabajo y la economía popular y solidaria

De acuerdo a lo manifestado por Acosta y Coraggio (2011), el rediseño de la Otra economía, solo se logrará teniendo como herramienta principal, la regulación del trabajo, pues los autores señalan que el trabajo dignifica, permite la reproducción de la vida y es un derecho que debería estar garantizado por el Estado. Naredo (2001) analiza la ausencia del trabajo en

etapas pasadas de la humanidad y cómo nace la concepción del trabajo productivista. Su análisis permite develar que, con la aparición de la producción de riqueza, se categorizan actividades transables y no transables monetariamente, lo que desencadena un cambio en la valoración del trabajo y así mismo una concepción distinta sobre su importancia.

Desde esta perspectiva, pensar en el posicionamiento del trabajo como una alternativa al capitalismo, resulta contradictorio, debido a las implicaciones que ha tenido su concepto a lo largo del proceso histórico, además, se debe considerar que el trabajo informal, como se revisó anteriormente, está asociado a economías populares y por ende, no solidarias, lo que genera categorías subalternas.

1.7. El Buen Vivir y la economía popular y solidaria

La institucionalización de la economía popular y solidaria fue un proyecto económico y político que pretendía plantar raíces para mejorar las condiciones materiales de grupos vulnerables de la sociedad ecuatoriana (Acosta, 2011). En este sentido, la respuesta es cambiar el paradigma formalista de la economía hacia una construcción substantiva de la economía, recordando principios ancestrales como el Sumak kawsay, para los autores sinónimo del Buen Vivir. De este modo, el Buen Vivir es un concepto construido, que recoge interpretaciones de una supuesta convivencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza (sin evidencia empírica suficiente para realizar generalizaciones). La visión del Buen Vivir, como objetivo central, en la construcción de un sistema económico social y solidario y una economía popular y solidaria institucionalizados, desde el Estado, tampoco contiene los elementos empíricos necesarios para considerarse dentro del significado substantivista de la economía. Es necesario recordar, que la centralidad de lo substantivo es la posibilidad de analizar realidades concretas.

La conceptualización de la EPS y su formulación teórica, se constituye sobre las bases de un discurso vacío que consolida interpretaciones, sesgadas, hasta cierto punto, de la economía. No existe, en este sentido, un análisis substantivo de la economía, sino un intento de formalización de realidades desconocidas para el Estado. Dicha conceptualización, se resume en una articulación entre la economía social y la economía popular, entendidas como organizaciones que basan sus relaciones en comportamientos recíprocos y solidarios, ya existentes en las organizaciones de la economía solidaria y por construir en la economía popular (Acosta y Coraggio 2011).

El sistema económico institucionalizado planteado por Polanyi no es algo que se construya desde una política de Estado o un rediseño social, basado en la conciencia de que la solidaridad debe primar por sobre los intereses individuales. Se trata del estudio de sistemas que se construyeron en sociedades para su organización y funcionamiento. La institucionalización de las organizaciones de la EPS, no garantiza su comprensión y, por ende, la construcción de un conocimiento.

La perspectiva sobre trabajo digno como base de un sistema económico social y solidario, puede marginar las iniciativas, consideradas por el Estado como informales, profundizando las desigualdades generadas por el sistema capitalista (globalizado). Además, la etérea conceptualización del Buen Vivir, no permite que el proyecto de transformación económica, para el impulso de la EPS, tenga un objetivo claro y por ende exista un cambio de paradigma hacia lo que, los estudiosos de la EPS, llaman otra economía.

Para concluir, es necesario analizar la mirada del Estado hacia el sector económico popular y solidario, se cita a continuación un fragmento del Informe de Rendición de Cuentas 2018, de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, órgano supervisor estatal, que se reproduce con ciertas variaciones, sin cambios de fondo a lo largo de la mayoría de presentaciones realizadas por la institución:

Al ser el sector económico popular y solidario una forma efectiva y democrática de enfrentar la pobreza y marginación, colocando a la persona en el centro de todo proceso, la SEPS contribuye a la transparencia y aporta al combate de las inequidades en las organizaciones sujetas a su control, trabajando en pro de la institucionalización para su fortalecimiento como parte del sistema económico nacional (...) (SEPS 2018).

La exposición de la SEPS muestra una serie de afirmaciones en relación a la comprensión del sector y del rol estatal, en este sentido, señalando que el estado contribuye a la eliminación de inequidades entre organizaciones controladas, no se explica en qué sentido se presentan las inequidades entre organizaciones. Por otro lado, se señala que el sector es una solución a la pobreza y marginación, es decir con una concepción de la pobreza y marginación que excluye procesos históricos, problemas estructurales y la realidad social en la que se ubican las organizaciones del sector. Finalmente, el hecho de que la institucionalización estatal fortalece al sector y lo reconoce como parte del sistema económico nacional implica un reconocimiento como sinónimo de legítimo o legal, el camino para el reconocimiento, en ese caso, es la formalización, enmarcando, asimismo al fortalecimiento en este espacio de formalización.

Capítulo 2. De cómo llegamos a la Economía popular y solidaria: fundamentos y trayectoria del cooperativismo en el Ecuador

Este capítulo es una exposición sobre el contexto en el que se han desarrollado las cooperativas, que permitirá ubicarlas como instituciones fruto de un devenir histórico, político, social y económico. Es necesario explorar estos aspectos para comprender la relación con la comprensión de la economía presentado en el capítulo anterior, con el fin de articular con los últimos cambios legislativos en materia de cooperativas, suscitados desde el 2006 y sus respectivos efectos.

Con al afán de entender y ubicar las cooperativas de ahorro y crédito en un contexto histórico y entender las bases doctrinarias del cooperativismo ecuatoriano, en esta sección, se tomará historia cooperativa, considerando los hechos que recogen y reconocen a las cooperativas como empresas de propiedad colectiva, de asociación voluntaria y que se relacionan o reconocen con los principios cooperativos, en concordancia con la relación entre el nacimiento del capitalismo, como sistema económico y las cooperativas, como parte de las estrategias para enfrentar las dificultades que presenta dicho sistema:

Las organizaciones de la economía solidaria, que intentan aportar respuestas ante el desempleo estructural, las necesidades insatisfechas por el mercado y el sector público, agrupan, por lo general, a una diversidad de actores sociales mientras que las asociaciones tradicionales de la economía social (cooperativas y mutuales) reúnen a categorías de miembros más homogéneos (Da Ros 2007).

En consecuencia, el presente capítulo está dividido en tres partes: a) fundamentos del cooperativismo europeo, b) la herencia del cooperativismo europeo en Latinoamérica y c) trayectoria del cooperativismo ecuatoriano, concluyendo con una revisión de la creación y recorrido de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, ente estatal de supervisión y control de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas. Esta revisión, es un ejercicio necesario que presenta un análisis integrador de las cooperativas de ahorro y crédito.

2.1. Fundamentos del cooperativismo europeo

Las primeras cooperativas y mutualistas creadas a nivel mundial nacieron en Europa, su origen está en “el asocionismo obrero del siglo XIX y las utopías de Robert Owen, Henri de Saint-Simon, Charles Fourier, Pierre-Joseph Proudhon u otros como Philippe Buchez” (Defourny 2003, 82). Los estudiosos del cooperativismo, en el marco de la Economía Social,

coinciden en que el apareamiento de este tipo de organizaciones empresariales responde a costos sociales generados por la Revolución Industrial (Defourny 2003), es decir como parte de estrategias de supervivencia ante las dificultades generadas por el sistema económico.

Doctrinariamente, el cooperativismo tiene dos vertientes: una socialista y otra cristiana católica. La corriente socialista tiene como base la propuesta marxista sobre socialismo científico, que buscaba la abolición de la ideología que impregna el modo capitalista de producción, evidenciando los problemas que esta forma de producción ha mostrado históricamente, de allí que Marx y Engels señalan que:

De lo que se trataba era, por una parte, exponer ese modo capitalista de producción en sus conexiones históricas y como necesario para una determinada época de la historia, demostrando con ello también la necesidad de su caída, y, por otra parte, poner al desnudo su carácter interno, oculto todavía. Este se puso de manifiesto con el descubrimiento de la plusvalía (Engels 1973, 131).

Dadas las condiciones de precarización y miseria en las que vivían las personas trabajadoras del siglo XIX y con la difusión del socialismo en Europa, el temor de los propietarios del capital y de la Iglesia católica, ante posibles revueltas, revoluciones proletarias, de corte socialista y, sobre todo, la tendencia hacia el ateísmo promovido por estas perspectivas, el papa italiano León XIII emitió la carta encíclica *Rerum Novarum*,¹ sobre la situación de los obreros, publicada el 15 de mayo de 1891. La carta dirigida a obispos y cardenales se compone de 42 puntos sobre la postura de la Iglesia en cuanto a los hechos de ese momento, de manera sucinta se presentan a continuación:

- Derechos laborales, en relación a la obligación de respetar las condiciones mínimas para la dignidad humana, de empresarios a trabajadores.
- El significado del trabajo como el mecanismo que otorga dignidad a los trabajadores.
- La relación que debe existir entre Estado, Iglesia, ricos, pobres, capitalistas y proletarios, señalando que obreros y capitalistas se necesitan, porque no puede haber trabajo sin capital y viceversa. El Estado y la Iglesia, por su parte, deben contribuir a la distribución de la riqueza, en coherencia a lo que le corresponde a ricos y pobres, siguiendo leyes naturales que han determinado a quién pertenece el capital y el trabajo.

¹Ver: http://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.pdf

- El repudio a posturas socialistas y a sus formas de manifestación, en vista de que la Iglesia las consideraba promotoras del odio entre hermanos de diferentes grupos sociales, formas equivocadas de canalizar las demandas sociales de los explotados.
- Defensa de la propiedad privada, porque responde a leyes naturales y por ende debe ser defendida y respetada.
- La familia dentro del contrato matrimonial como medio para alcanzar derechos en una sociedad doméstica.
- La herencia es algo natural y necesario, al respecto la Iglesia señaló que es parte de la naturaleza humana que el padre de familia sea el proveedor de sustento y cuidado de sus hijos, y que para evitar futuras adversidades a sus descendientes la herencia es el medio para la transmisión de cosas productivas.
- Organización social, mediante la asociación, en consecuencia, con lo señalado en la Biblia, donde se estipula que el apoyo mutuo es necesario para la supervivencia de los individuos y que existe una propensión natural a constituir una sociedad civil y la formación de otras sociedades, consecutivamente.

En base a estas dos corrientes, nace el cooperativismo europeo, es decir, de las luchas obreras en la búsqueda de mejores condiciones laborales, de finales del siglo XVIII e inicios del XIX, en donde aparecen los famosos pioneros de Rochdale, en Inglaterra, en aquel entonces, seno de la Revolución Industrial. Considerados los primeros cooperativistas, los miembros de la sociedad de Rochdale son quienes proponen el primer listado de principios cooperativos, que más adelante serán adoptados y ajustados a las naciones que cuentan con entidades cooperativas (Monzon 2003, 11).

Estas formas de organización cooperativa, como mecanismos para enfrentar los problemas sociales generados con el avance de la Revolución Industrial, coexistían con diferentes propuestas utópicas como la República Cooperativa de Owen y con alto pragmatismo, como la propuesta de los tejedores de Rothdale:

La posibilidad de una impetuosa expansión de estas múltiples formas de cooperativismo estuvo asociada con el auge del capitalismo liberal de fines del XIX, con las victorias parlamentarias de la social-democracia europea y con la difusión de las ideologías características de las nuevas clases en ascenso (García 1976, 323).

En resumen, las diferentes corrientes doctrinarias consolidan los argumentos centrales del cooperativismo, dependiendo de las situaciones políticas, sociales, históricas, culturales e

inclusive el nivel de acceso a los desarrollos científicos realizados por países considerados modernos, que en aquella época aún no llegaban a los niveles de interconexión que se tiene en estos días, se reconocen principalmente doctrinas socialistas y católicas. Esta forma de relación empresarial adoptará formas de ser distintas, así como resultados distintos e incluso procesos de hibridación con las realidades latinoamericanas, como se verá en la siguiente sección.

2.2. La herencia del cooperativismo europeo en Latinoamérica

El florecimiento del Estado Liberal y el marcado positivismo en las ciencias, sobre todo de las ciencias económicas, fue superado por los cambios generados por la primera Guerra Mundial y en América Latina, por ejemplo: la primera revolución Nacional-Popular en México. A partir de 1910, el auge de gobiernos populistas en Uruguay y Argentina, propiciados por movimientos obreros y campesinos, dieron paso al apareamiento y propagación de nuevas formas sociales y económicas (García Nossa, 1976), entre las que se encontraban las cooperativas. Al respecto Vuotto (2009) explica:

En Latinoamérica el cooperativismo como institución surgió a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, con las corrientes migratorias de Europa, generándose en un primer momento el cooperativismo agrario, y posteriormente el cooperativismo financiero, el cual tuvo influencia también de la Iglesia Católica, con mayor presencia durante la década de 1960 (Vuotto, 2009).

El cooperativismo entra en América Latina como resultado de una serie de eventos y promotores (idearios e instituciones) muy complejos, pero se puede evidenciar, por el tiempo y espacio en los que se consolida y conceptualiza, que, en muchos casos, resultan iniciativas para la administración de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social y económica, por ejemplo: el caso andino.

De ahí que Coque (2002) distingue tres promotores del cooperativismo latinoamericano: emigrantes europeos, la Iglesia católica y los gobiernos nacionales (ver tabla 2.1). Los últimos promovidos por países industrializados, como Estados Unidos.

Tabla 2.1. Orígenes del cooperativismo latinoamericano

Promotores	Características
Emigrantes europeos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dos tipos emigrantes europeos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Colonos rurales: cooperativas de consumo (modelo Rochdale), financieras (modelos Raiffeisen y Luzzati) y cajas de socorro mutuo. Estas se apegaban a orígenes doctrinario, mediante la educación cooperativa. 2. Mutualistas urbanos: origen vinculado al sindicalismo, emigrantes procedentes de revoluciones europeas, componente sociopolítico antes que económico. Estas resultaron en cooperativismo urbano de consumo y trabajo asociado. ○ Experiencias cooperativas y mutualistas limitadas a los países con mayor emigración ○ Cooperativas y mutualistas autónomas en origen y desarrollo, resistentes a la historia de inestabilidad del subcontinente. ○ El comienzo de este tipo de organizaciones se dio a finales del siglo XIX.
Iglesia Católica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doctrina social de la Iglesia católica. ○ Experiencia cooperativa Antigonish: Nueva Escocia-Canadá, liderada por una universidad jesuita que aplicaba técnicas de educación popular y promovió el desarrollo regional mediante cooperativas de pescadores. ○ Como recursos de ejecución estaban, por un lado, el párroco de cada zona (primer local social: la parroquia), como líder original y luego existía una etapa de promoción, en donde se exaltaba el tono evangelizador triunfalista y los defectos en el análisis previo de las realidades donde se creaban las cooperativas. ○ Como resultado de estos procesos, se crearon cooperativas de ahorro y crédito locales.
Gobiernos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los gobiernos buscaban la canalización y difusión de servicios públicos y reformas agrarias y el control de capas social más desfavorecidas. ○ Lo medios utilizados era la creación de cooperativas de trabajo asociados campesinas, cooperativas agrarias de comercialización y otros servicios y cooperativas de vivienda. ○ Como resultado de estos procesos: a) el Estado era el principal promotor histórico directo del cooperativismo latinoamericano, los gobiernos han ido alternando la promoción populista con la indiferencia y el ataque, según evoluciona los signos políticos y b) el origen exógeno a las localidades donde se crean las organizaciones condiciona su posterior desarrollo y las convierte en empresas dependientes de políticas públicas y mercados cautivos.

Fuente: Coque (2002).

De acuerdo a Coque (2002), las cooperativas agrícolas de la época moderna, a inicios del siglo XX, surgieron específicamente en México, Honduras y Argentina, para posteriormente (a partir de 1930), extenderse significativamente a otros países. Esto como producto de la Gran Depresión de la década de los 30 y el auspicio intensificado de Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los sesenta, mediante el Programa de la Alianza para el Progreso, con el que Estados Unidos apoya varias reformas agrarias en América Latina, para entrega de tierras colectivas e individuales por parte de gobiernos nacionales, lo que dio como resultado, diferentes formas cooperativas rurales, unas de explotación comunitaria de la tierra y otras de servicios (Coque 2002, Organización Internacional del Trabajo 2012). Cabe mencionar que parte de las motivaciones para esta promoción estadounidense fue la preocupación de que la Revolución Cubana pudiera extenderse al resto de América.

Los resultados del modelo de cooperativa que se ha constituido en América Latina son diversos y particulares en cada país. En la zona andina, donde se ubica el Ecuador, la influencia de la Iglesia católica, sindicatos y organizaciones no gubernamentales ha sido de las más relevantes. A partir de las reformas agrarias desarrolladas en Latinoamérica, muchas de las haciendas fueron compradas y convertidas en cooperativas de propiedad de los ex trabajadores de las haciendas. Posteriormente, intervinieron organismos internacionales multilaterales como: la *Food and Agriculture Organization* (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), para contribuir a la consolidación de las organizaciones cooperativas, relacionándolas con el desarrollo economía y social e generando dispositivos discursivos que se han mantenido hasta permanentemente, en el entendimiento de organismos internacionales sobre la promoción de cooperativas.

El modelo cooperativo latinoamericano se ha caracterizado por ser heterogéneo, tanto en sus orígenes, como en su aplicación a los diferentes contextos del continente (Coque, 2002, OIT, 2012), lo que vuelve compleja la tarea de análisis e identificación de un modelo general, en América Latina, a nivel subcontinental e incluso a nivel nacional, como el caso ecuatoriano, en donde existe enormes diferencias regionales. El cooperativismo latinoamericano ha pasado por una serie de etapas, con marcadas tendencias hacia la creación de cooperativas agrarias y cooperativas de ahorro y crédito, de acuerdo a Coque (2002), se han ubicado seis etapas cronológicamente:

1. **Comienzo tímido** (inicio del siglo XX, sobre todo la década de 1930): experiencias cooperativas aisladas entre países y al interior de estos, en su mayoría lideradas por inmigrantes europeos.
2. **Etapafundacional** (años cuarenta y cincuenta): generalización de la aplicación del cooperativismo a todos los países y sectores y creación de las primeras federaciones.
3. **Enorme auge** (años sesenta): programas de promoción estatal del cooperativismo, fomento por parte de la Alianza para el Progreso y la Iglesia católica.
4. **Dictaduras militares en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay** (años setenta): involución del cooperativismo, causado por medidas de represión, eliminación o control de los movimientos populares.
5. **Programas de ajuste estructural** (años ochenta): las cooperativas resisten con dificultades a la crisis global. Al perder atractivo para los centros de poder y perder, además, una parte de sus papeles tradicionales, las cooperativas tienen que reformular sus objetivos.
6. **Mantenimiento** (años noventa): como resultado de las etapas 4 y 5 se produjo una situación de deterioro que fue agravada por diversos tipos de carencias, como la falta de definición de estrategias comunes supranacionales y apoyo a la diversificación, en vista de la dificultad para incluir a nuevos sectores sociales, los sectores medios profesionales y en las masas populares sometidas a dificultades permanentes.

En los años noventa, como resultado de los problemas relacionados con las dictaduras y los fuertes ajustes estructurales en Latinoamérica, las cooperativas empiezan a formar parte de discursos desarrollistas, señalándolas como mecanismos para salir de la pobreza y alcanzar el desarrollo. Es así que en 1995, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) adoptó la Declaración de Identidad Cooperativa, en la que se incluyen la definición de cooperativa, los valores de las cooperativas y los siete principios cooperativos,² que han sufrido ligeras variaciones, pero que recogen prácticamente todos los principios rothdaleanos, como se presenta a continuación de manera textual, de acuerdo a la información publicada por la Alianza Cooperativa Internacional:

1. **Afiliación voluntaria y abierta:** las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas que quieran utilizar sus servicios y que deseen aceptar las

² <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>

responsabilidades de la afiliación, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa.

- 2. Control democrático de los miembros:** las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, que participan activamente en el establecimiento de sus políticas y en la toma de decisiones. Todas las personas que desempeñan la función de representantes seleccionados son responsables ante los miembros. En las cooperativas primarias, todos los miembros tienen el mismo derecho a voto (un miembro, un voto). En otros niveles, las cooperativas también se organizan de manera democrática.
- 3. Participación económica de los socios:** los socios contribuyen de forma equitativa al capital de la cooperativa y lo controlan democráticamente. Al menos una parte del capital suele ser propiedad común de la cooperativa. Cuando corresponde, los miembros suelen recibir una compensación limitada sobre el capital suscrito como requisito de la afiliación. Los miembros destinan los beneficios a cualquiera de las siguientes finalidades: desarrollar su cooperativa (por ejemplo, mediante la constitución de reservas, una parte de las cuales es indivisible), beneficiar a los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa; o apoyar otras actividades aprobadas por la afiliación.
- 4. Autonomía e independencia:** las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Si se llega a un acuerdo con organizaciones externas –incluidos los gobiernos–, o se aumenta su capital de fuentes externas, deberá hacerse de forma que se asegure el control democrático de sus miembros y se mantenga la autonomía de la cooperativa.
- 5. Educación, formación e información:** las cooperativas ofrecen educación y formación a sus miembros, representantes elegidos, directores y empleados, para que puedan contribuir de forma efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Asimismo, informan al público general, particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, sobre la naturaleza y los beneficios de la cooperación.
- 6. Cooperación entre cooperativas:** las cooperativas sirven de forma más efectiva a sus miembros y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando con estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.
- 7. Sentimiento de comunidad:** las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros.

Asimismo, en esta declaración la ACI define a las cooperativas como: “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada” (ACI 1995),³ esta conceptualización y los principios antes mencionados son los generalmente utilizados, con ciertos matices, por gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales para la promoción de las cooperativas.

Por su parte, las corrientes teóricas de la Economía solidaria latinoamericana, desde donde usualmente se lee a las cooperativas, forjan el concepto de Economía solidaria, en los años 80, en Chile, con uno de los teóricos conocidos en el campo, Luis Razeto. La lectura de Razeto sobre la Economía solidaria es aceptada por la Iglesia católica, particular que se evidencia durante la visita del papa Juan Pablo II a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Da Ros, 2007, 11). Da Ros (2007) sintetiza las principales conceptualizaciones del pensamiento latinoamericano, sobre Economía solidaria, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2.2. Aspectos conceptuales de la Economía solidaria latinoamericana

Teóricos	País	Visión de la Economía solidaria (ES)
Luis Razeto	Chile	La ES tiene un contenido asociativo que involucra a pequeños grupos o comunidades con estrechos nexos de familiaridad, amistad o vecindad. Conlleva relaciones y valores, pues las personas establecen lazos de ayuda mutua, cooperación y solidaridad recíproca como algo inherente al modo a través del cual se busca la satisfacción de necesidades comunes. Las experiencias se desarrollan entre los pobres del campo y la ciudad. Surge en la informalidad para enfrentar problemas concretos (falta de trabajo o de vivienda, escasa alimentación, etc.); en algunos casos, con ayuda de ONG o de instituciones religiosas. Las organizaciones constituidas tienden a permanecer en el tiempo y a configurarse como un potencial elemento de cambio social, pues la solidaridad debería actuar en las diversas fases del ciclo economía: producción, distribución, consumo y acumulación. Debería, también, estar presente en la teoría económica, superando una carencia notoria en dicha disciplina.
Manfred Max-Neef	Chile	La ES está estructurada por pequeñas empresas populares y solidarias, las que conforman lo que el autor denomina “el mundo invisible”. A partir de estas experiencias se propone un nuevo enfoque de desarrollo economía y social a escala humana.

³ Ver: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>

Teóricos	País	Visión de la Economía solidaria (ES)
Luis Ignacio Gaiger	Brasil	La ES es una iniciativa popular de generación de trabajo y renta basada en la libre asociación de trabajadores y en los principios de autogestión y cooperación.
Paul Singer	Brasil	La ES es un modo de producción y distribución alternativo al capitalista que es creado y recreado periódicamente por los marginados del mercado del trabajo. Se caracteriza por la posesión y uso colectivo de los medios de producción y distribución.
Marcos Arruda	Brasil	La ES es un movimiento que trasciende las iniciativas asumidas en el ámbito económico. Además de las transformaciones institucionales en la esfera socio-económica, implica cambios profundos en las relaciones sociales y culturales: en la visión del mundo y sus paradigmas, así como en los valores, actitudes, comportamientos y aspiraciones.
Ademar Bertucci	Brasil	La ES implica tres grandes desafíos: a) construir nuevas identidades de sujetos solidarios y articular redes de innumerables iniciativas; b) resistir y enfrentarse al capitalismo, dado el carácter alternativo de las experiencias; c) reforzar el conjunto variado de actividades que abarcan todos los sectores, pues su dispersión encubre su fuerza e identidad.
José Luis Coraggio	Argentina	La ES se diferencia de la economía empresarial capitalista por su lógica, que busca la “reproducción ampliada de la vida” y no la acumulación de riquezas. Constituye una alternativa a la economía capitalista.

Fuente: Da Ros (2007).

En suma, 1) existen bases doctrinarias socialistas y católicas en la constitución de cooperativas latinoamericanas, 2) los principales promotores del cooperativismo latinoamericano fueron tres: emigrantes europeos, la Iglesia católica y los gobiernos nacionales, 3) a partir de los años 90, el cooperativismo forma parte de los discurso de organismos internacionales no gubernamentales, como una respuesta a los problemas de pobreza y como mecanismo para alcanzar el desarrollo y 4) la base teórica que inicia en los años 80, del cooperativismo latinoamericano, conceptualiza estas formas de organización, como recíprocas, no capitalistas, solidarias y funcionales a la inclusión de personas marginadas y en desventaja social y económica.

Las formas en las que se ha ido constituyendo el cooperativismo latinoamericano son heterogéneas, complejas y diversas y como muestran las evidencias, este transita entre las necesidades de sus miembros, el contexto social y político, el tratamiento de los gobiernos nacionales y supranacionales (de acuerdo sus propias necesidades), la intervención de la Iglesia y el devenir histórico. Las cooperativas no se presentan como un mecanismo para

realizar cambios estructurales, por ende, no representan un aporte a cambios estructurales, al menos no como se han concebido en los espacios latinoamericanos:

Las fuerzas de resistencia a las cooperativas en Latinoamérica nacen del orden mismo de las cosas, están asentadas en la naturaleza colonial de la economía, en el doble sentido de que mantiene estructura y hábitos feudales (mezclados con factores de la nueva cultura capitalista, desde el punto de vista integral) y de que se halla subordinada pasivamente a otras economías matrices, dominantes o imperiales (García Nossa 1944, 71).

Esta herencia se traslada a los planteamientos cooperativos desarrollados en países como Ecuador, como se mostrará más adelante.

2.3. Trayectoria del cooperativismo ecuatoriano: desembocando en la economía popular y solidaria

El cooperativismo en el Ecuador tiene una larga trayectoria, que de acuerdo a Da Ros (2007) se divide en tres etapas:

a) La primera se inicia aproximadamente en la última década del siglo XIX, cuando se crean -especialmente en Quito y Guayaquil- una serie de organizaciones artesanales y de ayuda mutua; b) la segunda empieza a partir de 1937, año en el cual se dicta la primera Ley de Cooperativas con el propósito de dar mayor alcance organizativo a los movimientos campesinos, modernizando su estructura productiva y administrativa, mediante la utilización del modelo cooperativista; c) la tercera etapa comienza a mediados de los años sesenta con la expedición de la Ley de Reforma Agraria (en 1964) y de la nueva Ley de Cooperativas (en 1966) (Da Ros 2007).

Las etapas señaladas por Da Ros (2007) se circunscriben a los cambios generados en la legislación cooperativa ecuatoriana y su relación con los diferentes tipos organizacionales que forman parte del cooperativismo en cada contexto. Por su parte, Miño Grijalva (2013) añade dos etapas a las propuestas de Da Ros (2007): 1) del Neoliberalismo a la crisis financiera, dolarización y sistema financiero cooperativo, 1989-2006 y 2) la historia inmediata, el cooperativismo y la revolución ciudadana, 2007-2012 (Miño Grijalva 2013).

La **primera etapa del cooperativismo ecuatoriano** arrancó a inicios del siglo XX, con la creación de cooperativas de ahorro y crédito y consumo promovidas por el Estado, las organizaciones religiosas y organismos no gubernamentales internacionales (Miño Grijalva 2013). Esta etapa está marcada por la creación de la primera ley de cooperativas de 1937, las

organizaciones inicialmente “se caracterizaron por ser entidades gremiales y multifuncionales” y sin autonomía de la Iglesia católica (Da Ros 2007), y se conformaban por “gremios de trabajadores del puerto de Guayaquil y la urbe interandina de Quito”, en conjunto los cooperativistas ecuatorianos crearon la primera caja de ahorro (Miño Grijalva 2013).

La composición del sector era multclasista, ya que consolidaba a pequeños industriales, artesanos, obreros, comerciantes, empleados e incluso patronos. La mayoría de las organizaciones mutualistas guayaquileñas contaba con grupos pertenecientes a la pequeña burguesía, vinculados al partido liberal y emigrantes anarquistas y socialistas. En cambio en la Sierra, la Iglesia Católica era el centro de organización de los sectores populares. “Dichas instituciones eran una combinación de mutuo socorro, beneficencia y defensa profesional” (Da Ros 2007).

Durante el primer periodo cooperativo, el Estado se dedicaba exclusivamente a la inscripción de las entidades mutualistas y aprobación de estatutos, actividad realizada por las instituciones públicas enfocadas en agricultura o previsión social (Miño Grijalva 2013). Hasta 1937, existían seis organizaciones cooperativas, dentro de estas solo una, como ya se mencionó, era de ahorro y crédito (ver tabla 2.3).

Tabla 2.3. Primeras organizaciones cooperativas conformadas en el país, 1919-1938

Organizaciones	Clase	Domicilio	Año de registro
Asistencia Social Protectora del Obrero	Servicio	Guayaquil	1919
Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo	Ahorro y Crédito	Riobamba	1927
Juján	Agrícola	Juján-Guayas	1927
Hermanidad Ferroviaria	Consumo	Quito	1928
Montúfar	Agrícola	San Gabriel	1937
Sindicato Textil El Prado	Consumo	Riobamba	1937
Obrera de Consumo	Consumo	Cuenca	1938
Tejedores de Sombreros de Paja Toquilla	Industrial	Tabacundo	1938

Cayambe	Agrícola	Cayambe	1938
Empleados públicos No. 1	Prod. y Merc.	Quito	1938

Fuente: Pareja (1980), en Da Ros (2007).

La segunda etapa del cooperativismo ecuatoriano inicia en 1937, con la emisión de la primera Ley de Cooperativas, la Ley de Comunas, el Código del Trabajo, la Ley de Educación Superior y Ley Orgánica del Banco Central, entre otras relacionadas con los mismos sectores. Este periodo se ve fuertemente marcado por la presencia del Estado y de organismos internacionales en la consolidación de un modelo cooperativo, sobre todo con el objetivo de formalizar la economía campesina y disminuir las posibilidades de levantamientos indígenas. Dadas las condiciones sociales y económicas, de este grupo poblacional, el camino propuesto por el gobierno de facto del General Alberto Enríquez Gallo era modificar la estructura productiva nacional, hacia formas de organización cooperativas (Da Ros 2007), este gobierno reconoció “los derechos colectivos del pueblo indígena y de los sectores obreros y campesinos” (Miño Grijalva 2013). Esta etapa es parte de la etapa fundacional del cooperativismo latinoamericano, donde existía una aplicación generalizada del modelo.

Gran parte de las entidades que se constituyeron con la creación de la Ley de Cooperativas “estuvieron integradas por personas de clase media y media-alta (...) con el afán lucrativo de apoderarse de las tierras y aprovecharse de las ventajas tributarias concedidas por el Estado”, sin base doctrinaria alguna, lo que indica que la legitimación estatal del cooperativismo, “no resultó adecuada frente a la dinámica social de la época” (Da Ros 2007). De acuerdo a Da Ros (2007), de 159 organizaciones creadas hasta 1948, 83 (52%) eran agrícolas y solo 5 (3%) correspondían a crédito (ver tabla 2.4), datos que se modifican dramáticamente más adelante.

Tabla 2.4. Cooperativas por sectores y tipos, 1948

Sectores/tipos	Nro.	Participación
Producción	130	82%
Agrícola	83	52%
Agropecuaria	7	4%
Algodonera	1	1%
Colonización	4	3%
Frutícola	1	1%
Industrial	5	3%
Producción y mercadeo	29	18%
Servicios	14	9%
Asistencia médica	1	1%

Construcción	9	6%
Educación	1	1%
Transporte terrestre	3	2%
Consumo	10	6%
Consumo	5	3%
Vivienda urbana	5	3%
Crédito	5	3%
Ahorro y Crédito	5	3%
Total	159	100%

Fuente: CONADE (1983), en Da Ros (2007).

Los años sesenta son el escenario en el que se desarrolla el tercer momento del cooperativismo ecuatoriano, que coincide con un periodo de un auge bastante pronunciado del cooperativismo latinoamericano, como resultado de programas de promoción estatal, la presencia de la Alianza para el Progreso, en representación de los intereses estadounidenses, la Iglesia católica (Coque 2002) y en ciertas zonas del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones no gubernamentales y los complejos momentos marcados por el auge petrolero y la Guerra Fría.

El Estado ecuatoriano promocionaba a las cooperativas como “el instrumento de cambio agrario y una herramienta de transformación social y económica” (Miño Grijalva 2013). En el marco de este discurso, se realizaron cambios estatales importantes, como la actualización de la legislación cooperativa, definiendo a las organizaciones cooperativas de la siguiente manera:

Sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros (Ley de Cooperativas 1966 en Miño Grijalva 2013).

Esta definición implica varios elementos, como: 1) el reconocimiento de las cooperativas como empresas regidas por el régimen de sociedades de derecho privado, 2) las cooperativas son empresas sin fines de lucro, 3) la administración de las cooperativas es responsabilidad de todos sus miembros, que contribuyen de forma económica, intelectual y moral a la ejecución de las actividades para las que fueron creadas.

Con la Ley de 1966, además de la definición de cooperativa, se crea el Consejo Cooperativo Nacional, integrado por instituciones del Estado, dedicadas a la educación, cuestiones agrarias

y actividades para fomento de las cooperativas. Las funciones del Consejo se relacionaban con actividades de “investigación, coordinación, planificación y fomento de la actividad cooperativa en el País y de la aprobación de todos los programas de educación cooperativa” (Miño Grijalva 2013). El Estado no logró ejercer adecuadamente las funciones planteadas en el nuevo marco normativo, por falta de presupuesto y personal especializado (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

En este contexto, el programa Alianza para el Progreso fue el mecanismo utilizado por Estados Unidos para intervenir en el cooperativismo ecuatoriano. Mediante convenios entre el Estado ecuatoriano, la Asociación Nacional de Cooperativas (CUNA) y la Liga de Cooperativas (CLUSA), organismos estadounidenses modulares del programa, ejecutaban proyectos para brindar apoyo financiero y técnico a organismos de integración (federaciones), que se crearon con la finalidad de fortalecer a las cooperativas individuales. Dadas las limitaciones estatales, la cooperación internacional tuvo alta injerencia en proyectos de desarrollo local ligados a las cooperativas (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

Otro promotor importante del cooperativismo ecuatoriano fue la Iglesia católica, es así que en 1967, como parte del trabajo realizado por la Iglesia participó activamente, hasta incluso liderar organizaciones populares, cooperativas agrícolas, ahorro y crédito, vivienda, forestales y la conformación de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y en 1970 el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), mediante los cuales se ofrecía servicios financieros, apoyo técnico y capacitación a sectores de bajos ingresos, tanto urbanos, como campesinos. Cabe señalar que la Iglesia y su liderazgo, en muchos casos, era de suma importancia para generar confianza y mejorar la aceptación del cooperativismo en sectores sociales excluidos (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

En la década de los sesenta, la movilización social fue un elemento clave, si de cooperativismo ecuatoriano se trata, en torno a la disputa por la propiedad de la tierra, “se proyectaron las fuerzas campesinas y sindicales de orientación socialista y comunista que aceptaron la posición estatal de transformar la estructura agraria mediante el sistema de cooperación” (Miño Grijalva 2013). En este espacio, era necesario negociar con el Estado, así se constituyen varias organizaciones políticas como: Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), en la Sierra y democracia cristiana (Miño Grijalva 2013).

Las organizaciones no gubernamentales aportaron enormemente en esta etapa del cooperativismo ecuatoriano, como representantes en el territorio de la cooperación

internacional, se circunscriben a los programas y discursos emergentes, de acuerdo a Arcos y Palomeque (1997) en Da Ros (2007), se puede identificar tres etapas sobre la constitución y rol de las ONG:

1) A principios del siglo XX, cuando se conforman las ONG de carácter filantrópico y caritativo para atender a los sectores empobrecidos y abandonados de la sociedad; 2) en las décadas de los sesenta y setenta, cuando bajo la influencia de diferentes corrientes ideológicas se constituyen las organizaciones no gubernamentales modernas para apoyar las actividades de un Estado desarrollista; 3) a partir de los años ochenta, cuando se incorporan nuevas temáticas de trabajo en el marco de sustanciales cambios en el contexto de la cooperación internacional y a nivel del papel del Estado en la economía y sociedad (Arcos y Palomeque 1997 en Da Ros 2007).

La relación entre las ONG y la Iglesia católica, durante la época analizada, fue muy cercana, sobre todo en la segunda etapa de las ONG, debido a un Estado sin capacidades suficientes para hacer frente a las necesidades la población. En este sentido, la cooperación internacional empezó a canalizar sus recursos a través de las ONG, que trabajaban en conjunto con la Iglesia para cubrir la falta de presencia estatal en sectores vulnerables de la sociedad ecuatoriana (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

Los hechos expuestos muestran en qué momentos existieron incentivos para la creación de cooperativas y los actores que intervinieron en cada proceso. Es necesario señalar que la década de los sesenta fue un momento crucial para la proliferación de cooperativas ecuatorianas, en menor medida, pero igualmente importante fue el periodo entre 1965-1974, donde el número de cooperativas, prácticamente, se duplicó, en relación al periodo anterior (ver tabla 2.5).

Tabla 2.5. Crecimiento absoluto y relativo de las cooperativas, 1937-1984

Periodo	Nro. de cooperativas	Tasa de crecimiento
1937-1939	39	-
1940-1944	103	62%
1945-1949	178	42%
1950-1954	290	39%
1955-1959	440	34%
1960-1964	1111	60%
1965-1969	2006	45%
1970-1974	3446	42%
1975-1979	4625	25%
1980-1984	5744	19%

Fuente: Mills (1989), en Da Ros (2007).

La proliferación de cooperativas en los años 70 coincide con el auge petrolero que transformó al Ecuador en un país exportador de crudo, lo que significó enormes ingresos para el país y se tradujo en un incremento sustancial de la inversión pública. En este contexto, se generan procesos de expansión financiera y, por ende, es el momento en donde se crean la mayoría de cooperativas de ahorro y crédito:

El auge petrolero iniciado en 1972 viene a intensificar y expandir aún más el fuerte proceso de crecimiento del sistema cooperativo de los años sesenta, de forma muy dinámica. Por ejemplo, en el período de 1973 a 1982, el número de socios pasó de 87 a 445 mil. Lo que significó que su número en esos años se multiplicó por cinco veces, en tanto que el número de cooperativas aliadas a la FECOAC creció en 40: de 373 a 413. De forma similar, los aportes y depósitos registran un fuerte incremento de más de 15 veces: de 389 a 6.105 millones de sucres corrientes. Los préstamos también alcanzan la misma intensidad de crecimiento: de 285 a 6.047 millones de sucres, que representa a más de 20 veces de incremento” (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

El incremento en la creación de cooperativas de ahorro y crédito coincide con el boom de las microfinanzas, además de los procesos de emigración del campo a los centros urbanos, en el caso ecuatoriano, sobre todo a Quito y Guayaquil. Las instituciones dedicadas a la intermediación financiera, cooperativas, bancos e incluso ONG crecieron sustancialmente durante los 80. En 1984, el Estado ecuatoriano inicia procesos de regulación a las cooperativas de ahorro y crédito, periodo en el que se encarga la supervisión a la Superintendencia de Bancos y Seguros del grupo de cooperativas de mayor tamaño, en cuanto a activos) del sector (26) y las (300) restantes pasaron al control de la Dirección de Cooperativas.

Existían dramáticas diferencias en el control ejercido por las dos instituciones públicas, por un lado, la Superintendencia de Bancos y Seguros aplicaba la misma normativa a los bancos que a las 26 cooperativas y, por otro lado, la Dirección Nacional de Cooperativas se enfocaba en el registro y aprobación de estatutos. En ningún caso, se verificaba el cumplimiento del rol cooperativo (Da Ros 2007, Miño Grijalva 2013).

La cuarta etapa del cooperativismo ecuatoriano inicia a puertas de 1990, de acuerdo a Miño Grijalva (2007) va desde 1989 hasta 2006, a mi criterio, este periodo está marcado por la continuidad de los ajustes estructurales a nivel mundial y nacional y una expansión financiera mundial, que encontró cabida en el Ecuador. Entre 1992 y 1997, el gobierno de Sixto Durán

Ballén limitó el rol regulador del Estado, “reduciendo el sector público, privatizando empresas estatales, eliminando subsidios y fortaleciendo el mercado” (Ordóñez, 2001 en Montesino, 2007), los espacios estatales más afectados por la reducción fueron “las instituciones estatales de promoción económica” (Miño Grijalva 2013).

A partir de 1997, existieron una serie de eventos a nivel nacional que ubicaron al Ecuador, como uno de los países más afectados económica y socialmente, de América Latina. Entre los problemas suscitados estuvo el fuerte impacto del fenómeno de El Niño, reducción del precio del petróleo, inestabilidad política, debido al derrocamiento de los presidentes Abdalá Bucaram y posteriormente, Jamil Mahuad. En el gobierno de Mahuad se llevó a cabo el feriado bancario, que congeló los depósitos de la población ecuatoriana y el proceso de dolarización, que profundizó los problemas ya existentes (Ordóñez 2001 en Montesino 2007).

La ausencia estatal en los sectores ecuatorianos más desfavorecidos y los problemas de marginación han sido incentivos para que la mayoría de la población busque formas de organización que permitan acceder a medios para mejorar sus condiciones de vida. Es así que entre 1989 y 2006, las cooperativas de ahorro y crédito se multiplicaron sustancialmente, debido a que eran entidades que ofrecían mayores facilidades para acceder a financiamiento, para sectores excluidos por la banca, por ejemplo, artesanos. Asimismo, desaparecieron y entraron en procesos de intervención cooperativas reconocidas, en aquel tiempo, por su tamaño y participación en el mercado financiero nacional. “El nuevo modelo de libre mercado favorecía la desestabilización del desarrollo cooperativo y promovía el crecimiento bancario” (Miño Grijalva 2007).

A partir de la crisis de 1999, las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, que son las que concentran la mayor parte de los activos del sector cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano, mostraron mayor dinamismo en comparación con otras empresas dedicadas a la intermediación financiera:

Analizando la evolución de los activos del sistema financiero regulado a partir del año 2000, esto es luego de la crisis financiera de 1998-1999, el crecimiento más dinámico se registra en los activos de las cooperativas, que de un monto de 73,6 millones de dólares en diciembre de 1999, pasó a un monto de 1 970,7 millones en diciembre 2009, multiplicándose por 26 en 10 años; esto aumenta su participación en el total de activos del sistema financiero, del 1,8% en diciembre 1999, al 8,2% en diciembre 2009 (Salgado 2010).

El periodo cierra con un balance positivo para las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, en cuanto a su sostenibilidad durante o posteriormente a la crisis del 99. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente de las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas, que estuvieron a cargo de la Dirección Nacional de Cooperativas, dentro del Ministerio de Bienestar Social.

En el 2007, inicia una quinta fase en el cooperativismo ecuatoriano, con el gobierno de Rafael Correa (Miño Grijalva 2007). La propuesta central de un cambio en el sistema económico ecuatoriano fue parte del programa de gobierno planteado por Rafael Correa, en el 2007, esta propuesta se evidencia en el Plan de Desarrollo 2007-2010. El objetivo 11 de este Plan “establecer un sistema económico solidario y sostenible” expone que:

La producción y el crecimiento económico son un medio para alcanzar los objetivos superiores del desarrollo humano, entendido como un proceso incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sustentable, encaminado a potenciar las capacidades y funcionamientos de la ciudadanía (Plan Nacional de Desarrollo 2007)

Con lo indicado, se reconoce la complejidad y diversidad del sistema productivo ecuatoriano y, por ende, se justifica la necesidad de una intervención estatal para la regulación de factores como el mercado interno.

Por otro lado, En el 2008, se planteó en el marco constitucional un cambio en el sistema económico, pasamos de un “sistema de economía social de mercado”⁴ a un “sistema económico social y solidario”,⁵ reconociendo además al ser humano como el centro de las actividades económicas, para mantener una relación dinámica y armoniosa entre el Estado, la sociedad, el mercado y la naturaleza, garantizando, de este modo, la producción y la reproducción de las condiciones necesarias para alcanzar el Buen Vivir” (SEPS 2013). La forma en la que deberá ejecutarse el nuevo sistema económico no está, ni estuvo explícita en el marco constitucional o el Plan Nacional de Desarrollo creados, lo que dejó a libre interpretación la forma en la que debía ejecutarse estos cambios. (Vega, 2017).

Un sistema económico social y solidario implicaba, al menos en el discurso, un cambio en la forma de entender la economía en la sociedad ecuatoriana, sin embargo, se evidencia en la propuesta gubernamental la comprensión desarrollista (desde una perspectiva de progreso,

⁴ Artículo 244, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

⁵ Artículo 283, Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.

concepto tradicional de desarrollo) de la sociedad y de la economía. En este sentido, la pobreza y extrema pobreza se presentan como opuestos del desarrollo humano, cuya solución es la regulación y la inclusión en el mercado formal de sectores no reconocidos en proyectos anteriores. Al amparo de este nuevo sistema económico, se creó una infraestructura institucional enfocada en los sectores cooperativo, asociativo, comunitario y popular, que se conoce como el sector de la economía popular y solidaria. Es decir, que el cambio de sistema económico se volvió operativo con la creación de un sector específico que se asumió como el sector que consolida la comprensión social y solidaria de la economía, como una alternativa a la economía capitalista y que propone alternativas de producción, distribución y comercialización que no persiguen el lucro y la acumulación, sino el bien común, al fundamentarse en relaciones de solidaridad y reciprocidad entre sus integrantes.

A partir de la definición estatal para la economía popular y solidaria, se asume que las organizaciones que conforman el sector (dentro de este, a las cooperativas de ahorro y crédito), son empresas que basan el ejercicio de sus actividades en los principios cooperativos y en relaciones de solidaridad y reciprocidad, siendo estos aspectos los que marcan la diferencia, como se dijo antes, entre un banco y una cooperativa. Finalmente, bajo estos supuestos, las organizaciones del sector, serían esa alternativa que da paso a un sistema económico social y solidario. El cambio de sistema económico requería una serie de cambios estructurales, en la forma de producir, de comercializar y distribuir los bienes y servicios en el Ecuador, a pesar de que hubo una disminución de entre el 8% y 10% en las brechas de pobreza, en el periodo 2014 y 2018 (CEPAL 2019), no se evidencia que haya sido por efecto de la nueva institucionalización del sector.

Cabe reconocer que la nueva infraestructura institucional de la economía popular y solidaria fue y sigue siendo de gran envergadura y sin duda es la más robusta, de todas las que se han planteado por gobiernos anteriores. Este hecho es particularmente interesante, debido a que la propuesta incluía cuatro ejes: rectoría, regulación, control y fomento, es decir que no solo era una reformalización (dado que las organizaciones contaban ya con personería jurídica) a estas formas de organización económica, que no son públicas, ni privadas, sino que también, se pretendía promover su funcionamiento y reconocimiento.

Ilustración 2.1. Infraestructura institucional de la economía popular y solidaria, año 2012



Fuente y elaboración: SEPS.

La institucionalización del sector se ha mantenido prácticamente intacta para el sector financiero popular y solidario, no así para el sector real de la economía popular y solidaria. Sin duda el actor estatal más representativo de la nueva institucionalización de la economía popular y solidaria es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que ejerce las funciones de control, desde el 2012.

2.3.1. Una superintendencia especializada en organizaciones de la economía popular y solidaria

En abril de 2011, se expidió la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), que precisa a la economía popular y solidaria (EPS) como la forma de organización económica, donde sus integrantes desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad. El ámbito de la LOEPS es regir, regular, controlar, fortalecer, promocionar y acompañar a las formas de organización económica:

Donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (LOEPS 2011).

De acuerdo a la normativa generada para el sector económico popular y solidario, este limita su institucionalización al marco constitucional y se integra por las formas de organización

económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y que el sistema financiero nacional se compone de los sectores: público, privado y popular y solidario (LOEPS, 2011). Es decir que la última Constitución clasifica a las cooperativas de ahorro y crédito dentro del sistema financiero nacional y a su vez define al sector financiero popular y solidario (y las organizaciones que lo conforman) por fuera de los sectores público y privado.

A través de esta Ley y su Reglamento, se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), en el 2012, con un equipo que combinaba académicos y ex funcionarios de la Superintendencia de Bancos y el Banco Central del Ecuador, sobre todo. El proceso de institucionalización iniciado por la SEPS arrancó agrupando a todas las organizaciones que, de acuerdo a la normativa vigente, debían conformar el sector y regularizarse en este nuevo marco legal. Se agruparon organizaciones financieras y no financieras que se registraban, antes de este periodo, en otras instituciones del Estado como: el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia de Bancos.

La Superintendencia de Bancos (SB) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), en el ámbito de sus respectivas competencias, autorizan a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de actividades financieras. En la autorización indicada, se determinará las operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios financieros que podrán ejercer las entidades, por segmentos,⁶ de acuerdo con su objeto social, línea de negocio, especialidades, capacidades y demás requisitos y condiciones que, para el efecto, establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Para efectos de supervisión y control, las cooperativas de ahorro y crédito, antes del 2015, fueron distribuidas en cuatro segmentos, como se muestra a continuación.

Tabla 2.6. Distribución de cooperativas de ahorro y crédito por segmento

Segmento	Cantidad	Porcentaje de participación
1	488	51,53%
2	335	35,49%
3	83	8,76%

⁶ El artículo 1, de la Resolución 038-2015-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria, señala que: “las entidades del sector financiero popular y solidario de acuerdo al tipo y al saldo de sus activos se ubicarán en los siguientes segmentos”.

4 39 4,22%

Total	945	100%
-------	-----	------

Fuente y elaboración: SEPS.

Nota: No se incluye la caja central en la cantidad de cooperativas de ahorro y crédito.

Al inicio del proceso de organización de cooperativas de ahorro y crédito, durante la ejecución de la nueva institucionalización, el grupo de cooperativas distribuidas en cuatro segmentos, arrancó con un alto nivel de concentración, con respecto a la participación de los activos, pasivo y patrimonio. Considerando la clasificación inicial de cuatro segmentos, los segmentos 3 y 4, es decir el 14,90% de las COAC concentran el 89,05% de los activos totales del sector, mientras que los dos segmentos restantes de menor tamaño (85,10%) reúnen el 10,95% del total de activos (Jácome y Ruiz 2013, 126).

Gráfico 2.1. Cooperativas financieras del Ecuador, 2012



* Valores en miles de USD

Fuente y elaboración: SEPS, en Jácome y Ruiz (2013).

En junio de 2012, inició la transferencia de competencias que contemplaba la entrega de información administrativa, geográfica, contable y financiera, por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros y Dirección Nacional de Cooperativas correspondiente a 39 cooperativas de ahorro y crédito y una caja central y 4 011 organizaciones del sector financiero y de la economía popular y solidaria (SEPS 2018).

En un segundo momento, se realizó una depuración de la información, que arrojó un total de 3 932 cooperativas financieras y no financieras. Sobre este primer número de organizaciones, la

SEPS inició un proceso de registro y adecuación de estatutos, para autorizar y regular el funcionamiento de las entidades y con ello definir un primer catastro para el sector financiero popular y solidario, a finales de julio de 2013, la SEPS obtuvo la primera cuantificación y clasificación de las entidades del SFPS, totalizando 946 cooperativas de ahorro y crédito.

En el 2013, La SEPS elaboró normas referentes al funcionamiento de las organizaciones: horarios de atención, elección de representantes, inclusión e instrumentación de fideicomisos mercantiles y constitución y reforma de estatutos de las organizaciones del sector financiero. Adicionalmente, expidió regulaciones sobre el uso de medios electrónicos, intervenciones y liquidaciones de organizaciones, contribuciones anuales del sector financiero, aplicación de sanciones por incumplimiento normativo, solicitudes de información, entre otras de similar naturaleza.

En el 2014, esta institución continuó con el desarrollo de normativa sobre las cuestiones antes señaladas, para el sector financiero popular y solidario, participando en la creación del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), elaborado en conjunto con la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, que finalmente fue publicado en septiembre de 2014. En este documento se establece la normativa para el Sistema Financiero Nacional (SFN), se confirman las atribuciones para la SEPS y la nueva arquitectura para el sector financiero popular y solidario, como parte del SFN.

En 2016, la SEPS propuso a la Junta normas sobre prudencia financiera y administración del riesgo. Para los años siguientes (2017, 2018 y 2019), se manejó más o menos la misma tendencia: reformas a las normas ya existentes y nuevas normas de regularización de servicios financieros, calificación, obligaciones y titularizaciones en el mercado de valores (en el cual participan las entidades del segmento 1, de acuerdo a los criterios de clasificación de la Bolsa de Valores), apertura, traslado y cierre de oficinas, reformas al Catálogo Único de Cuentas⁷ y requisitos y condiciones para la exoneración del impuesto a la renta en la fusión de entidades y prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos.

La estructura actual del sector financiero popular y solidario, en el que se hallan las cooperativas de ahorro y crédito, se encuentra vigente desde el año 2015 y obedece a las disposiciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, como órgano regulador del Sistema Financiero Nacional, que estableció que el sector financiero popular y

⁷ Catálogo Único de Cuentas: listado de cuentas contables que forman parte del estado financiero de una cooperativa.

solidario esté segmentado en cinco niveles de acuerdo al saldo de los activos de las entidades e información relacionada con el nivel de riesgo (considera información económica y financiera), y la calidad de gobierno cooperativo, siendo este último aspecto, lo más cercano a la evaluación de un componente social de las cooperativas. A continuación, en la tabla 7 se muestra la segmentación del sector financiero popular y solidario, dispuesta por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. La estratificación divide en grupos a las organizaciones del sector, según su monto en activos.

Tabla 2.7. Segmentación del sector financiero popular y solidario

Segmento	Activos (USD)
1	Mayor a 80 000 000,00
2	Mayor 20 000 000,00 hasta 80 000 000,00
3	Mayor 5 000 000,00 hasta 20 000 000,00
4	Mayor 1 000 000,00 hasta 5 000 000,00
5	Hasta 1 000 000,00

Fuente y elaboración: Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Los aspectos descritos evidencian que la información y organización de las cooperativas estuvo enfocada en criterios financieros, de hecho, la estratificación (segmentación) agrupa a cooperativas por monto en activos. Los esfuerzos de la SEPS se concentraron en el acopio de datos administrativos, contables y financieros, dejando para un segundo momento “la aplicación del modelo de Balance Social que permitirá lograr una caracterización más profunda del sector en cuanto a elementos como generación de empleo, prácticas de buen gobierno y compromiso con la comunidad, entre otros” (Jácome y Ruiz 2013, 119), sobre el tema se registró el levantamiento de un solo balance social, en el 2013. Posteriormente, la SEPS ha recogido información y evalúa solo aspectos financieros, lo que devela el carácter ortodoxo de la supervisión, similar a la supervisión bancaria que se realizaba en la Superintendencia de Bancos, a las cooperativas de mayor tamaño de activos.

El último proceso de institucionalización se presenta como una gran oportunidad para evidenciar la realidad de las cooperativas de ahorro y crédito, como organizaciones sociales

(si cabe el término en todos los caso), a pesar de que el modelo de supervisión planteado en principio mantiene niveles de complejidad interesantes, no ha evolucionado hacia otro tipo de análisis más allá de la gestión de recursos de las cooperativas, manteniendo de este modo una visión económica ortodoxa sobre la lectura de las cooperativas, que no permite articular los contextos y las formas en las que se desarrollan las cooperativas, que como se mostrado en el capítulo, son de alta complejidad e influyen en el tipo de cooperativas ecuatorianas consolidadas.

Capítulo 3. De los expertos y sus técnicas de supervisión aplicados a las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas

La creación de un nuevo marco institucional específico para las organizaciones de la economía popular y solidaria, en el Ecuador, promovió y limitó el funcionamiento de cierto tipo de cooperativa de ahorro y crédito. A pesar de contar con una infraestructura institucional específica para cooperativas de ahorro y crédito, el tratamiento en cuanto a supervisión y control realizado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se ha enfocado en la verificación de aspectos financieros, en coherencia con los intereses institucionales y la experiencia de los hacedores de la supervisión, lo que no permite develar los aspectos sociales de las cooperativas de ahorro y crédito.

Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito tienen una larga trayectoria en el Ecuador y se han visto desde varias perspectivas, dada la pluralidad de actores y la heterogeneidad de instituciones que existen en los diferentes espacios sociales y territoriales, los marcos investigativos presentan una serie de propuestas sobre análisis empresariales, con visiones sobre todo financieras y desde la economía social y solidaria, como empresas sociales que ofrecen una alternativa al desenvolvimiento del sistema económico global.

Los aspectos señalados exponen una comprensión de la economía desde el Estado, para la institucionalización de cooperativas de ahorro y crédito, que se debate entre los saberes de quienes ejercen control y la capacidad de las organizaciones cooperativas para hacerle frente a lo establecido por el Estado, un marco regulatorio condiciona el comportamiento de las cooperativas. La experiencia de ciertas cooperativas de ahorro y crédito, en Latinoamérica y en el Ecuador, ha demostrado que estas entidades se han consolidado como una estrategia para gestionar o acceder a recursos financieros y de este modo, buscar formas de garantizar las condiciones materiales para la reproducción de social y de la vida, en vista de las restricciones del mercado financiero. Otras por su parte, se han expandido de tal forma que la propiedad del socio termina siendo irrisoria, como para considerar a la cooperativa un mecanismo de subsistencia.

3.1 ¿Quiénes hacen la supervisión?

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria inicia labores en el año 2012, con una combinación de profesionales: entre matemáticos, financieros, abogados, contadores, economistas, administradores de empresas y unos pocos profesionales de estas mismas líneas

especializados en Economía social y solidaria, con experiencia laboral en el sector público, sobre todo en áreas del Banco Central del Ecuador, Superintendencia de Bancos y Seguros (en aquel tiempo), Ministerio de Finanzas, Servicio de Rentas Internas, entre otras instituciones de la misma rama. Adicionalmente, participaron en la institución en cuestiones que ameritaban construcciones conceptuales, por ejemplo, las Jornadas de Supervisión, perfiles con tinte más académico. Para el año 2019, esta conformación no ha tenido grandes variaciones.

Es importante señalar quienes son las personas responsables de crear las reglas para el ejercicio de las cooperativas de ahorro y crédito, porque determinan la concepción, desde el Estado, sobre el deber ser de las entidades cooperativas, lo que se ve reflejado en la forma de supervisar y evidentemente en los resultados de esta supervisión. Como se revisó en las secciones anteriores las cooperativas de ahorro y crédito son instituciones que nacen en diferentes contextos y por diversas razones, no exclusivamente, el ejercicio de intermediación financiera.

Por otro lado, la infraestructura institucional estatal creada desde el 2008, cuenta con una serie de componentes que se reflejan en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, por ejemplo los principios de reciprocidad, solidaridad, democracia y equidad que rigen a las organizaciones y que resaltan el hecho de que no son empresas de capital, que se constituyen por el aporte de sus socios, en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de sus asociados. En este sentido, el aporte de profesionales formados dentro de las ramas señaladas puede ser muy limitado, en cuanto al entendimiento del desempeño social de las cooperativas de ahorro y crédito, lo que se evidencia en la disociación entre lo dicho en la Ley y lo ejecutado mediante el modelo de supervisión desarrollado por la SEPS.

El trabajo de la Superintendencia para supervisar a cooperativas de ahorro y crédito se puede resumir en los siguientes puntos:

- ✓ Creación de un modelo de supervisión económica y financiera.
- ✓ Recolección de información contable y registro de organizaciones.
- ✓ Automatización del acopio de información.
- ✓ Creación de normativa para registrar, ordenar y clasificar a las organizaciones.
- ✓ Limitar los niveles de riesgos financieros.
- ✓ Evaluar la viabilidad económica y financiera de las entidades.
- ✓ Atención de denuncias y consultas en relación al funcionamiento de las cooperativas.

3.2 ¿Cómo se hace la supervisión?

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se estructura como la mayoría de entidades del Estado, desde un punto de vista organizacional, es decir, una combinación entre procesos sustantivos, asesores y de apoyo. Los procesos sustantivos corresponden al que hacer fundamental de las instituciones, para la SEPS, en este espacio, se enmarcan las dependencias vinculadas a los procesos asociados al modelo de supervisión, es decir, las áreas técnicas. Por otro lado, se encuentran las áreas de apoyo y asesoras, que se enfocan en actividades relacionadas con la promoción y operación de la Institución. Para efectos de este trabajo, corresponde enfocarse en las áreas técnicas (procesos sustantivos).

El modelo de supervisión que ejecuta la SEPS consta de cuatro etapas: 1) acopio y procesamiento de información financiera, 2) identificación y medición de riesgos financieros, que incluye “metodologías y herramientas especializadas, que generan indicadores financieros, de control, seguimiento y gestión” (SEPS 2020, 3) supervisión extra-situ, es decir, análisis de aspectos financieros y cumplimiento normativo desarrollado desde las oficinas de la SEPS, que funciona como un filtro para realizar supervisión in-situ, que implica un análisis de mayor profundidad en las oficinas de las cooperativas, igualmente, sobre aspectos financieros y 4) monitoreo y seguimiento de las mejoras a los hallazgos generados durante la supervisión, basados en cuestiones financieras y cumplimiento normativo, también enmarcado de esta forma.

3.2.1. Modelo de supervisión aplicado a las cooperativas de ahorro y crédito, aplicado por la SEPS

El modelo de supervisión y la forma de recolectar la información tiene un enfoque economicista y se basa en lo que se venía realizando en la Superintendencia de Bancos con las 39 cooperativas de mayor tamaño en activos, que es prácticamente, con ciertos matices, una supervisión bancaria, que redundaba en fortalecer, mantener o excluir, a las cooperativas que están o no en condiciones de responder a este tipo de supervisión. El modelo de supervisión ejecutado por la SEPS es una herramienta metodológica que:

Permite determinar y mantener actualizado el perfil de riesgo de las organizaciones controladas en cada uno de los componentes y, adoptar medidas necesarias para mitigar las debilidades identificadas. Este modelo ha de contener una calificación global que recoja el cumplimiento normativo y los problemas que las organizaciones del sector de la economía popular y solidaria tienen o podrían tener en el futuro (Jácome y Ruiz 2013, 135).

El perfil de riesgo de una organización se constituye bajo la combinación de indicadores financieros y cumplimiento normativo, igualmente sobre aspectos financieros. Lo que devela la aplicación de conceptos financieros y económicos ortodoxos en la supervisión. A continuación, se desagregan las fases del modelo, que se ha mantenido con muy pocas variaciones durante el periodo de estudio.

Acopio de información: la SEPS recibe la información financiera, por parte de las cooperativas de ahorro y crédito, mediante un sistema de acopio (con una serie de controles, para evitar que la información ingrese de forma distinta a la que la SEPS requiere) y matrices de información, denominadas estructuras. La SEPS recopila información sobre: estados financieros, cartera de crédito, depósitos, socios (exclusivamente número de socios y datos de identificación),⁸ esta información es utilizada como insumo para el proceso supervisión. La frecuencia de entrega de información depende del segmento al que pertenecen las entidades y el tipo de estructura, puede ser diaria, mensual, trimestral, semestral.

Identificación y medición de riesgos: una vez receptada la información, se procesa y calculan indicadores financieros, determinando, bajo ciertos umbrales, los niveles de riesgo que afectan a las entidades, además de la verificación del cumplimiento normativo sobre solvencia, riesgo de crédito, riesgo de liquidez y otros.

Supervisión: existen dos tipos de supervisión: a distancia (*extra situ*) y en la oficina de la entidad (*in situ*). La supervisión en la oficina de las entidades profundiza en lo tratado durante la etapa anterior, define hallazgos y genera recomendaciones de mejora, igualmente sobre el estado financiero de la entidad. Por otra parte, a supervisión a distancia analiza desde la oficina la información generada en el proceso anterior, de igual manera, información financiera y con mayor nivel de profundización.

Monitoreo y Seguimiento: en esta sección, se realiza seguimiento a las medidas tomadas para la corrección de los hallazgos señalados, en base a la información resultante de las partes anteriores.

El modelo de supervisión es la mejor evidencia del trabajo desarrollado por la SEPS, enfocado en la medición de riesgos financieros y viabilidad económica y financiera de las cooperativas de ahorro y crédito. El enfoque que no permite evaluar, ni conocer el desempeño social de las cooperativas de ahorro y crédito. Además, se centra en la viabilidad financiera y

⁸ <http://www.seps.gob.ec/tramites?manuales-para-la-gestion-de-envio-de-informacion>

económica, cuyo objetivo central es el crecimiento económico y financiero, en el marco de la rentabilidad y la competitividad. Queda la duda de si es lo que buscan las cooperativas de todos los segmentos y si este tipo de supervisión las desnaturaliza. De acuerdo a la SEPS, las acciones desarrolladas en el modelo de supervisión, entre 2012 y 2017, contribuyeron a:

Mejorar los procesos de control interno de las entidades, así como la cultura de generación y reporte de información, mediante procesos de capacitación se han difundido los elementos normativos y técnicos fundamentales para una correcta gestión de gobierno, administrativa y de riesgos. (...) Ha sido posible dar pasos significativos en la consolidación del sector financiero popular y solidario, que ha incrementado el volumen de su actividad, así como el alcance de su inclusión, lo cual se refleja en el crecimiento de sus activos y del número de socios (SEPS 2017).

Además de los aspectos señalados, existen otros factores que han influido en la forma en la que se constituye a la propuesta de supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. Por un lado, la premura con la que se exige la ejecución de proyectos de gobierno, como práctica común, implica la necesidad de generar propuestas que puedan realizarse en el corto y mediano plazo y que presenten productos visibles para la ciudadanía en su conjunto. En este sentido, la cuantificación de información financiera, la clasificación de entidades y el modelo de supervisión cumple con estas características. Es así que las 39 cooperativas de ahorro y crédito que vinieron de la supervisión de la Superintendencia de Bancos trabajaban con el modelo de supervisión bancario, que no tuvo mayores diferencias con el nuevo modelo de supervisión. Por su parte, las cooperativas que estuvieron a cargo de ministerios, fundamentalmente, se centraban en procesos de registro y ahora también se encuentran inmersas en la supervisión mediante el modelo señalado.

Dentro de la SEPS, existe un equipo de aproximadamente 20 funcionarios dedicados, exclusivamente, a ofrecer soporte técnico (entendido como educar o enseñar) a las cooperativas de ahorro y crédito, que se centra en el correcto envío de información financiera, realizada mediante estructuras de información. El soporte se realiza mediante llamadas telefónicas y mensajes de correo electrónico, las herramientas utilizadas por los funcionarios son: su experiencia por los casos que se presentan en cada cooperativa y manuales de gestión de información, donde se desagregan los campos que deben llenar las cooperativas, con sus respectivos parámetros de validación, incluso de formato, para ser aceptados por un sistema de acopio creado por la SEPS, todo esto basado en el modelo adoptado por la Superintendencia de Bancos.

Las cooperativas que presenta mayores dificultades para reportar información, son generalmente las más pequeñas en activos, pasivos, patrimonio y socios, debido a las limitaciones de recursos, ya que para generar la reportaría requerida por el ente de control, se requiere al menos de: una computadora, acceso a internet, conocimientos contables e informáticos, al menos básicos, para la creación de claves y usuarios y la comprensión del funcionamiento de estructuras de la información.

3.2.2. Las Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria

Las Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria es un evento anual organizado por la Superintendencia, al que asisten representantes, miembros y trabajadores del sector económico popular y solidario, representantes de instituciones del sector público, representantes de organismos de cooperación internacional, con los que la SEPS mantiene convenios y funcionarios de la SEPS. Es, además, un espacio que acerca a los supervisados con las autoridades de la institución.

Hasta el 2017, el evento fue un encuentro entre académicos, que ofrecían charlas magistrales a los invitados, los ponentes eran expertos nacionales e internacionales en temas afines a la Economía social y solidaria. A partir del 2018, las Jornadas tomaron otro tinte, abordando temas funcionales a la coyuntura, perspectivas de inclusión financiera y cuestiones de digitalización financiera (<http://www.seps.gob.ec/>).

Es en este espacio, donde se plantea de alguna forma lo doctrinario de la economía popular y solidaria, al menos en relación a lo que se consideran experiencias replicables hasta el 2017 y a partir del 2018, experiencias funcionales a otro momento del sector. Las jornadas requieren de un esfuerzo institucional muy fuerte, por todas las actividades y recursos involucrados, pero se considera al interior, el evento más importante del año, para la institución:

Las Jornadas tienen como objeto convertirse en un encuentro multidisciplinario entre académicos, expertos de instituciones encargadas de control y supervisión, miembros de organizaciones de la economía popular y solidaria y servidores de la Superintendencia, que busca promover el debate e impulsar el estudio de las mejores prácticas: así como de las experiencias exitosas de otros procura de fortalecer no sólo el modelo de supervisión; sino también la gestión y solidez de las organizaciones controladas en el país (SEPS 2013).

3.2.3. Capacitación de la SEPS a cooperativas de ahorro y crédito

Entre las competencias de la Superintendencia está la capacitación a las entidades controladas, dentro de estas a las cooperativas de ahorro y crédito, las capacitaciones se enfocaban en dos aspectos, hasta el 2019:

- ✓ Aspectos conceptuales sobre lo estipulado en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y sobre todo estructura institucional del sector y funciones, derechos y obligaciones del sector y sus representantes, la capacitación se denominaba fundamentos de la EPS. En esta misma línea, conceptual hasta cierto punto, están capacitaciones de buen gobierno cooperativo, que es una adaptación de lo que se conoce como gobierno corporativo en las empresas de capital accionario.
- ✓ Capacitaciones sobre aspectos normativa, relacionado con el ejercicio financiero y económico de las instituciones.

De acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas 2019, de la SEPS: la mayor parte de capacitaciones se desarrollaron sobre los temas: fundamentos y principios de la economía popular y solidaria y gobierno cooperativo, que son aspectos afines a los principios y gobierno señalados en la normativa. Sin embargo, este tipo de capacitaciones solo se ofrecieron a organizaciones del sector real de la economía popular y solidaria, destinando las capacitaciones sobre normativa de riesgos financieros y envío de información financiera a las cooperativas de ahorro y crédito. Esto implica un direccionamiento de los recursos de capacitación a cuestiones conceptuales-doctrinarias de las capacitaciones y de cuestiones financieras ortodoxas para las cooperativas de ahorro y crédito.

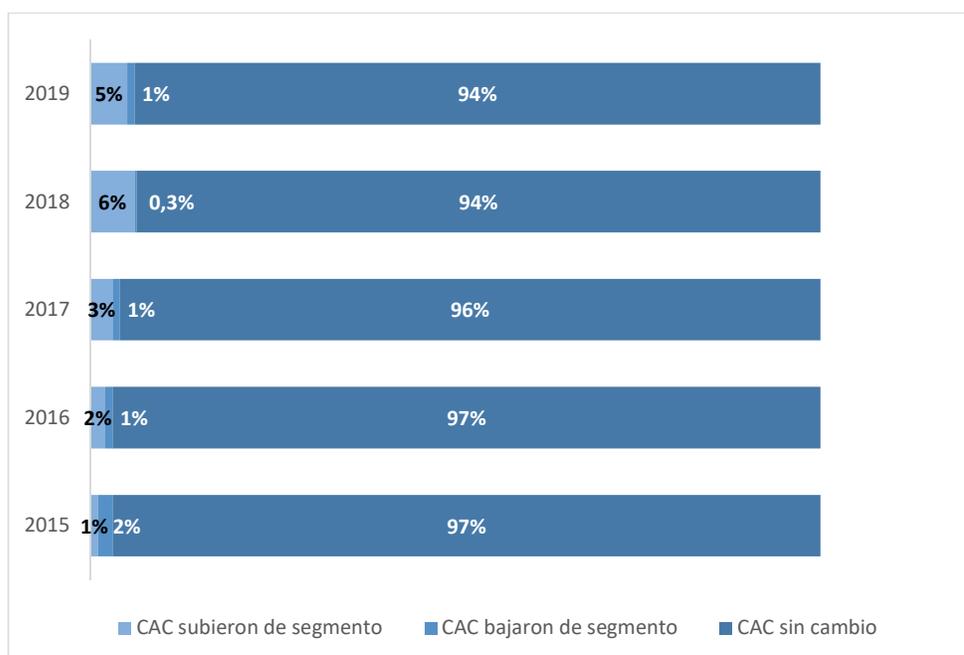
Capítulo 4. Situación de las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas

4.1 Lo que se visibiliza

En coherencia con el trabajo que ha realizado y continúa realizando la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, se ha corroborado que la información sobre cooperativas de ahorro y crédito es exclusivamente económica y financiera, no existe una medición, evaluación o seguimiento al desempeño social de las entidades, aspectos que pueden evidenciarse en los productos desarrollados y publicados y que evidencia el modelo de supervisión expuesto en la sección anterior, lo que interesa visibilizar, así como la concepción de fortalecimiento, como sinónimo de crecimiento económico y financiero. En este espacio, no caben las entidades a las que posiblemente no les interese crecer financieramente.

Durante del periodo de existencia de la nueva institucionalización estatal han existido modificaciones en los segmentos de ciertas cooperativas, sin embargo el número de entidades que se han fortalecido, desde la perspectiva económica y financiera, es decir han generado un crecimiento en sus aspectos financieros, es mínima en relación al total. Durante el periodo 2014-2019, los porcentajes de cooperativas que han subido de segmento en relación al total de cooperativas activas, por año, son: 1%, 2%, 3%, 6% y 5%. Por su parte, en este mismo periodo, las cooperativas que han bajado de segmento, no superan el 2%. Es decir, se ha mantenido constante el lugar que ocupan las entidades en cada segmento, sin presentar mejoras sustanciales a nivel general, al menos en cuanto a aspectos financieros.

Gráfico 4.2. Cooperativas de ahorro y crédito que han cambiado de segmento



Fuente: SEPS

Elaboración: la autora.

Por otro lado, el número de cooperativas activas ha ido en descenso de 853 a 548, es decir que incluyendo a las entidades extintas y por extinguirse en denominador, el decrecimiento es de más del 50%, como producto de los procesos de liquidación y fusión de la SEPS, generalmente ejecutado a cooperativas del segmento 5 o absorción de una cooperativa de mayor tamaño en activos hacia una de menor tamaño, de acuerdo a la información presentada en el último Informe de Rendición de Cuentas 2019, por esta institución.

Haciendo una revisión sobre las entidades extintas y por extinguirse, se determinó que ocho de cada 10 cooperativas de ahorro y crédito en esta categoría, en el periodo comprendido entre el 2014 y 2019, corresponde al segmento 5, es decir la gran mayoría de cooperativas que ha desaparecido son las de menor tamaño en cuanto al nivel de activos. En el otro extremo, se encuentra el segmento 1, que no registra ninguna cooperativa liquidada o en proceso de liquidación, durante este periodo. De acuerdo a este mismo Informe (SEPS 2019), expuesto como un logro, se concluyeron 38 procesos de fusión, la mayoría se realizaron por procesos de absorción, hasta el 2019 fueron absorbidas 31 cooperativas del segmento 5, tres del 4, cinco del 3 y una del segmento 2.

Tabla 4.8. Cooperativas de ahorro y crédito extintas por segmentos

Año	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Segmento 4	Segmento 5	Total
2015	0,00%	0,54%	0,27%	1,35%	12,13%	14,29%
2016	0,00%	0,54%	0,81%	4,85%	46,36%	52,56%
2017	0,00%	0,54%	2,16%	6,74%	59,30%	68,73%
2018	0,00%	0,54%	2,70%	9,43%	71,97%	84,64%
2019	0,00%	0,81%	3,77%	11,32%	83,83%	99,73%
Total	0,00%	0,81%	3,77%	11,32%	84,10%	100,00%

Fuente: SEPS

Elaboración: la autora.

En lo que se refiere a las entidades fusionadas, a partir del 2014, se dio inicio a procesos de fusión, registrando 106 entidades financieras fusionadas hasta diciembre del 2018. Es importante señalar que la fusión de las 106 entidades fue de tipo ordinaria, es decir, son entidades que no estuvieron en situación de deficiencia de patrimonio técnico o no mostraron incumplimiento sustancial del programa de supervisión intensiva, como determina el artículo 2 de la Resolución Nro. 163-2015-F, del 16 de diciembre de 2015.

Se debe agregar que, de las 106 entidades fusionadas por tipo ordinario, 96 se efectuaron a través de absorción, es decir, la entidad absorbente adquirió el título universal, todos los derechos y obligaciones de la entidad absorbida. Por el contrario, las 12 restantes fueron por creación. En este último caso, las entidades financieras toman la decisión de disolverse pero sin liquidarse, y constituyen una nueva de la misma o distinta clase; con lo que proceden a juntar todos sus activos, pasivos, patrimonio y contingentes. La distribución entre las entidades absorbidas y las creadas, en relación al total de fusionas es del 90% y 10%, respectivamente.

En cualquiera de los casos, la organización creada o absorbente, asumirá los activos, pasivos y patrimonio de las disueltas, entregándose certificados de aportación a los socios. Por otro lado, una fusión extraordinaria únicamente se puede realizar por vía de la absorción, cuando la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria determine que la entidad financiera a ser absorbida muestra alguna de las siguientes situaciones:

- Incumplimiento sustancial del programa de supervisión intensiva.
- Deficiencia de patrimonio técnico de la entidad que no fuere solventada, de acuerdo a lo expresado en el artículo 192, del Código Orgánico Monetario y Financiero.
- Deficiencia de cualquiera de las cuentas que componen el patrimonio técnico primario o secundario, que no puedan ser solventadas dentro de los plazos establecidos por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las cooperativas de ahorro y crédito, en conjunto, presentan un crecimiento aproximado, en el periodo 2014-2019, de 80%, 83%, 68%, 28%, 46%, de activos, pasivos, patrimonio y puntos de atención, este crecimiento se enmarca en la normativa creada y puesta en ejecución desde la nueva institucionalización del sector, pero esta tendencia creciente, a nivel de cooperativas, devela que se ha generado una alta participación en pocas entidades en este crecimiento, mientras que el resto ha tendido a desaparecer o a ser absorbida por entidades con fortalezas financieras. Es así que, menos del 1% (5) de las cooperativas participaron en el 31% de activos, durante el 2015, mientras que, en el 2019, estas mismas cooperativas alcanzaron una participación del 38%. Por su parte, los pasivos registran la misma tendencia, estas entidades participaron en 32% en 2015 y 40% en el 2019. Se presenta el mismo comportamiento en el patrimonio: 27% en el 2014 y 30% en el 2019.

En el otro extremo, las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) que pertenecen a los segmentos 4 y 5, es decir tienen activos hasta de USD 5 000 000, en promedio del 2015 al 2019, constituyen el 77%, del total de cooperativas. Para el 2015, las CAC de los segmentos 4 y 5 suman el 83% del total de entidades, participaron en el 7% de activos, durante el 2015, mientras que en el 2019, estas mismas cooperativas alcanzaron una participación del 4%. Por su parte, los pasivos registran la misma tendencia, estas entidades participaron en 6% en 2015 y 3% en el 2019. Se presenta el mismo comportamiento en el patrimonio: 8% en el 2014 y 5% en el 2019 (ver tabla 4.2).

Tabla 4.9. Participación de cooperativas de ahorro y crédito en el total de activos, pasivos y patrimonio

Año	Activo		Pasivo		Patrimonio	
	1% CAC	77% CAC	1% CAC	77% CAC	1% CAC	77% CAC
2015	31%	7%	32%	6%	27%	8%

2016	33%	6%	34%	6%	28%	8%
2017	35%	5%	36%	5%	29%	7%
2018	32%	4%	33%	4%	28%	6%
2019	38%	4%	40%	3%	30%	5%

Fuente: SEPS

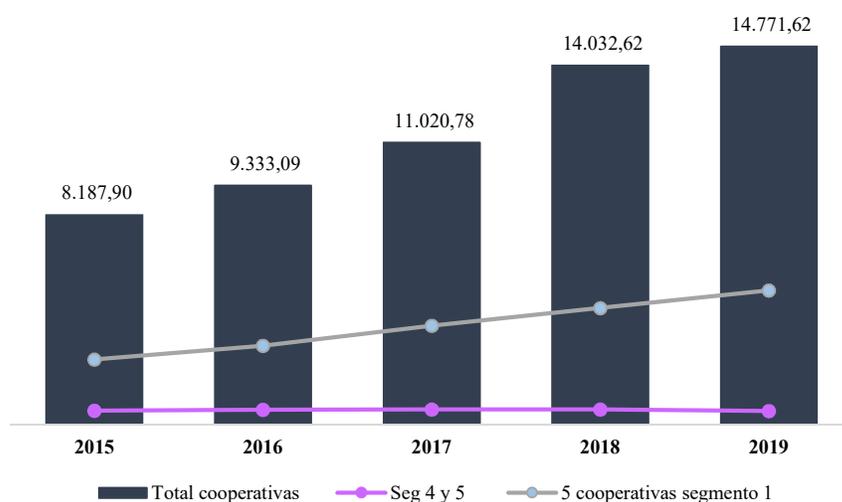
Elaboración: la autora.

Los datos de participación expuestos en la tabla 9 permiten evidenciar la enorme diferencia entre la participación del 1% de las cooperativas, frente al 77% o más según el periodo, se muestra el 77% de cooperativas como referencia, para dimensionar la desigualdad en cuanto a participación en activos, pasivos y patrimonio, entre entidades de extremos. Asimismo, se puede notar que mientras el 1% de las cooperativas tiende a incrementar su participación en los rubros analizados, el 77%, es decir la mayoría de cooperativas tiende a disminuir su participación. Este comportamiento obedece a varios factores: como la absorción y fusión de cooperativas, así como la liquidación enfocada en cooperativas de activos menores a USD 5 000 000, independientemente de las razones, el objetivo es mostrar el comportamiento de las cooperativas en el marco de la supervisión.

En esta parte, me enfocaré en los activos de las cooperativas de ahorro y crédito, entendido como los bienes y derechos adquiridos, entre los que constan las colocaciones o créditos, consolidan las fuentes propias de estas instituciones, como en cualquier empresa, el objetivo es analizar la evolución de los activos, en vista de que las cooperativas han mostrado un crecimiento acumulado del 80%, entre 2015 y 2019. Explorando los datos, con el uso de la misma agrupación utilizada para analizar la participación de CAC, se evidencia que el 1% de las cooperativas han tenido un crecimiento acumulado, entre el 2015-2019, del 107%, es decir superior al total de entidades. Por otro lado, las cooperativas de los segmentos 4 y 5, durante el mismo periodo, disminuyeron sus activos en -4% (ver gráfico 4.2).

Gráfico 4.3. Evolución de activos de cooperativas de ahorro y crédito

En millones de USD



Fuente: SEPS

Elaboración: la autora.

En cuanto a puntos de atención, durante el periodo 2016-2019, las cooperativas del segmento 1, es decir, cuyos activos superan los USD 80 000 000, concentran la mayor parte de puntos de atención. Además llama atención el crecimiento entre 2018 y 2019, pues al 2019, seis de cada 10 puntos de atención de las cooperativas estaban en manos de las entidades del segmento 1 (ver tabla 4.3).

Tabla 4.10. Puntos de atención de cooperativas de ahorro y crédito

Año	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Segmento 4	Segmento 5
2016	32%	14%	16%	17%	21%
2017	36%	17%	14%	16%	17%
2018	48%	14%	12%	13%	12%
2019	61%	12%	9%	10%	8%

Fuente: SEPS

Elaboración: la autora.

Al igual que en los elementos antes señalados, se presenta alta participación en cuanto al número de socios que mantienen estas cinco cooperativas, frente al conjunto de 547, al 2019, el 35% de los certificados de aportación de todo el sector se concentraba en estas cinco cooperativas, mientras que el 65% de los certificados restantes se distribuía en el 99% del total de cooperativas. Este comportamiento se agudiza sobre todo en los años 2018 y 2019, donde tres cooperativas duplican su número de socios y por ende de sus certificados de aportación.

Relación normada entre socios y cooperativas

El artículo 34, de la LOEPS (2011), señala que “las cooperativas que tengan más de doscientos socios, realizarán la asamblea general a través de representantes, elegidos en un número no menor de treinta, ni mayor de cien”. Lo que quiere decir que normativamente las cooperativas de más de 200 socios no cuentan con una relación directa con los socios a la hora de votar sobre las decisiones de la cooperativa, por ejemplo, sobre el reparto de excedentes, si no que estas cuentan con un grupo de representantes de no más de 100 personas que votarán a nombre de todos los demás. Se ha verificado que las mismas cooperativas que tienen los porcentajes más altos de participación en activos, pasivos, patrimonio y puntos de atención, también concentran el número de socios. Adicionalmente, al menos 146 cooperativas, que tiene activos de más del USD 5 000 000, es decir de los segmentos 1, 2 y 3, tienen más de 200 socios y la cantidad de socios se incrementa dramáticamente el segmento 1, sobre todo en las cinco cooperativas con mayor concentración de socios. Lo que permite concluir que todas estas manejan sus decisiones mediante un grupo representantes, a diferencia de las casi 400 cooperativas de menores activos, que sí logran, al menos desde lo estipulado en la Ley, tener una relación directa con sus socios.

4.2 Lo que se deja de lado

Se desconoce, desde la SEPS, los motivos por los cuales se crearon las cooperativas existentes y las que se han extinguido y, en este sentido, sus necesidades, este desconocimiento provoca sesgos en la forma en la que se conceptualiza la institucionalización (desde el Estado) de las cooperativas de ahorro y crédito y sobre todo desplaza los elementos sociales que la diferencia una cooperativa de ahorro y crédito de un banco. Es necesario mencionar que no es un problema que se presenta exclusivamente en este periodo, sino que ha estado presente en todos los periodos del cooperativismo ecuatoriano, la visión estatal muta de acuerdo a las necesidades de los programas de gobierno y los discursos de organismos internacionales. Por

otro lado, está la concepción que pueden tener los miembros de las cooperativas, la visión de su cooperativa es heterogénea y responderá a la realidad en la que se haya constituido.

Realidades concretas

Se presenta como ejemplo el caso de una cooperativa del segmento 4, ubicada en Latacunga, se realizaron entrevistas a la presidente del consejo de vigilancia y al gerente, quienes señalaron que la creación de esta cooperativa obedeció a varios factores, pero en esencia a la necesidad de recursos financieros y empleo de las 25 socias que iniciaron con una caja de ahorro, antes de convertirse en una cooperativa de ahorro y crédito.

La Presidenta del Consejo de Vigilancia tiene 12 años como socia de la cooperativa de ahorro y crédito y es parte de las otras dos empresas que forman un encadenamiento productivo (acopio de leche, producción de derivados y financiamiento), comenta que la cooperativa inició como una caja de ahorro, con 25 mujeres (cuando la caja se convierte en cooperativa incluyen a hombres de la comunidad), las socias se conocían mediante el riego de agua, ahorraban cinco dólares mensualmente y se otorgaban créditos entre ellas.

La señora Changoluisa anhela que sus hijos estudien y sean miembros de la cooperativa. “De la cooperativa obtuve un crédito para construir mi casa” dice. Además, la socia señala que la cooperativa generó cambios en la comunidad, sobre todo porque los miembros podían obtener créditos con menor cantidad de papeles y garantías en comparación con los bancos.

El esposo de la socia trabaja en una florícola cercana, ahora ella tiene mejores ingresos que el esposo y cuenta: “yo soy la que decido las cosas importantes en la casa”. Además, Rosario dejó atrás el contacto con pesticidas propios de la industria florícola, según dice: “ya no estoy contaminada por los químicos”. Todos los días, la señora Changoluisa recoge la leche producida por la comunidad en una camioneta adquirida con otro crédito y luego trabaja en la empresa de acopio, para pasar a la producción de lácteos, además de formar parte del consejo de vigilancia de la cooperativa.

En principio, el esposo de Rosario tuvo inconvenientes en que salga del hogar a trabajar. Posteriormente, le pareció buena idea y ahora apoya sus actividades, los familiares de Rosario también son socios de la cooperativa. La socia menciona que: “la cooperativa es nuestra casa, somos los dueños, es una lucha de años”.

Las empresas multinacionales que adquieren leche de la zona, ofrecían a las productoras un margen de ganancia muy bajo (USD 0,03) y otros compradores de empresas nacionales no pagaban con puntualidad, es cuando notaron que necesitaban financiamiento y crearon una caja de ahorro, estos cambios bajo la asesoría de la organización no gubernamental con la que trabajan, que después se convertiría en cooperativa. La cooperativa entregó un terreno en comodato para que funcione la asociación y el centro de acopio, además de entregar créditos a sus asociados. La zona donde se ubica la cooperativa cuenta con 12 000 habitantes, de los cuales 4 000 corresponden a la población económicamente activa, de estos 1 000 son socios de la cooperativa de ahorro y crédito. El gerente explicó que: “por el tema del Cotopaxi mucha gente vendió sus vacas y luego la cooperativa les entregó crédito para comprar nuevas vacas. Se llegaron a producir durante la crisis 800 litros diarios, en la actualidad son 1 700 litros”.

La cooperativa maneja un alto nivel de compromiso con los socios, “incluso hasta llegar a solicitar crédito informal (al chulco) para solucionar problemas de liquidez” agrega el gerente. Los problemas de liquidez presentados en algún momento fueron por la falta de experiencia en el manejo de una empresa de esta naturaleza. El gerente compara la cooperativa con un niño, dice: “cuando la cooperativa era pequeña era sencillo, el crecimiento complejiza el ejercicio de la cooperativa, el personal debe cumplir con más de una función”.

La experiencia de solicitar un crédito en una cooperativa de ahorro y crédito del segmento 1. Rafael y su esposa participaron un remate judicial en el año 2018, para adquirir un terreno, ellos son personas de clase media, sin demasiadas restricciones económicas. Sin embargo, esta apuesta implicaba para ellos la multiplicación de patrimonio actual en al menos cinco veces. No eran socios de una cooperativa de ahorro y crédito y tampoco se habían planteado la posibilidad, pues siempre han mantenido sus cuentas en los bancos más grandes del país, como la mayoría de la población ecuatoriana.

Repentinamente, reciben la notificación de que deben realizar el pago final del terreno y el Consejo de la Judicatura da cinco días de plazo para el pago, en total USD 65 000.

Empezaron a gestionar sus redes familiares, de amistades y a comunicarse con los bancos en los que mantuvieron sus cuentas por al menos 15 años atrás y juntar el dinero parecía, al menos los primeros dos días, una tarea imposible.

En paralelo por recomendaciones de usuarios de una cooperativa del segmento 1, mantenían una póliza de acumulación con parte del dinero que sería utilizado para el pago del terreno

que negociaba Rafael y su esposa. Así que, agotando todas las opciones, pues los bancos, de los que eran clientes, ofrecían respuesta negativa, señalaban que otorgarles un crédito podía tardar entre cinco y siete días, decidieron comunicarse con la cooperativa donde estaba su póliza.

La cooperativa estuvo abierta a escuchar las necesidades de estos usuarios y ofrecieron soluciones para que puedan obtener su crédito, demostraron empatía por la urgencia de la situación, a diferencia de los bancos en los que mantuvieron cuentas por años. El crédito requerido fue desembolsado por la cooperativa en dos días y estas personas lograron su cometido. Para ello, llenaron los mismos formularios que se solicitan en un banco y siguieron el mismo proceso de solicitud de crédito que un banco, pero para realizar el desembolso la cooperativa requirió la afiliación como socio, para generar una cuenta.

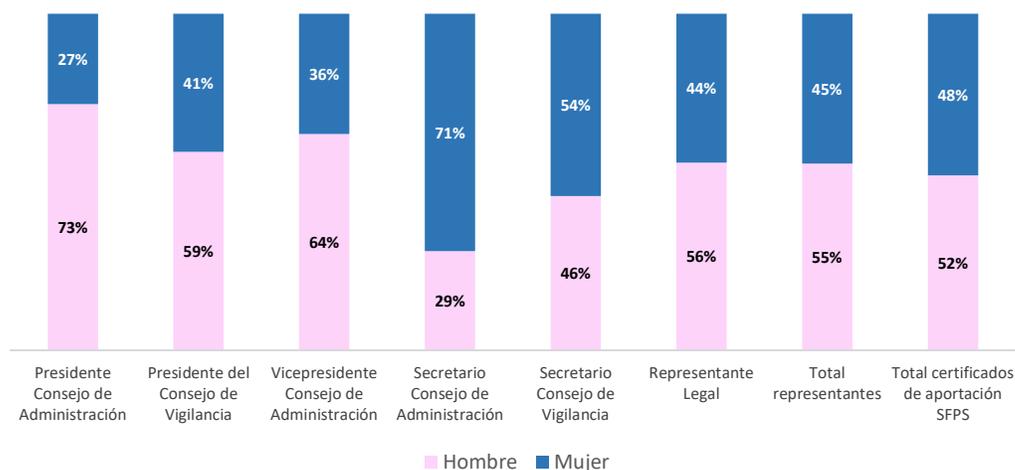
Esta experiencia muestra varias cosas: 1) estas personas acudieron a la cooperativa en busca de crédito, no porque tengan interés, en principio de ser socios de una cooperativa, 2) la atención y el nivel de empatía entre la cooperativa y el potencial socio demostró ser mucho más cercana que con un banco, con el que existía una relación previa de muchos años, 3) los procesos de evaluación de riesgo para otorgar créditos son exactamente los mismos en esta cooperativa que en un banco. Estos aspectos son cuestiones que pueden desromantizar el hecho de que los socios de una cooperativa parten de relaciones de reciprocidad, así como evidencian que pueden existir múltiples explicaciones para hacer uso de los servicios de una cooperativa de ahorro y crédito.

Equidad de género y cooperativas de ahorro y crédito

Las personas y organizaciones, en el ejercicio de sus actividades, que conforman la economía popular y solidaria, sector en el que están inmersas las cooperativas de ahorro y crédito, se guiarán por los siguientes principios: a) la búsqueda del buen vivir y del bien común, b) la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales, c) el comercio justo y consumo ético y responsable, d) la equidad de género, e) el respeto a la identidad cultural, f) la autogestión, g) la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas, h) la distribución equitativa y solidaria de excedentes (LOEPS, 2011). De acuerdo a la evidencia planteada en páginas precedentes, no existe ningún tipo de metodología o análisis que involucre la evaluación de los principios señalados para regir a las cooperativas, dichos principios presentan las lógicas sociales en las que deberían estar inmersas, en un equilibrio entre la eficiencia empresarial y un desempeño social positivo.

Entre las particularidades relacionadas con los mencionados principios que no se miden, están la equidad de género y los niveles y calidad de la democracia al interior de las asambleas. En cuanto a la equidad de género, se consideraron los datos de directivas y el sexo de los representantes de cooperativas de ahorro y crédito, debido que es quien preside la Asamblea General, el máximo órgano de gobierno de la cooperativa, integrado por todos los socios con derecho a un solo voto, es de central importancia para las decisiones, que se convierten en obligaciones para todos los socios (LOEPS, 2011). Siete de cada 10 presidentes es hombre y el resto son mujeres, se observa la misma tendencia, en las presidencias y vicepresidencias de los otros consejos. Por otro lado, los cargos de secretarías sí son ocupados en su mayoría por mujeres.

Gráfico 4.4. Distribución por sexo de representantes de las entidades del SFPS, a diciembre 2019



Fuente: SEPS.
Elaboración: la autora.

Conclusiones

El significado de la economía y su comprensión se sitúan entre perspectivas reduccionistas y perspectivas holísticas. Las perspectivas ortodoxas reducen la economía a problemas económicos medibles y predecibles, para ello es necesario extraerlos de la realidad en la que se encuentran y construir supuestos que no desvíen los resultados, lo más importante en esta perspectiva es la exactitud y sofisticación del método, esta visión permite ver solo una porción de la realidad estudiada, lo que puede incluso deformar los resultados.

Por otro lado, están visiones que incluyen categorías de análisis adicionales, como la Economía social y solidaria, que asimismo no incluye aspectos contextuales y puede caer en lo que critica, de todas formas, es importante la crítica realizada de esta disciplina, como del resto de disciplinas heterodoxas de la economía, al paradigma dominante, procurar evidenciar sus fallas.

Finalmente, mi posición es intentar situar la economía en el espacio social, entendiéndolo como una parte del todo, es decir como una sección de un problema, que, si bien no puede abordarse por completo, sí permite leer la realidad estudiada, tal cual existe. La aplicación de esta exposición teórica a mi problema de investigación permite situar la economía en la existencia misma de las cooperativas en su conjunto, no pretendo hacer generalizaciones, sobre la existencia de las cooperativas, pero sí dejar sobre la mesa que se trata de organizaciones complejas, heterogéneas, situadas en contextos específicos y resaltar que la existencia de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador va más allá del ejercicio de la intermediación financiera, actividad comparable con la que realiza un banco.

El cooperativismo en el Ecuador tiene una larga y compleja trayectoria, en la cual el Estado ha sido un actor fundamental, pues ha determinado la funcionalidad, el imaginario y reglas, del cooperativismo, desde su comprensión y en respuesta al contexto dado. El último periodo de cooperativismo, planteado desde el año 2008, tiene grandes alcances, así como limitaciones. El principal logro ha sido la constitución de una infraestructura institucional compleja, que intenta develar constantemente la participación de la economía popular y solidaria en la economía nacional, como un actor importante.

Probablemente, la limitación más notable es el reduccionismo con el que se aborda al sector, lo que redundaría en que las instituciones trabajen para demostrar viabilidad en estos aspectos. Lo cual pudo ser comprensible, en principio cuando el proceso de institucionalización estatal

nacía y se requería cierto nivel de identificación de las entidades, mantenerlo en el tiempo ha implicado la profundización de desigualdades intercooperativas y tanto la canibalización, como la desaparición de muchas entidades del sector.

Los datos de participación expuestos permiten evidenciar la enorme diferencia entre la participación del 1% de las cooperativas, frente al 77% o más según el periodo, se el 77% como referencia, para dimensionar la desigualdad en cuanto a participación en activos, pasivos y patrimonio, entre entidades de extremos en cuanto a volumen de activos. Asimismo, se puede notar que mientras el 1% de las cooperativas tiende a incrementar su participación en los rubros analizados, el 77%, es decir la mayoría de cooperativas tiende a disminuir su participación. Este comportamiento obedece a varios factores: como la absorción y fusión de cooperativas, así como la liquidación enfocada en cooperativas de activos menores a USD 5 000 000, independientemente de las razones, el objetivo es mostrar el comportamiento de las cooperativas en el marco de la supervisión.

Los activos de las cooperativas de ahorro y crédito, entendidos como los bienes y derechos adquiridos, entre los que constan las colocaciones o créditos, consolidan las fuentes propias de estas instituciones, como en cualquier empresa, el objetivo es analizar la evolución de los activos, en vista de que las cooperativas han mostrado un crecimiento acumulado del 80%, entre 2015 y 2019, es un crecimiento sumamente voluminoso. Explorando los datos, con el uso de la misma agrupación utilizada para analizar la participación de CAC, se evidencia que el 1% de las cooperativas han tenido un crecimiento acumulado, 2015-2019 del 107%, es decir superior al total de entidades. Por otro lado, las cooperativas de los segmentos 4 y 5, durante el mismo periodo, disminuyeron sus activos en -4%.

El artículo 34 de la LOEPS (2011) señala que “las cooperativas que tengan más de doscientos socios, realizarán la asamblea general a través de representantes, elegidos en un número no menor de treinta, ni mayor de cien”. Lo que quiere decir que normativamente las cooperativas de más de 200 socios no cuentan con una relación directa con los socios a la hora de votar sobre las decisiones de la cooperativa, por ejemplo, reparto de excedentes, si no que estas cuentan con un grupo de representantes de no más de 100 personas que votarán a nombre del todos los demás.

Se ha verificado que las mismas cooperativas que tienen los porcentajes más altos de participación en activos, pasivos, patrimonio y puntos de atención, también concentran el número de socios, Adicionalmente, al menos 146 cooperativas, que tiene activos de más del

USD 5 000 000, es decir de los segmentos 1, 2 y 3, tienen más de 200 socios y la cantidad de socios se incrementa dramáticamente el segmento 1, sobre todo en las cinco cooperativas con mayor concentración de socio. Lo que permite concluir que todas estas manejan sus decisiones mediante un grupo representantes, a diferencia de las casi 400 cooperativas de menores activos, que sí logran, al menos desde lo estipulado en la Ley, tener una relación directa entre sus socios.

La respuesta a la pregunta de investigación ¿cuál es la situación de las cooperativas de ahorro y crédito, en el marco de la supervisión realizada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el periodo 2012-2019? es que la situación de las cooperativas de ahorro y crédito de mayor tamaño de activos se han mantenido estable, las cooperativas de menor monto en activos (segmento 5) han tendido a desaparecer o ser absorbidas por su falta de viabilidad económica y financiera.

De la evidencia revisada, se puede colegir que una supervisión economicista favorece a las entidades que cuentan con las capacidades para responder a requerimientos de viabilidad económica y financiera y deja por fuera a organizaciones que no sean viables en estos aspectos. Asimismo, este tipo de supervisión deja de lado el análisis del desempeño social de las cooperativas, conocer el porqué de su creación y qué significa para el contexto específico en el que se desenvuelven. Además, considerando que los niveles de concentración al interior de grupo de cooperativas de ahorro y crédito existieron desde un principio, el nuevo proceso de institucionalización favoreció que este comportamiento, en principio se mantenga y, posteriormente se exacerbe.

Los procesos estatales de institucionalización cooperativa en el Ecuador, revisados a lo largo de la historia, tienen en común el tratamiento funcional que se da al sector, varía de acuerdo a la coyuntura y las necesidades estatales, más no a las realidades que muestran los diferentes espacios cooperativos.

Referencias

- Arbona Juan, Canedo María Elena, Medeiros Carmen, Tassi Nico. 2013. “El sistema económico popular. Consolidación y expansión de la Economía popular en Bolivia, La economía popular en Bolivia: tres miradas”.
- Bourdieu, Pierre. 2001. “Las Estructuras Sociales de La Economía”. Editado por Ediciones Manantial. Buenos Aires: Cultura Libre.
- Callon, Michel. 2008. “Los Mercados y La Performatividad de Las Ciencias Económicas.” *Apuntes de Investigación Del CECYP* 14: 9–68.
<http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/123/108>.
- Carranza Barona, César Vinicio. 2014. “El Campo de Saber Económico. Una Aproximación Desde La Epistemología.” *Revista Economía* 66: 23–32.
- Carranza Barona, César Vinicio. 2018. “Emergencias Epistémicas de Economía Heterodoxa En Latinoamérica.” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14017>.
- Comas D’argemir, Dolors. 1998. “La antropología social estudia la economía”. *Antropología económica*. Ariel, Barcelona, pp. 1-25.
- Coque Martínez, Jorge. 2002. “Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo” (pp. 145-172).
- Coraggio, J. 2012. “La Economía social y solidaria (ESS) en América Latina”. Esta ponencia, presentada en está basada en el trabajo “La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina”, preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio
- Coraggio, J. 2013. “La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica”. Quito.
- Coraggio, José Luis. 2009. “Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo”, en José Luis Coraggio (Org), Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Cyrille Ferraton Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. 2011. “Economía Social y Solidaria. El Trabajo Antes Que El Capital. Diccionario de La Otra Economía”.
http://www.dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5448/resource_files/Coraggio_ESS_Trabajo_antes_que_capital.pdf.
- Defourny, Jacques. 2009. “Economía Social.” En *Diccionario de la Otra Economía*.Org. Cattani Antonio, Coraggio José y Laville Jean. 163-168. Buenos Aires, Argentina. Edit. Altamira.
- Engels, F. 1973. “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en *Obras escogidas de Marx y Engels*, Vol. 3, Ed. Progreso, Moscú pág. 131.
- García Nossa, Antonio. 1944. “Ensayo de una concepción orgánica y de un plan de reajuste”. En *Régimen cooperativo y economía latinoamericana*, Colegio de México.

- García Nossa, Antonio. 1976. "El sector cooperativo en el desarrollo de América Latina". El Trimestre Económico, Vol. 43, No. 170(2) (Abril-Junio de 1976), pp. 321-349, Fondo de Cultura Económica.
- García, Santiago. 2013. "La economía del sumak kawsay o buen vivir". Economía y buen vivir <http://buenvivir.eumed.net/>.
- Granovetter, Mark. 1985. "Acción económica y estructura social. El problema de la incrustación".
- Jácome Estrella, Hugo y Ruiz, María José. 2013. "El sector económico popular y solidario en Ecuador: Diagnóstico y modelo de supervisión". Estudios sobre Economía Popular y Solidaria.
- Kaplan, David. 1976. "La controversia formalistas-substantivistas de la antropología económica: reflexiones sobre sus amplias implicaciones", en GODELIER, Maurice [Ed.]: Antropología y economía. Anagrama, Barcelona.
- Mankiw, N. Gregory. 2002. "Principios de economía". Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.
- Miño Grijalva, Wilson. 2013. "Historia Del Cooperativismo en el Ecuador". Vol. 53. Quito, Ecuador: Ministerio de Coordinación de Política Económica.
- Mochón, Francisco. 2006. "Principios de economía". McGraw-Hill/Interamericana de España. Tercera ed. Madrid-España.
- Mogrovejo, Rodrigo, Mora, Alberto, y Vanhuynegem, Philippe, Eds. 2012. "El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible". La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 400 p.
- Montesino, José Leopoldo. 2007. "La economía ecuatoriana del siglo XXI y sus perspectivas de comercio internacional con países del Asia Pacífico". Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. IX, núm. 1, 2007, pp. 71-107.
- Naredo, José Manuel. 2001. "Configuración y crisis del mito del trabajo", en Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura, nº 48
- Narotski, Susana. 2004. "Antropología económica. Nuevas tendencias". Ed. Melusina. Barcelona.
- Pavón, Lillianne. 2016. "Inclusión financiera de las PYMES en el Ecuador y México".
- Polanyi, Karl. 1997. "La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico". Endymion ediciones. España.
- Polanyi, Karl, 1976. "El sistema económico como proceso institucionalizado". En Antropología y economía, M. Godelier (comp.). Anagrama
- Pozas, María de los Ángeles, Minor Mora, S., y Pérez Sáinz, J. 2004. "La Sociología económica: una lectura desde América Latina". Cuaderno de Ciencias Sociales 134, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Costa Rica.

- Ragin, Charles C. 2007. “La Construcción de La Investigación Social Introducción a Los Métodos y Su Diversidad”. Siglo del Hombre. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Roa, María José. 2016. “La inclusión y la estabilidad financieras”.
- Ros, Giuseppina Da. 2007. “El Movimiento Cooperativo en el Ecuador: Visión Histórica, Situación Actual y Perspectivas”. CIRIEC - España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa 57 (57): 249–85. www.ciriec-revistaeconomia.es.
- Salgado, Wilma. 2010. “Banca de desarrollo en el Ecuador”. Comisión Económica para América Latina.
- Samuelson, Paul A., y William D., Nordhaus. 2006. “Economía”. McGraw-Hill Interamericana. Decimotav. Madrid-España. <http://libreria-universitaria.blogspot.com>.
- Vega, Silvia. 2017. “La Economía Solidaria y Comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a La Experiencia de Los Gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador. www.flacsoandes.edu.ec.
- Vuotto, Mirta. 2009. “Cooperativismo”. En Diccionario de la Otra Economía. Org. Cattani Antonio, Coraggio José y Laville Jean. 105-113. Buenos Aires, Argentina: Edit. Altamira.
- Wilkis, Ariel. 2014. “Sociología Del Crédito y Economía de Las Clases Populares.” Revista Mexicana de Sociología 76 2: 225–52.

Norma revisada

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Código Orgánico Monetario y Financiero.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 2011.

Resolución 038-2015-F.

Resolución Nro. 163-2015-F.

Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Informes de Rendición de Cuentas.

Periodos: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

Agendas Jornadas de Supervisión de Economía Popular y Solidaria, periodos: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.